

trum, auf das zurückgegriffen wurde, reichte von der katholischen Soziallehre über den Sozialismus revisionistischer und marxistischer Prägung bis hin zum Neoliberalismus. Das Bekenntnis zum Mittelstand bildete gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner der verschiedenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeptionen. Im Falle der ideologisch gespaltenen Christdemokraten wirkte dieser Konsens zugleich als innerparteilicher „Integrationsfaktor“<sup>54</sup>. Keine der großen Parteien war für einen bedingungslosen Schutz des alten Mittelstandes. Am ehesten entsprachen noch die frühen Programme der CSU dem, was man gemeinhin als Mittelstandsprotektionismus bezeichnet. Die FDP, die sich selbst als Partei des Mittelstandes verstand, war dagegen am wenigsten protektionistisch.

## 2. Organisatorisch-institutionelle Bedingungen der Handwerks- und Einzelhandelspolitik

Bei der Interessenvermittlung zwischen mittelständischer Basis und Staat kam den Handwerks- und Einzelhandelsverbänden eine Schlüsselfunktion zu. Sie bildeten gewissermaßen den Filter, durch den die Anliegen der selbständigen Mittelständler in den politischen Prozeß gelangten. Für das Verständnis der Mittelstandspolitik der 50er Jahre ist es daher unabdingbar, Aufbau und Struktur dieser intermediären Instanzen zu untersuchen. Die Reorganisation des mittelständischen Verbandswesens wird zunächst weitgehend unabhängig von den politischen und wirtschaftlichen Inhalten, mit denen sich die Verbände beschäftigten, analysiert. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den verbandsinternen Auseinandersetzungen um die „angemessene“ Organisationsform sowie um das politische Selbstverständnis und die Zielsetzung der Mittelstandsverbände. Sowohl im Handwerk als auch im Einzelhandel rangen verschiedene Interessengruppen um die innerverbandliche Vorherrschaft. Die hieraus resultierenden Spaltungstendenzen innerhalb der Handwerks- und Einzelhandelsorganisation erschwerten eine einheitliche Interessenvertretung nach außen. Es gilt zu klären, wie es zu diesen Krisenerscheinungen kam und wie diese im Verlauf der 50er Jahre überwunden werden konnten. Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwieweit der Staat auf die organisatorische Entwicklung der Mittelstandsorganisationen Einfluß nahm.

Im Mittelpunkt des zweiten Untersuchungsabschnittes steht die Verbandsdurchlässigkeit des politischen Systems. Es wird zunächst danach gefragt, inwieweit es den Mittelstandsverbänden gelang, ihre Interessenvertreter im Bundestag zu platzieren. In einem weiteren Schritt soll die Institutionalisierung der mittelständischen Interessen in den Parteien (vor allem CDU/CSU und SPD), im Bundestag sowie in der Ministerialbürokratie nachgezeichnet werden. Die hierdurch bewirkten konkreten Beeinflussungserfolge bleiben in diesem Kapitel noch weitgehend außer Betracht. Es geht vielmehr darum, die strukturellen Bedingungen der verbandspolitischen Einflußchancen aufzuzeigen und festzustellen, inwieweit sich diese im Untersuchungszeitraum veränderten.

---

<sup>54</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 112.

### *Der Wiederaufbau der Handwerksorganisation*

Die Entwicklung der Handwerksorganisation von der Jahrhundertwende bis 1945

Im ausgehenden 19. Jahrhundert bildete sich im Handwerk eine zweigliedrige Organisationsstruktur heraus, bestehend aus einem Fachverbandszweig, der die branchenspezifischen Interessen der selbständigen Handwerker organisierte, und einem überfachlichen Kammerzweig, der die gesamtberuflichen Interessen repräsentierte. Letzterer ist insofern als „quasi-ständisch“ zu bezeichnen, als er den Anspruch erhob, sowohl die selbständigen Handwerker als auch die handwerklichen Arbeitnehmer zu vertreten<sup>55</sup>. Dieses Organisationsmodell sollte für die weitere Entwicklung des handwerklichen Verbandswesens wegweisend sein.

Auf der untersten Stufe des handwerklichen Fachverbandswesens standen die Innungen, die sich um die branchenspezifischen Interessen der Handwerker „vor Ort“ kümmerten. Sie waren seit den 1880er Jahren mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf dem Gebiet der Lehrlingsausbildung und der Gesellenprüfung ausgestattet. Die Gewerbeordnungsnovelle von 1897 führte die fakultative Pflichtmitgliedschaft ein, d. h. die selbständigen Handwerker mußten der Innung beitreten, wenn sich die Mehrheit der im Handwerkskammerbezirk ansässigen Meister des jeweiligen Gewerbebezuges für die Zwangsmitgliedschaft aussprach und die höhere Verwaltungsbehörde diese genehmigte. 1934 wurden die fakultativen Pflichtinnungen in Zwangsinnungen umgewandelt. Von nun an gehörte jeder selbständige Handwerker automatisch einer Innung an.

Die Handwerkskammern bildeten das Fundament des überfachlichen Organisationszweiges. Durch die bereits erwähnte Novelle von 1897 erhielten sie den Status von öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Dies bedeutete einerseits, daß die Mitgliedschaft der selbständigen Handwerker in den Kammern Pflicht war, und andererseits, daß der Staat eine Reihe von hoheitlichen Funktionen an die Kammern delegierte, insbesondere auf dem Gebiet der Berufsausbildung. So oblag den Handwerkskammern z. B. die Durchführung der Meisterprüfungen. Die Relevanz dieser Prüfungscompetenz nahm sukzessive zu. 1908 wurde das Recht zur betrieblichen Lehrlingsausbildung von der erfolgreich abgelegten Meisterprüfung des Betriebsinhabers abhängig gemacht. 1935 wurde schließlich der Große Befähigungsnachweis eingeführt, d. h. die selbständige Ausübung eines Handwerksberufes war – sieht man von Ausnahmegewilligungen und Übergangsregelungen ab – nur Handwerksmeistern gestattet.

Winkler hat die Übertragung staatlicher Kompetenzen auf Organisationen, die ihrer Struktur nach privatwirtschaftlicher Natur sind, als Refeudalisierung bezeichnet, da hierdurch die für die neuere Geschichte charakteristische Ausdifferenzierung von Staat und Gesellschaft rückgängig gemacht werde. Dieser Prozeß sei insofern ambivalent, als er „sowohl eine Ausdehnung der öffentlichen Autorität über private Bereiche wie eine Substitution staatlicher Gewalt durch gesellschaftliche“ beinhalte<sup>56</sup>. Die korporatistische Verzahnung zwischen Handwerksverbänden und Staat erreichte im Dritten Reich ihren Höhepunkt. Sowohl der Aufgabenbereich der Handwerkskammern als auch der der Innungen dehnte sich beträchtlich aus<sup>57</sup>. Insbesondere auf dem Gebiet der Rohstoff-

<sup>55</sup> Winkler, *Der rückversicherte Mittelstand*, S. 21.

<sup>56</sup> Ebenda, S. 35.

<sup>57</sup> Saldern, *Mittelstand*, S. 127-131.

bewirtschaftung und Arbeitskräftelenkung wurden der Handwerksorganisation hoheitliche Funktionen übertragen. Ein jähes Ende fand diese Entwicklung, als 1943 die Handwerkskammern mit den Industrie- und Handelskammern zu Gauwirtschaftskammern verschmolzen wurden<sup>58</sup>. Kurz darauf verloren die Kreishandwerkerschaften und Innungen ihren öffentlich-rechtlichen Status. Die Unterminierung der handwerklichen Selbstverwaltung, die mit der Anwendung des Führerprinzips auf die Handwerksorganisation begonnen hatte, war an ihrem Endpunkt angelangt.

Die Funktion der handwerklichen Interessenvertretung nach „außen“, also gegenüber Parlament und Exekutive, war nach dem 1. Weltkrieg von den Fachverbänden und dem Deutschen Handwerkskartelltag auf einen eigens zu diesem Zweck geschaffenen Dachverband (RDH) übertragen worden. Der im Oktober 1919 gegründete Reichsverband des Deutschen Handwerks hatte neben seiner Aufgabe als Repräsentativorgan und als Lobbyist die Funktion, einen Interessenausgleich innerhalb der Handwerksorganisation herzustellen. Dies stellte sich als überaus problematisch heraus, waren doch die wirtschaftspolitischen Kompetenzen von Kammern und Fachverbänden nur ungenügend voneinander abgegrenzt. Erschwert wurde diese Aufgabe zusätzlich durch die Entstehung sog. Handwerkerbünde. Hierbei handelte es sich um fachübergreifende Verbände, die für sich in Anspruch nahmen, gewissermaßen hinter dem Rücken des RDH, die Interessen des Handwerks im politischen Raum zu vertreten. Die Handwerkerbünde trugen maßgeblich zur politischen Radikalisierung der Handwerksbasis bei, die in letzter Konsequenz zur Gleichschaltung der Handwerksorganisation in den Jahren 1933/34 führte<sup>59</sup>. Auch wenn, wie neuere Forschungen zeigen, das Verhältnis der Kammern zur Staatsverwaltung „in der Praxis [...] nicht nur durch Subordination und ‚Gemeinwohlorientierung‘ geprägt“ war<sup>60</sup>, ist unzweifelhaft, daß der Staat die Handwerksorganisation in zunehmendem Maße für seine wirtschaftspolitischen Zwecke instrumentalisierte.

Die Frage, inwiefern die Organisationsprobleme der Weimarer Zeit beim nach 1945 erfolgenden Wiederaufbau des handwerklichen Verbandswesens eine Rolle spielten und inwieweit diese in der Verbandsstruktur angelegten Konfliktpotentiale beseitigt werden konnten, steht im Mittelpunkt der folgenden Untersuchungsabschnitte. Auf die Funktionen der Kammern und Innungen in der Bewirtschaftungspraxis der unmittelbaren Nachkriegszeit wird nur am Rande eingegangen, da hierzu jetzt mit der Dissertation von Boyer eine ausführliche Studie vorliegt.

#### Reorganisationsphase 1945-1949

Nachdem 1943 die Handwerkskammern gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern in die Gauwirtschaftskammern überführt worden waren, setzte in den ersten Nachkriegsjahren eine Ausdifferenzierung in umgekehrter Richtung ein. In der britischen Zone fand dieser Prozeß in der sogenannten Aufbauverordnung vom 6. 12. 1946 seinen vorläufigen Abschluß. Diese Verordnung, die die rechtliche Grundlage für die Funktionsweise der Handwerkskammern bildete, ist im Hinblick auf die organisationsrechtlichen Bestimmungen der 1953 verabschiedeten Handwerksordnung als richtungs-

<sup>58</sup> Gerhard Kratzsch, S. 480-498; vgl. ferner Winkler, Stand, S. 38-40.

<sup>59</sup> John, Handwerkskammern, S. 96 f. Im Detail vgl. Bock, passim.

<sup>60</sup> Boyer, Gewerbezulassung, S. 31.

weisend anzusehen<sup>61</sup>. Die britische Militärregierung stellte in der Aufbauverordnung den öffentlich-rechtlichen Status der Kammern, den sie nach 1945 vorübergehend außer Kraft gesetzt hatte, wieder her. Die von der Handwerksführung erstrebte Zwangszugehörigkeit der Handwerksbetriebe zu den Kammern war somit festgeschrieben. Die Abschaffung der 1934 eingeführten, auf Zwangsmitgliedschaft beruhenden Pflichtinnungen wurde dagegen nicht rückgängig gemacht. Das Zentralamt für Wirtschaft, das sich seit dem Sommer 1946 für die Beibehaltung der Pflichtinnungen eingesetzt und das bei der Ausarbeitung des Entwurfes mit der im März 1946 gegründeten „Vereinigung der Handwerkskammern in der britischen Zone“ zusammengearbeitet hatte, vermochte sich in dieser Frage gegenüber der Besatzungsmacht nicht durchzusetzen<sup>62</sup>. Nach Auffassung der meisten Handwerksfunktionäre beschwor die Beseitigung des Innungszwangs „die Gefahr einer Lockerung des handwerklichen Organisationsgefüges herauf“<sup>63</sup>. Angesichts des in den folgenden Jahren recht hohen Organisationsgrades der Innungen erscheinen diese Befürchtungen im Rückblick übertrieben. Im Jahre 1946 waren sie jedoch noch Gegenstand erregter Debatten. Die Handwerkskammervertreter einigten sich schließlich auf eine positive Stellungnahme gegenüber der Aufbauverordnung, da sie diese nicht durch eine unversöhnliche Haltung in der Innungsfrage kritisieren und damit das Verhältnis zur Militärregierung unnötig belasten wollten<sup>64</sup>. Das nunmehr erreichte Ziel, den öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungsstatus der Kammern zu erhalten und damit den Abstieg zu einer rein privaten Interessenvertretung auf freiwilliger Basis zu verhindern, sollte unter keinen Umständen gefährdet werden.

In der französischen Zone hielt man nicht nur an dem öffentlich-rechtlichen Kammerwesen, sondern auch an den Pflichtinnungen fest. Die Organisationsstruktur des Handwerks entsprach damit im wesentlichen dem Stand der Vorkriegszeit. Lediglich das Führerprinzip wurde zugunsten des Grundsatzes der innerverbandlichen Demokratie abgeändert. Die französische Militärverwaltung war mit dem deutschen Kammersystem und seinen napoleonischen und preußischen Wurzeln vertraut und stand diesem daher unvoreingenommen bis unkritisch gegenüber<sup>65</sup>.

In der amerikanischen Zone herrschte in rechtlicher Hinsicht ein eigentümlicher Schwebezustand. Grundsätzlich lehnte die amerikanische Besatzungsmacht Vereinigungen mit Zwangscharakter ab<sup>66</sup>. Da sie es jedoch zunächst versäumte, entsprechende Rechtsnormen zu erlassen, wurde vielerorts die nationalsozialistische Handwerksge-

<sup>61</sup> Perner, Reorganisation, S. 256-264; vgl. ferner Eyll, S. 352.

<sup>62</sup> Im Juli 1946 hatten führende Vertreter des Handwerks Agartz in einem persönlichen Gespräch von der Notwendigkeit des Innungszwangs überzeugt; vgl. Protokoll-Entwurf der Vorbesprechung der gemeinsamen Arbeitstagung der Handwerkskammern und Fachorganisationen in der Britischen Zone, 9.12.1946, S. 5 (ZDH/Präsidium/DHKT). Vgl. auch Perner, Reorganisation, S. 266 f. Die Handwerkskammervereinigung nahm maßgeblichen Einfluß auf die personelle Besetzung der im Sommer 1946 im Zentralamt eingerichteten Handwerksabteilung, die wiederum mit der Ausarbeitung des Verordnungsentwurfs betraut war; vgl. NH 1, Nr. 15 (23.10.1949), S. 2.

<sup>63</sup> 50 Jahre Handwerkskammer für den Regierungsbezirk Aachen 1900-1950, S. 69.

<sup>64</sup> Protokoll-Entwurf der Vorbesprechung der gemeinsamen Arbeitstagung der Handwerkskammern und Fachorganisationen in der Britischen Zone, 9.12.1946, S. 5 f. (ZDH/Präsidium/DHKT).

<sup>65</sup> Chesi, S. 157-159.

<sup>66</sup> Zur Begründung des amerikanischen Standpunkts vgl. Boyer, Gewerbezulassung, S. 176 f.

setzung weiterhin angewandt. Im März 1947 schließlich sorgte OMGUS für Klarheit: der öffentlich-rechtliche Status der Kammern und Innungen wurde aufgehoben, der Beitritt zu letzteren war nicht mehr obligatorisch. Die süddeutschen Länderregierungen verzögerten die Umsetzung der amerikanischen Vorstellungen, konnten aber letztlich das Ende der Selbstverwaltung im handwerklichen Bereich nicht verhindern<sup>67</sup>. Die seit dem Handwerkskammergesetz von 1897 (Einrichtung von Handwerkskammern und fakultativen Pflichtinnungen) bestehende Verzahnung zwischen wirtschaftlichem Verbandswesen und Staat wurde somit de iure rückgängig gemacht. De facto übten Handwerkskammern und Innungen bis zur Einführung der Gewerbefreiheit in den Jahren 1948/49 jedoch auch weiterhin quasi-hoheitliche Funktionen aus, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Gutachter für die Zulassung von Handwerksbetrieben sowie als Zuteilungsinstanzen bei der Rohstoffbewirtschaftung<sup>68</sup>. Diese Inkorporierung der Kammern in das staatliche Lenkungssystem war in den ersten Nachkriegsjahren ein Kennzeichen aller westlichen Besatzungszonen.

Eine wichtige Neuentwicklung im Handwerksrecht bahnte sich in der bereits erwähnten Aufbauverordnung an. Diese sah eine Arbeitnehmermitwirkung in den Organen der Handwerkskammern vor. Den handwerklichen Arbeitnehmern wurde allerdings nicht die paritätische Mitbestimmung, sondern lediglich die Drittelparität zugestanden<sup>69</sup>. Mit dieser Regelung, auf die weiter unten ausführlicher eingegangen werden soll, wurde zwar der Charakter der handwerklichen Selbstverwaltung als Unternehmervertretung nicht aufgehoben, aber immerhin abgeschwächt. Dies führte wiederum dazu, daß sich die interessenpolitische Distanz zwischen Kammern und Fachverbänden, die die Funktion von „reinen“ Unternehmerverbänden innehatten, gegenüber der Vorkriegszeit vergrößerte.

Die handwerksinternen Auseinandersetzungen drehten sich vor allem um die Frage, wie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den – vom gesetzlichen Auftrag her – gemeinwohlorientierten Kammern und den auf den Innungen basierenden Fachverbänden aussehen sollte. „Das Kunststück unserer Tage“, so formulierte ein führender Handwerksfunktionär im Jahre 1949, bestehe darin, „die Synthese zu finden zwischen unseren Interessenorganisationen und den Organen der ständischen Selbstverwaltung“<sup>70</sup>. Außerdem mußte darüber entschieden werden, welche Funktion der hand-

<sup>67</sup> Ebenda, S. 177-189.

<sup>68</sup> Boyer, Handwerksordnung, S. 439; Plumpes (S. 338) am Beispiel der britischen Zone gewonnene Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen Wirtschaftsverbänden und Staat lassen sich auch auf die Stellung der Handwerksorganisation in der amerikanischen Zone übertragen. Demnach fungierten die Unternehmerverbände „als spezifische Vermittlungsebenen zwischen Betrieb und Verwaltung [...], die die notwendigen Planungs- und Lenkungsinformationen von den Betrieben beschafften und gleichzeitig die Planeinhaltung durch die Betriebe kontrollierten, ihnen die nötigen Roh- und Hilfsstoffe zuwiesen und die zwischenbetrieblichen Austauschbeziehungen lenkten“. Vgl. ferner Prowe, Unternehmer, S. 235. Nach dem Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Köln vom August 1948 stand in den ersten drei Nachkriegsjahren die Rohstoffversorgung der Handwerksbetriebe im Vordergrund der von der Kölner Kammer zu bewältigenden Aufgaben (S. 46).

<sup>69</sup> Zur Begründung dieser Entscheidung vgl. Gutachten des Zentralamtes für Wirtschaft der britischen Besatzungszone in der Fassung vom 28. 9. 1946, auszugsweise abgedruckt in: Perner, Mitbestimmung, S. 317.

<sup>70</sup> Referat des Vorsitzenden des Rechts- und Organisationsausschusses der ZAG, Georg Schulhoff, vom 29. 11. 1949, abgedr. in: Perner, Mitbestimmung, S. 342.

werkliche Dachverband im System der handwerklichen Interessenvertretung ausüben sollte. Die ersten Ansätze zu dieser dritten organisatorischen Spitze gehen in das Jahr 1946 zurück, als es zu ersten zonenübergreifenden Kontakten zwischen den Handwerkskammern gekommen war. Im Dezember 1947 gründeten schließlich Innungen und Handwerkskammern der Bizone die „Zentralarbeitsgemeinschaft des Handwerks im Vereinigten Wirtschaftsgebiet“ (ZAG). Die finanziellen Mittel für die Geschäftsführung und den organisatorischen Unterbau der ZAG wurden ausschließlich vom Handwerkskammertag der britischen Zone aufgebracht. Außerdem bestand auf der Ebene der Geschäftsführung der ZAG-Hauptausschüsse eine weitgehende Personalunion zwischen diesen beiden Institutionen<sup>71</sup>. Die Hauptaufgabe der handwerklichen Spitzenvertretung bestand darin, die Interessen des Handwerks gegenüber den politisch Verantwortlichen in Parlament und Verwaltung zu vertreten. Die Gründung der Bundesrepublik machte eine Reorganisation der ZAG notwendig. Am 30. 11. 1949 kam es schließlich zur Gründung des „Zentralverbandes des Deutschen Handwerks“ (ZDH)<sup>72</sup>.

Der Konstituierung des ZDH war eine eingehende Erörterung über die zukünftige Struktur der handwerklichen Gesamtorganisation vorausgegangen. Bei der am 29. 11. 1949 in Boppard stattfindenden Beratung standen vier Organisationsmodelle zur Debatte. Der von der traditionellen Organisationsstruktur am stärksten abweichende Vorschlag favorisierte eine föderalistische Lösung, d. h. der handwerkliche Dachverband sollte auf Landesvertretungen aufbauen, die sich aus Kammern und gegebenenfalls auch aus Fachverbänden zusammensetzten. Dabei wurde auf bereits bestehende regionale Handwerksvereinigungen wie etwa den Bayerischen Handwerkskammertag oder den Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbund verwiesen. An diesem Entwurf wurde vor allem kritisiert, daß es sich hierbei um eine Scheinlösung handle, da das entscheidende Problem, einen Ausgleich zwischen Fachverbänden und Kammern zu finden, lediglich auf die Landesebene verlagert werde. Statt dessen wurde vorgeschlagen, eine klare Trennung zwischen der Kammer- und Fachverbandsseite vorzunehmen. Auf Bundesebene sollte sowohl ein Bundeshandwerkskammertag als auch eine Fachverbandsvereinigung eingerichtet werden, aus deren Mitte der ZDH als Gemeinschaftsorgan hervorgehen sollte. Diese Auffassung wurde in einem dritten Modell dahingehend variiert, daß die Fachverbände und Handwerkskammern unmittelbare Mitglieder des Dachverbandes sein sollten, so daß man auf eine Zusammenfassung der Kammern zu einem Kammertag verzichten könne.

Der letzte Vorschlag suchte gerade dies zu verhindern. Ihm zufolge sollte der handwerkliche Dachverband organisatorisch-verwaltungsmäßig auf einem starken Bundeshandwerkskammertag beruhen<sup>73</sup>. Diese Konstruktion lehnte sich an die Organisationsprinzipien an der Weimarer Handwerksorganisation an. Sie wurde in zwei von der ZAG in Auftrag gegebenen Gutachten erläutert, die – und dies ist für die Frage nach der Kontinuität ständischer Denkmuster von wesentlicher Bedeutung – von dem früheren Generalsekretär des Reichsverbandes des deutschen Handwerks und führenden Berufsstandsideologen der 20er Jahre, Dr. Hans Meusch, und dem von 1933 bis 1934 amtie-

<sup>71</sup> NHW, Jg. 1 (25. 10. 1949), Nr. 15, S. 2.

<sup>72</sup> Perner, Reorganisation, S. 263.

<sup>73</sup> Zu den unterschiedlichen Konzepten vgl. Referat Schulhoff vom 29. 11. 1949, abgedr. in: Perner, Mitbestimmung, S. 334-336.

renden Generalsekretär des Reichsstandes des deutschen Handwerks, Dr. Heinrich Schild, ausgearbeitet worden waren. Meusch blieb in der Organisationsfrage seinen Ansichten aus der Weimarer Zeit treu, ohne allerdings deren antiparlamentarische Stoßrichtung wieder aufzuwärmen. So wandte er sich z. B. dezidiert gegen eine Wiederbelebung der Handwerksbünde, da „aus dieser Verbindung berufspolitischer und allgemeinpolitischer Einflußnahme eine weitere Gefährdung der Einheitlichkeit berufsständischer Willensbildung“ resultiere<sup>74</sup>. Meusch stand jedoch nicht nur in politischer, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht einer einseitigen Interessenvertretung kritisch gegenüber. In seinen Augen bot ein Kammertag als maßgeblicher Träger der handwerklichen Berufspolitik die Gewähr, eine Degeneration der Handwerksorganisation zur reinen Unternehmervvertretung zu verhindern. Der von Meusch propagierte berufsständische Gedanke zielte auf „die berufliche Gesamtvertretung aller Berufsgenossen“, also auch der Arbeitnehmer<sup>75</sup>. Die Beschwörung berufsständischer Ideale war insofern wirklichkeitsfremd, als sie die Unternehmerfunktion der selbständigen Handwerker und das dadurch bedingte Konfliktpotential zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern systematisch unterschätzte. Ihr eignete allerdings auch ein im positiven Sinne utopischer Zug, stellte sie doch den Abbau von Klassenspannungen in Aussicht. Unter diesem Aspekt betrachtete auch Schulhoff die Ausführungen von Meusch. Er begrüßte den „Lösungsversuch, mit unseren Gesellen langsam, aber sicher zu neuen Formen des sozialen Gemeinschaftslebens zu kommen“<sup>76</sup>. Das Entgegenkommen gegenüber den Arbeitnehmern war indes zu einem Gutteil taktisch motiviert. Das oberste Ziel mußte nach Schulhoff der Erhalt des öffentlich-rechtlichen Status der Handwerkskammern sein. Dies sei aber „nur zu erreichen [...], wenn eine gewisse Beteiligung unserer Gesellen in den Organen unserer Selbstverwaltung konzidiert wird“<sup>77</sup>.

Die in Boppard anwesenden Handwerkskammer- und Fachverbandsvertreter einigten sich schließlich auf eine Organisationsform, die Elemente aller vier vorgeschlagenen Modelle in sich vereinigte. Am wenigsten berücksichtigt wurden die föderale Lösung sowie der „kammerlastige“ Entwurf. Dem Gründungsakt des ZDH ging der Beschluß voraus, die Handwerkskammern aller drei Zonen zu einer „Vereinigung der Handwerkskammern im Bundesgebiet“ und die Fachverbände zu einer „Vereinigung der Zentralfachverbände des Handwerks“ zusammenzuschließen, wobei letzterem die Aufgabe zugewiesen wurde, die Interessen des Handwerks in sozialpolitischen Fragen zu vertreten. Damit war dem Wunsch der Fachverbands- und Kammerseite nach einer unabhängigen Vertretung auf Bundesebene Rechnung getragen worden. Die genannten Spitzenverbände waren im Unterschied zu den 20er und 30er Jahren nicht Mitglieder des handwerklichen Dachverbandes. Dieser setzte sich vielmehr – wie seine Vorgängerorganisation, die ZAG – personell aus den Vertretern der einzelnen Kammern und Bundesfachverbände zusammen. Der jährlich zusammentretenden Vollversammlung des ZDH wurden in Mitgliedschafts- und Beitragsfragen sowie bei wichtigen finanziellen

<sup>74</sup> Meusch, *Grundelemente deutscher Handwerksordnung*, in: DHBl 1, H. 21 (10. 11. 1949), S. 353-355, hier 354. Zu den Vorstellungen von Meusch und Schild vgl. auch Niederschrift über die Tagung des Rechts- und Organisationsausschusses der ZAG in Ansbach/Mittelfranken am 13./14. 10. 1949, S. 18-27 (ZDH/1/52).

<sup>75</sup> Meusch, S. 353.

<sup>76</sup> Referat Schulhoff vom 29. 11. 1949, in: Perner, *Mitbestimmung*, S. 342.

<sup>77</sup> Ebenda, S. 339.

Entscheidungen legislative Funktionen zugewiesen, während Handwerksrat und Präsidium des ZDH exekutive Funktionen erhielten. Da aber zwischen den letztgenannten Gremien keine genaue Abgrenzung der Aufgabenbereiche vorgenommen wurde, waren Kompetenzstreitigkeiten schon in der Satzung angelegt. In der Folgezeit etablierte sich das Präsidium in tagespolitischen Fragen sowie bei der Interessenvertretung nach außen als maßgebende Instanz<sup>78</sup>.

Bei der Besetzung der ZDH-Gremien wurde grundsätzlich auf die Parität zwischen fachlichem und überfachlichem Organisationszweig geachtet. Im von der Vollversammlung gewählten fünfköpfigen Präsidium waren die Kammervertreter allerdings mit einer Stimme gegenüber ihren Kollegen aus den Fachverbänden in der Mehrheit, da Richard Uhlemeyer, der Präsident der Handwerkskammer Hannover und tatkräftige Mitbegründer der ZAG, zum Präsidenten des ZDH gewählt wurde und somit dem Präsidium vorstand. Die vier Stellvertreter des ZDH-Präsidenten waren Georg Schulhoff, Anton Hockelmann, Rupert Bodner und Fritz Mensing. Die beiden Erstgenannten standen an der Spitze der Vereinigung der Handwerkskammern, während die beiden anderen Stellvertreter die Vereinigung der Zentralfachverbände leiteten. Die Auswahl erfolgte auch unter föderalen Gesichtspunkten. Dafür hatten sich vor allem die Vertreter des bayerischen Handwerks eingesetzt<sup>79</sup>. Zwei der Präsidiumsmitglieder stammten aus Bayern. Nach Einschätzung eines Beobachters aus dem BMW sollte durch die überproportionale Vertretung dieses Landesteiles die bayerische Handwerksführung für die Niederlage, die sie in der Frage der Organisationsgestaltung erlitten hatte, entschädigt werden<sup>80</sup>.

Das Durchschnittsalter der fünfköpfigen Führungsmannschaft betrug 50 Jahre, wobei der Älteste im 55. und der Jüngste im 47. Lebensjahr stand<sup>81</sup>. Eine Generationslücke, wie sie z. B. im politischen Bereich oder in den gewerkschaftlichen Spitzengremien bestand, gab es in der handwerklichen Führungsspitze also nicht. Vor dem Hintergrund dieser Altersstruktur überrascht es nicht, daß kein Präsidiumsmitglied eine leitende Position im Reichsstand des deutschen Handwerks innegehabt hatte<sup>82</sup>. Hervorzuheben ist indes, daß die meisten Handwerksführer ihre handwerkspolitische „Sozialisation“ in den 20er Jahren erfahren hatten. Das ZDH-Präsidiumsmitglied Fritz Mensing z. B. war 1919 einer der Gründer des Nordwestdeutschen Handwerkerbundes gewesen, also „jener schlagkräftigen berufsstands- und wirtschaftspolitischen Kampforganisation, die – zugleich als Vorort der Gruppe der Handwerkerbünde im ehemaligen Reichsverband des Deutschen Handwerks – stärkste Aktivität entfaltete“<sup>83</sup>. Mit der Gleichschaltung des handwerklichen Verbandswesens im Jahre 1933 war Mensings Verbandskarriere zunächst beendet. Sie setzte sich erst nach Kriegsende fort. Er war so-

<sup>78</sup> Chesi, S. 179 f.

<sup>79</sup> Bayerische Handwerker-Zeitung 1, H. 34 (24. 9. 1949).

<sup>80</sup> Handwerksreferat (Abt. II/2) an Hauptabteilungsleiter (Abt. II), 6. 12. 1949 (BA B102/9189).

<sup>81</sup> DHBl 1, H. 23/24 (15. 12. 1949). Zum Vergleich: 1950 betrug das Durchschnittsalter der Verbandsführer der Organisationen, die dem Gemeinschaftsausschuß der deutschen Wirtschaft, der BDA und/oder dem BDI angeschlossen waren, 54,37 Jahre, vgl. Tornow, S. 258.

<sup>82</sup> Jahrbuch des deutschen Handwerks 1937/38, S. 336-340. Selbst auf der Abteilungs- und Referatsleiterebene des Reichsstandes lassen sich bis auf wenige Ausnahmen keine personalpolitischen Kontinuitäten erkennen.

<sup>83</sup> DHBl 7, H. 8 (25. 4. 1955), S. 118.

wohl an der Reorganisation des handwerklichen Fachverbandswesens als auch am Wiederaufbau der Gesamtorganisation maßgeblich beteiligt.

Auf der Geschäftsführerebene scheint der Verbleib im Amt bzw. die Wiedereinsetzung relativ häufig gewesen zu sein<sup>84</sup>. Zumindest hatten viele „Verbandsmanager“ der Nachkriegszeit ähnliche Funktionen bereits in den 20er Jahren innegehabt. Die prominentesten Beispiele sind der Bundestagsabgeordnete Heinrich Schild, der in der zweiten Hälfte der 20er Jahre Geschäftsführer verschiedener handwerklicher Fachverbände war und 1949 den Posten des Generalsekretärs des Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbundes übernommen hatte<sup>85</sup>, und Hermann Wellmanns, der 1948 Hauptgeschäftsführer der ZAG wurde und nach der ZDH-Gründung in dieser Stellung verblieb. Nach Beendigung seines Universitätsstudiums im Jahre 1924 hatte er zunächst als Geschäftsführer von Kreishandwerkerschaften gearbeitet. Er nahm dann eine Stellung beim Niedersächsischen Handwerkerbund an, um wenig später zum Geschäftsführer der Handwerkskammer Osnabrück aufzusteigen. Der Reichswirtschaftsminister versetzte ihn während des Krieges nach Danzig, wo er Hauptgeschäftsführer der dortigen Handwerkskammer und Mitarbeiter des Landeshandwerksmeisters wurde<sup>86</sup>.

Welche Bedeutung hatte der Rückgriff auf Persönlichkeiten, deren entscheidende allgemein- und berufsstandspolitische Prägung in den 20er und 30er Jahren erfolgte, für die Entwicklung der Handwerksorganisation in der Nachkriegszeit? Eine Lehre, die die neue Handwerksführung aus den Erfahrungen der Weimarer Zeit zog, bestand zweifellos darin, die Handwerkerbündebewegung nicht wieder aufleben zu lassen. Die Handwerkerbünde hatten seinerzeit dem Reichsverband des deutschen Handwerks als Interessenorganisationen mit allgemeinpolitischer Ausrichtung Konkurrenz gemacht und damit maßgeblich zur politischen Radikalisierung der Handwerkerschaft beigetragen. Einen solchen politischen Unruheherd wollte und konnte man sich in den ersten Nachkriegsjahren nicht leisten, da sonst ein Konflikt mit den nicht gerade handwerksfreundlich gesinnten Besatzungsmächten drohte. Der ZDH sollte die einzige politische Speerspitze des Handwerks darstellen. Sieht man von dieser Änderung und dem Wegfall des nationalsozialistischen Führerprinzips ab, wurde in Boppard im großen und ganzen das Organisationsmodell der Vorkriegszeit übernommen<sup>87</sup>. Die Entscheidungsträger im Handwerk restaurierten somit jene Verbandsstrukturen, die ihnen seit den 20er Jahren vertraut waren. Die Orientierung am traditionellen Organisationsaufbau ließ allerdings auch die schon in der Weimarer Zeit bestehenden Rivalitäten zwischen Kammern und Fachverbänden bald wiederaufleben<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Vgl. z. B. Perners Ausführungen (Reorganisation, S. 259) zur Handwerkskammer Flensburg; diese Beobachtung stimmt mit Tornows Feststellung überein (S. 259), „daß offenbar die Kontinuität der deutschen Unternehmerverbände nach 1945 in weit höherem Maße vor ihren (hauptberuflichen) Geschäftsführern bewahrt wurde als von ihren Vorsitzenden“. Für die britische Zone vgl. Plumpe, S. 152.

<sup>85</sup> Rheinisch-Westfälischer Handwerkerbund, S. 7.

<sup>86</sup> DHBl 11, H. 4 (25. 2. 1959), S. 71.

<sup>87</sup> Auch die Beurteilung von Chesi, S. 196 f., ferner Ullmann, S. 256.

<sup>88</sup> Zum innerverbandlichen Kompetenzgerangel in der Weimarer Zeit vgl. John, Handwerk im Spannungsfeld, S. 374.

Der innerverbandliche Streit um den rechtlichen Status der Kammervereinigung und die Krise der Handwerksorganisation

Der zwischen Kammern und Fachverbänden bestehende Interessengegensatz resultierte aus dem Bestreben beider Organisationszweige, die organisationsinterne Vorherrschaft der jeweils anderen Seite zu verhindern bzw. diese selbst zu erringen. Das sich hieraus ergebende innerverbandliche Konfliktpotential wurde durch das in Boppard verabschiedete Organisationsstatut keineswegs aus der Welt geschafft. Eine zweite Konfliktlinie, die die erste überlagerte, leitete sich aus der unterschiedlichen Interessenlage der Handwerksverbände in der amerikanischen und in der britischen Zone ab. In dem von der amerikanischen Militärregierung verwalteten Besatzungsgebiet war 1948 nicht nur, wie erwähnt, der öffentlich-rechtliche Status der Handwerkskammern und Innungen aufgehoben worden, sondern auch der 1935 eingeführte Große Befähigungsnachweis, der die Voraussetzung für die Eröffnung eines Handwerksbetriebes bildete. Das süddeutsche Handwerk war bestrebt, die Gewerbefreiheit und die Degradierung der Kammern zu freien Unternehmerverbänden so schnell wie möglich rückgängig zu machen. Insbesondere die bayerischen Handwerksvertreter drängten auf eine bundesgesetzliche Regelung, in der ihre Forderungen berücksichtigt werden sollten. In den Westzonen war weder die Gewerbefreiheit eingeführt noch die öffentliche Rechtsfähigkeit der Kammern abgeschafft worden. Eine Neuregelung in Form einer bundesweiten Handwerksordnung erschien daher nicht nur weniger dringlich, sondern vorerst auch sehr risikoreich. Man fürchtete, mit dem Ruf nach einer gesetzlichen Regelung schlafende Hunde zu wecken, d. h. die Amerikaner zu einer Ausweitung der in ihrer Zone gültigen Bestimmungen auf die norddeutschen Länder zu veranlassen. Diese Sorge war im Jahre 1950 durchaus berechtigt, wie wir bei der Analyse der gewerberechtlichen Entwicklung noch sehen werden. Der ZDH, der das Gesamtwohl des bundesdeutschen Handwerks im Auge hatte, hielt sich daher mit entsprechenden Interventionen beim Gesetzgeber zurück. Dies wiederum behagte dem bayerischen Handwerk nicht. So kam es schließlich dazu, daß das bayerische Wirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit Hans Dirscherl, dem Präsidenten der Handwerkskammer für Mittelfranken und FDP-Bundestagsabgeordneten, einen Gesetzentwurf zur Handwerksordnung ausarbeitete<sup>89</sup>, der im Oktober 1950 vom CSU-Bundestagsabgeordneten Stücklen ohne Rücksprache mit dem ZDH dem Bundestag vorgelegt wurde. Daß hierbei angesichts der kurz bevorstehenden bayerischen Landtagswahl auch wahlkampfaktische Motive eine Rolle spielten, sei an dieser Stelle nur angedeutet.

Der Gesetzentwurf gliederte sich in zwei Teile: zum einen enthielt er Bestimmungen zur Berufsausübung, zum anderen regelte er das handwerkliche Organisationswesen. Der wirtschaftspolitische Ausschuß übertrug die Erörterung des Entwurfs vom 6. 10. 1950 an eine eigens zu diesem Zweck gebildete Unterkommission. Der Initiativentwurf wurde dort in 52 Sitzungen umgearbeitet. Der Einfluß der Handwerksorganisation auf die Gestaltung der HwO war erheblich. Dies hing vor allem damit zusammen, daß in der Unterkommission „HwO“ fast alle dem Handwerk nahestehenden Bundestagsabgeordneten vertreten waren. Den Vorsitz führte einer der Väter des Gesetzentwurfes, Richard Stücklen. Unter seiner Führung gestaltete sich die Zusammenarbeit

<sup>89</sup> Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses für Organisation und Recht am 2. und 3. 11. 1950 in Bad Ems, S. 7 (ZDH/1/152).

mit der Handwerksspitze besonders intensiv. Das Bemühen um einen Vorabkonsens ging so weit, daß Stücklen gemeinsam mit dem Leiter der Unterabteilung Handwerk im BMW, Ministerialrat Hartmann, an den internen Beratungen des ZDH-Präsidiums über wichtige Frage der Handwerksordnungsentwurfs teilnahm<sup>90</sup>.

Der ZDH zeigte sich nicht nur wegen der eigenmächtigen Vorgehensweise der Gruppe um Dirscherl, sondern auch aufgrund der inhaltlichen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes brüskiert, die vor allem auf die Befriedigung der süddeutschen Handwerksinteressen zielten. Zur ersten direkten Auseinandersetzung mit den süddeutschen „Dissidenten“ kam es Anfang November 1950 in Bad Ems. Dabei wurde insbesondere den bayerischen Fachverbänden als treibende Kraft der Gesetzesinitiative vorgeworfen, aus egoistischen Interessen die Politik der handwerklichen Spitzenvertretung unterlaufen zu haben. Die Handwerkskammervereinigung versuchte nun ihrerseits die geschwächte Stellung der Fachverbände auszunutzen, indem sie die Konstituierung eines Bundeshandwerkskammertages mit öffentlich-rechtlichem Status forderte. Im Organisations- und Rechtsausschuß sowie im Präsidium des ZDH wurde diese Forderung gegen die Stimmen der Fachverbandsvertreter als berechtigt anerkannt. Dieser Beschluß löste wiederum heftige Proteste der Fachverbände aus. Eine weitere Stärkung der Kammerorganisation kam für sie nicht in Frage. Auch der ZDH zog durch sein Mehrheitsvotum für den Vorschlag der Kammern den Zorn des fachlichen Organisationszweiges auf sich. Die Erbitterung ging so weit, daß der ein Jahr zuvor in Boppard erzielte Konsens über die handwerkliche Organisationsstruktur grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Die innerverbandlichen Spannungen hatten sich zu einer ernsthaften Organisationskrise ausgeweitet<sup>91</sup>.

In dieser dramatischen Situation kam es am 6. 12. 1950 im paritätisch besetzten Handwerksrat zu einer Aussprache zwischen Kammer- und Fachverbandsvertretern. Konkreter Beratungsgegenstand war die Gesetzesvorlage vom Oktober. Kontrovers diskutiert wurde unter anderem die Frage, ob die Kammern das Aufsichtsrecht über die Innungen haben sollten. Die Fachverbände sahen sich hierdurch in ihrer Autonomie gefährdet. Die Entscheidung in dieser Angelegenheit wurde aufgeschoben. Ähnlich wurde beim zweiten Konfliktpunkt verfahren, bei dem es darum ging, ob die Mitgliedschaft der Innungen in den Kreishandwerkerschaften freiwillig oder obligatorisch sein sollte<sup>92</sup>. Am heftigsten wurde um den Rechtsstatus des zu bildenden Bundeshandwerkskammertages gestritten. Die Vereinigung der Handwerkskammern hatte tags zuvor noch einmal unmißverständlich klargestellt, daß für sie die öffentliche Rechtsfähigkeit des Kammertages unabdingbar war<sup>93</sup>. Nach Auffassung von Kolbensschlag, einem führenden Vertreter der Kammerorganisation, waren die Kammern ohne eine solche Dachorganisation nicht in der Lage, ihre öffentlich-rechtlichen Funktionen mit dem BMW abzustimmen<sup>94</sup>. Die Fachverbandsvertreter wandten dagegen ein, daß, wenn diese For-

<sup>90</sup> DHBl 4, H. 11 (10. 6. 1952), S. 182.

<sup>91</sup> Chesi, S. 189-191.

<sup>92</sup> Protokoll über die Sitzung des Handwerksrates am 6. 12. 1950, S. 18-35 (ZDH/I,1/151-29/Handwerksrat 1-15).

<sup>93</sup> Beschluß des Vorstandes der Vereinigung der Handwerkskammern, 5. 12. 1950 (ZDH/I,1/151-29/Handwerksrat 1-15).

<sup>94</sup> Protokoll über die Sitzung des Handwerksrates am 6. 12. 1950, S. 48 (ZDH/I,1/151-29/Handwerksrat 1-15).

derung erfüllt würde, der Kammertag gezwungen sei, analog zu den einzelnen Kammern das Prinzip der Drittelparität der Gesellen zu übernehmen. Eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in einem handwerklichen Spitzengremium sei jedoch aus unternehmerischer Sicht inakzeptabel. Der eigentliche, unausgesprochene Grund für die ablehnende Haltung der Fachverbände bestand in der Furcht vor einem Machtzuwachs der Kammerseite. Daß es bei diesem Streit mehr um Machtpolitik denn um inhaltliche Argumente ging, hob auch ZDH-Präsident Uhlemeyer hervor, der in diesem Zusammenhang von „Eifersüchteleien“ sprach<sup>95</sup>.

Im Verlaufe der Debatten um den Kammertag wurde auch die Stellung des ZDH in der Handwerksorganisation thematisiert. Kolbenschlager betonte, daß im Rahmen der Gesamtorganisation der ZDH für die wirtschaftspolitische Führung des Handwerks zuständig sei. Mensing widersprach als Vertreter der Fachverbandsseite dieser Ansicht. Seiner Meinung nach sollten die Fachverbände „die Träger des wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Kampfes“ sein<sup>96</sup>. ZDH-Präsident Uhlemeyer versuchte seinen Verband aus der Schußlinie zu bringen, indem er immer wieder auf die Notwendigkeit hinwies, eine gemeinsame Linie zu finden. Sein primäres Anliegen war, die Spaltung der Handwerksorganisation und damit das Ende des ZDH zu verhindern. Um dies zu erreichen, mußte allerdings eine der konkurrierenden Parteien in der Frage des Bundeshandwerkskammertages einlenken. Dabei hatte die Kammerseite die schlechteren Karten. Eine am 14. 12. 1950 unter den Handwerkskammern durchgeführte Umfrage ergab nämlich, daß rund ein Fünftel der Handwerkskammern dafür war, den Forderungen der Fachverbände, „die auf einen völlig freiwilligen Zusammenschluß in privater Rechtsform“ hinausliefen, nachzugeben<sup>97</sup>. Aufschlußreich ist, daß es vor allem bayerische Kammern waren, die sich dieser Auffassung anschlossen. Ihr primäres Anliegen war die Wiedererlangung ihres öffentlich-rechtlichen Status. Dieses Ziel sahen sie jedoch durch die Forderung nach Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Kammertages gefährdet. Der Präsident der Kammervereinigung, Anton Hockelmann, zeigte denn auch Verständnis dafür, „daß das Handwerk in der amerikanischen Zone, das am meisten unter der Rechtsfähigkeit zu leiden hat, seine Wünsche auf ein Mindestmaß beschränkt“, um ihre Besatzungsmacht nicht unnötig zu provozieren<sup>98</sup>.

Das abweichende Votum der bayerischen Handwerkskammern hatte zur Folge, daß sich im paritätisch besetzten Handwerksrat die Befürworter des öffentlich-rechtlichen Bundeshandwerkskammertages in der Minderheit befanden. Auf einer Ende Mai 1951 in Rottach-Egern abgehaltenen Vorstandssitzung der Kammervereinigung machten die Kammervertreter das Zugeständnis, daß die „Frage des Zusammenschlusses der Handwerkskammern [...] in keiner Weise die Frage der Wiederverleihung des Großen Befähigungsnachweises an die Handwerkskammern der amerikanischen Besatzungszone beeinträchtigen“ solle<sup>99</sup>. Erst wenn dies gewährleistet sei, könne der öffentlich-rechtliche

<sup>95</sup> Ebenda, S. 54.

<sup>96</sup> Ebenda, S. 38.

<sup>97</sup> Bericht über die Sitzung des Vorstandes der Vereinigung der Handwerkskammern am 18. 1. 1951, S. 3 (ZDH/DHKT/Vorstandssitzungen 1-4/1950-1951). 28 Handwerkskammern sprachen sich gegen den Fachverbandsvorschlag aus.

<sup>98</sup> Ebenda, Anhang, S. 2.

<sup>99</sup> Ergebnis-Protokoll über vertrauliche Aussprache der Handwerkskammern am 30. und 31. 5. 1951 in Rottach-Egern, S. 3 (ZDH/Vorstandssitzungen 5-9/1951-1953).

Status der Kammervereinigung angestrebt werden. Damit hatte die Kammervereinigung fürs erste auf die Verwirklichung ihres Maximalziels verzichtet. Dies war um so bitterer für sie, als die Kammern zwar die Hauptlast der für den ZDH aufzubringenden Mittel trugen<sup>100</sup>, sich aber im Handwerksrat als dem entscheidenden Gremium des ZDH gegen ihre Widersacher aus den Fachverbänden nicht durchzusetzen vermochten<sup>101</sup>.

Die Kammervertreter ließen sich im Herbst 1951 dazu verleiten, das BMW direkt von den Forderungen der Handwerkskammern in Kenntnis zu setzen, ohne diese Aktion mit dem Handwerksrat vorher abzustimmen<sup>102</sup>. Die Fachverbände reagierten auf diesen Alleingang verständlicherweise empört. In einem Beschluß der Vereinigung der Zentralfachverbände hieß es: „Der Vorstand sieht nach wie vor als einzige Spitzenvertretung des deutschen Handwerks den Zentralverband an und hält eigene Kundgebungen, Verlautbarungen und Repräsentativveranstaltungen der Gruppen der Kammern oder Fachverbände mit diesem Grundsatz für unvereinbar.“<sup>103</sup> Es entbehrte nicht einer gewissen Ironie, daß gerade der Organisationszweig, der ein Jahr zuvor den ZDH am heftigsten kritisiert hatte, sich nunmehr demonstrativ hinter diesen stellte. Die Fachverbände waren nicht zuletzt deswegen auf die Koalition mit dem handwerklichen Dachverband angewiesen, weil die Kammervereinigung inzwischen ihre Organisation und damit auch ihre Machtposition durch die Eintragung ins Vereinsregister, durch die Verabschiedung einer Satzung sowie durch die Errichtung einer eigenen Geschäftsstelle weiter ausgebaut hatte<sup>104</sup>.

Die Spitzenvertreter des ZDH standen dieser Entwicklung mit gemischten Gefühlen gegenüber. Einerseits wurde durch die fortschreitende Institutionalisierung der Spitzenvertretung der Kammern der Führungsanspruch der Fachverbände eingedämmt und damit die Gefahr des Auseinanderbrechens der Handwerksorganisation abgewendet. Andererseits stellte sich nun das Problem, wie die Aufgaben zwischen Handwerkskammertag und ZDH verteilt werden sollten. Uhlemeyer versuchte im Juni 1951 den Kammern den Wind aus den Segeln zu nehmen, indem er darauf hinwies, daß sich die Handwerkskammervertreter in Boppard, „als die Frage der Aufgaben des ZDH behandelt wurde, nicht nachdrücklich genug für eine selbständige Kammervereinigung geäußert“ hät-

<sup>100</sup> Ebenda, S. 181 f.; vgl. ferner DHBI 1, H. 23/24 (15. 12. 1949), S. 385 f. Vgl. auch die Ausführung von Wellmanns, dem Geschäftsführer der ZAG, in: Niederschrift über die Tagung des Rechts- und Organisationsausschusses der ZAG in Ansbach/Mittelfranken am 13./14. 10. 1949, S. 29 (ZDH/1/152). Warum die Kammern der amerikanischen Zone dem ZDH weniger Mittel zur Verfügung stellten als die Kammern der britischen Zone, läßt sich nur vermuten. Eine plausible Erklärung wäre die Abschaffung der Beitragspflicht in der amerikanischen Besatzungszone, durch welche die dortigen Kammern in eine Finanzkrise gerieten. Dies schränkte natürlich auch die Möglichkeit ein, Personal an den ZDH abzugeben.

<sup>101</sup> Bericht über die Ausschußsitzung der Kammervereinigung vom 21. 6. 1951, S. 6 (ZDH/7011/Handwerksordnung/Zusammenschluß der Handwerkskammern).

<sup>102</sup> Bericht über die Sitzung des Präsidiums der Vereinigung der Handwerkskammern am 10. 1. 1952, S. 2 (ZDH/Präsidialsitzungen des Deutschen Handwerkskammertages 1-18/1950-1954). Vgl. auch Bericht über die Sitzung des Vorstandes der Vereinigung der Handwerkskammern am 12. 9. 1951, S. 5 (ZDH/DHKT/Vorstandssitzungen 5-9/51-53).

<sup>103</sup> Vereinigung der Zentralfachverbände des Deutschen Handwerks an ZDH, 12. 11. 1951 (ZDH/Präsidialsitzungen 1-19/1950-51).

<sup>104</sup> Bericht über die Vollversammlung der Vereinigung der Handwerkskammern am 31. 5. 1951 in Rottach-Egern (ZDH/010/DHKT-Vollversammlung/Rottach-Egern).

ten<sup>105</sup>. Damit deutete er an, daß die Kammern jetzt auch kein Recht hätten, Führungsansprüche anzumelden. An die Adresse der Fachverbände gerichtet, hob der ZDH-Präsident die politischen Erfolge des ZDH in den vergangenen anderthalb Jahren hervor. Dieser Versuch, die Daseinsberechtigung des handwerklichen Dachverbandes zu rechtfertigen, konnte allerdings nicht kaschieren, daß die Kompetenzabgrenzung zwischen ZDH, Handwerkskammertag und Vereinigung der Zentralfachverbände nach wie vor überaus schwammig war. Bezeichnenderweise sprach sich Uhlemeyer denn auch explizit gegen die Erstellung eines Aufgabenkataloges aus. Seiner Meinung nach würde „eine sachliche Aufgaben-Abgrenzung von der Kammervereinigung aus [...] die Konsequenz haben, daß dann auch die Vereinigung der Fachverbände ihre Forderungen stellen werde. In der letzten Konsequenz werde dann aber der ZDH zu einer Schale ohne Inhalt und habe keine Stoßkraft mehr“<sup>106</sup>. Auf Druck der Kammern einigte man sich schließlich doch darauf, die Aufgaben der Kammervereinigung in Form einer vom ZDH erlassenen Dienstanweisung grob zu umreißen. Da der Deutsche Handwerkskammertag im wesentlichen auf die Selbstverwaltungsaufgaben der Kammern verwiesen wurde<sup>107</sup>, war dies für den ZDH ein tragbarer Kompromiß. Die Kammervereinigung, die sich im Jahre 1952 in „Deutscher Handwerkskammertag“ umbenannte, versuchte in der Folgezeit zwar immer wieder, ihren Kompetenzbereich zu erweitern, der handwerkliche Dachverband stand jedoch nicht mehr zur Disposition<sup>108</sup>. Dies hing natürlich auch mit den handwerkspolitischen Erfolgen zusammen, die der ZDH in der Zwischenzeit erzielt hatte.

#### Gestaltung des Innungswesens

Die 1934 eingeführte Pflichtmitgliedschaft in den Innungen war – wie bereits erwähnt – nach Kriegsende in der britischen und amerikanischen Besatzungszone sukzessive abgeschafft worden. Diese Maßnahme wurde insbesondere vom fachlichen Organisationszweig des Handwerks heftig kritisiert. Die anfängliche Befürchtung, durch die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft würde der Anteil der in den Innungen organisierten Handwerker dramatisch zurückgehen, erwies sich zwar bald als übertrieben, die Beitragsmüdigkeit der Handwerker stellte die Innungen indes vor ernste Probleme. Die Zwangsmitgliedschaft und der öffentlich-rechtliche Status bedeuteten für die Innungen eine Bestandsgarantie und eine Aufwertung gegenüber der Kammerorganisation. Sie waren zudem mit finanziellen Vorteilen verbunden. So stand zu erwarten, daß durch ein staatlich abgesichertes Beitragseinzugsverfahren die finanzielle Unterlegenheit gegenüber den Kammern verringert werden könnte.

Der im Oktober 1950 vorgelegte Gesetzentwurf zur HwO sah in bezug auf die Innungen zwar die fakultative Pflichtmitgliedschaft, wie sie schon im ersten Drittel des Jahrhunderts bestanden hatte, nicht aber den öffentlich-rechtlichen Status vor. Auf letzteren hatten die am Entwurf beteiligten Handwerksfunktionäre nach eigenen Aussagen

<sup>105</sup> Bericht über die Vorstandssitzung des DHKT in Goslar am 21.6.1951, S. 2 (ZDH/7011/Handwerksordnung/Zusammenschluß der Handwerkskammern).

<sup>106</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>107</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>108</sup> Vgl. z. B. den Bericht über die Sitzung des Präsidiums des Deutschen Handwerkskammertages vom 2. und 3. Juli 1952, S. 2 (ZDH/Präsidialsitzungen des Dt. Handwerkskammertages/1-18/1950-54).

deswegen verzichtet, weil im Falle der öffentlichen Rechtsfähigkeit „die Gefahr bestehe, daß infolge der Bestimmungen über das Mitbestimmungsrecht die Gesellen auch in den Innungen (damit auch in den Fachverbänden) und Kreishandwerkerschaften mitwirken“<sup>109</sup>. Die innerverbandliche und parlamentarische Meinungsbildung zur Rechtsform der Innungen gestaltete sich vor allem deshalb so schwierig, weil diese einerseits Funktionen tariffähiger Arbeitgeberverbände innehatten, andererseits aber auf dem Gebiet der Berufsausbildung Selbstverwaltungsaufgaben erfüllten.

Die sich hieraus ergebenden rechtlichen Probleme wurden ausführlich in einer eigens für die Beratung der Handwerksordnung eingerichteten Unterkommission des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestags erörtert. Nach Meinung der SPD und – wie sich später herausstellte – der Mehrheit der HwO-Unterkommission mußte die Delegation von Selbstverwaltungsaufgaben an die Innungen eine Beteiligung der Gesellen an der Innungsorganisation nach sich ziehen<sup>110</sup>. Eine solche Arbeitnehmerbeteiligung widersprach aber der Eigenschaft der Innungen als Tarifpartner. Von juristischer Seite wurde außerdem eingewandt, daß auch die Pflichtmitgliedschaft mit der Tariffähigkeit unvereinbar sei<sup>111</sup>.

Die Forderungen der Innungsvertreter stießen auch innerhalb der Handwerksorganisation keineswegs auf vorbehaltlose Zustimmung. Hans Dirscherl, Präsident der Handwerkskammer für Mittelfranken, wies vor der Unterkommission „HwO“ darauf hin, „daß der Wunsch nach der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in erster Linie von den Verbänden propagiert würde. Diese wiederum ständen im Gegensatz zu den Kammern“<sup>112</sup>. Dirscherl befürchtete, „daß eine Entscheidung, wonach die Innungen Körperschaften des öffentlichen Rechts würden, diese in Abhängigkeit von den Verbänden brächten“<sup>113</sup>. Wenngleich dieser letzte Gedankengang nur schwer nachzuvollziehen ist, so leuchtet doch Dirscherls allgemeinere These, daß der fachliche Organisationszweig durch einen öffentlich-rechtlichen Unterbau aufgewertet würde, durchaus ein. Gleichwohl blieb die Kritik am öffentlich-rechtlichen Status der Innungen innerhalb der Kammervereinigung nur eine Minderheitenposition. Viele Kammern verknüpften nämlich – taktisch geschickt – die Frage der Rechtsform mit der Frage der Gesellenbeteiligung. Worauf dies hinauslief, wird an einer Stellungnahme des Niedersächsischen Handwerkskammertages erkennbar: „Ein klares Bekenntnis zum Mitwirkungsrecht der Gesellen innerhalb der Selbstverwaltung ist in hohem Maße geeignet, die öffentlich-rechtliche Stellung der Innungen und Kammern zu stärken.“<sup>114</sup> Die Kammern versuchten also das berufsständische Prinzip, gegen das sich die Fachverbände so vehement zur Wehr setzten, auf die Innungen auszudehnen.

<sup>109</sup> Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses für Organisation und Recht am 2. und 3. Nov. 1950 in Bad Ems, S. 8 (ZDH/1/152).

<sup>110</sup> Kurzprotokoll über die 4. Sitzung der Unterkommission „Handwerksordnung“, 7.7.1951, S. 3 (PA I 536/Bd. A1).

<sup>111</sup> Hans Dirscherl, Stand der Beratungen über die Handwerksordnung, in: DHBl 2, H. 21 (15.11.1951), S. 341-343, hier 343.

<sup>112</sup> Kurzprotokoll über die 50. Sitzung der Unterkommission „Handwerksordnung“, 20.10.1952, S. 1 (PA I 536/Bd. A1).

<sup>113</sup> Ebenda.

<sup>114</sup> Zusammenstellung der Äußerungen zu den Anträgen des Westdeutschen Handwerkskammertages betr. Handwerksordnung, 31.5.1951, S. 6 (ZDH/7011/HWO/I).

Die Forderung nach einer fakultativen Pflichtinnung, für die es im Handwerksrat zunächst eine Mehrheit gegeben hatte<sup>115</sup>, wurde im Verlauf der handwerksinternen Beratungen fallengelassen. Der ZDH begründete dies im Sommer 1952 folgendermaßen: „Bei den Innungsverbänden ist zu berücksichtigen, daß sie Tarifvertrags-Partner sein sollen. Entsprechend müssen die Innungsverbände freiwillige Zusammenschlüsse sein.“<sup>116</sup> Die neue Marschroute, die sich letztlich auch durchsetzte, hieß nunmehr: öffentlich-rechtlicher Status ohne Zwangscharakter, d. h. ohne Beitrittspflicht der selbstständigen Handwerker. Eine begrenzte Mitwirkung der Gesellen an den Selbstverwaltungsaufgaben der Innungen wurde dabei in Kauf genommen.

Die Entscheidungsträger im ZDH waren sich darüber im klaren, daß sie mit dem Festhalten am öffentlich-rechtlichen Charakter der Innungen der SPD die Chance eröffneten, weitergehende Mitwirkungsrechte für die Gesellen einzufordern. Dies kam jedoch für die Handwerksführung nicht in Frage. Man einigte sich daher im ZDH darauf, „daß die Frage der Rechtsform und Aufgaben der Innung nicht zum Gegenstand des Kampfes mit der Bundestagsfraktion der SPD gemacht werden sollte“<sup>117</sup>. Es sei besser, bei der Innung auf die Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verzichten, als auf die Mitbestimmungsforderungen der SPD einzugehen<sup>118</sup>. Die Konsequenzen aus diesem vorsorglich gefaßten Beschluß mußten nie gezogen werden, da die SPD ihre Zustimmung zur HwO nicht von dem Rechtsstatus der Innungen abhängig machte.

Warum die SPD den ZDH nicht zum Einlenken zwang, hing mit einer konzeptionellen Veränderung bei der Beurteilung der Innungen zusammen. In der Anfangsphase der Ausschußberatungen hatte die SPD für einen grundsätzlichen Umbau der Handwerksorganisation, d. h. konkret für eine Übertragung der Selbstverwaltungsaufgaben der Innungen auf die Kammern plädiert. Sie strebte zunächst – übrigens ebenso wie das BMW – privatrechtliche Innungen an<sup>119</sup>. Diese Konzeption, die auf eine klare Trennung von Unternehmerverbänden und Selbstverwaltungsorganen auch auf der untersten Ebene zielte, kam indes ins Schwanken, als sich in der Unterkommission eine Mehrheit für den öffentlich-rechtlichen Status der Innungen abzuzeichnen begann. Erwin Lange, federführender SPD-Vertreter in der Unterkommission, paßte sich der veränderten Situation an und forderte eine Beteiligung der Gesellen an der Innungsorganisation, „da nunmehr die Selbstverwaltungsaufgaben von der Kammer auf die Innung übergehen sollten“<sup>120</sup>. Wenn schon, so die Überlegung der sozialdemokratischen Handwerksexperten, die Kompetenzen der Innungen nicht auf ihre Aufgabe als Tarifpartner eingeschränkt und der Primat der Kammern nicht in der HwO rechtlich verankert werden könne, dann solle der Unternehmerzweig der Handwerksorganisation einer möglichst

<sup>115</sup> Protokoll der Sitzung des Handwerksrats am 6. 12. 1950, S. 16 (ZDH/Handwerksrat/1-15/1950-1952).

<sup>116</sup> DHBl 3, H. 12 (25. 6. 1951), S. 186.

<sup>117</sup> Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses für Organisation und Recht am 26. 6. 1952, S. 2 f. (ZDH/7011/HWO/I).

<sup>118</sup> Chesi, S. 193.

<sup>119</sup> Kurzprotokoll über die 13. Sitzung der Unterkommission „Handwerksordnung“, 7. 12. 1951, S. 2 (PA I 536/Bd. A1).

<sup>120</sup> Kurzprotokoll über die 13. Sitzung der Unterkommission Handwerksordnung, 7. 5. 1952, S. 3 (PA I 536/Bd. A1).

weitgehenden Kontrolle der Arbeitnehmer unterliegen<sup>121</sup>. Diese Strategie ging jedoch nur bedingt auf, weil sich die in der HwO festgelegten Mitwirkungsrechte der Gesellen lediglich auf die Bereiche beschränkten, von denen die Arbeitnehmer direkt betroffen waren (Berufsaussbildungsausschuß, Gesellenprüfungsausschuß, Ausschuß zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Auszubildenden). Der nachträgliche Versuch der SPD, im Bundestag für die Ausdehnung dieser Mitwirkungsrechte der Gesellen auf sämtliche Innungsaufgaben eine Mehrheit zu finden, scheiterte. In der abschließenden Beratung der HwO im Bundestag hob die SPD in Anspielung auf die Arbeitnehmermitwirkung in den Innungen hervor, es werde „künftighin an den Beteiligten liegen, [...] durch Ausschöpfung der im Gesetz gegebenen, unserer Meinung nach unzureichenden Möglichkeiten, dieses Gesetz [...] zu einem Instrument der wirtschaftlichen Mitbestimmung und wirtschaftlichen Mitwirkung, der echten Selbstverwaltung auf dem Handwerkssektor zu machen“<sup>122</sup>, andernfalls werde die SPD nicht davor zurückschrecken, zu einem späteren Zeitpunkt Änderungsanträge einzubringen. Diese Drohgebärde konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die SPD im Grundsatz eine organisationsrechtliche Lösung mittrug, bei der von vornherein klar war, daß der Einfluß der Arbeitnehmer marginal sein würde.

Auch innerhalb der Regierungsparteien waren bis kurz vor Verabschiedung der HwO die Meinungen darüber geteilt, ob den Innungen der öffentlich-rechtliche Status zugestanden werden sollte. Es war nicht zuletzt dem Einsatz des Vorsitzenden der Unterkommission, Richard Stücklen, zu verdanken, daß diese Bedenken rechtzeitig ausgeräumt werden konnten<sup>123</sup>. So kam es schließlich zu einer gesetzlichen Regelung, „die im Verbandswesen der Bundesrepublik wohl einmalig ist“<sup>124</sup>: die Innungen wurden auf der Basis des öffentlichen Rechtes errichtet und trotz der Gesellenbeteiligung mit der Tariffähigkeit ausgestattet. Die Mitgliedschaft blieb trotz öffentlich-rechtlichem Status freiwillig.

### Die Mitwirkung der Gesellen in den Handwerkskammern

Die Handwerksordnung von 1953 ließ die rechtliche Struktur der Handwerkskammern im Vergleich zur Zwischenkriegszeit weitgehend unverändert<sup>125</sup>. Lediglich auf dem Ge-

---

<sup>121</sup> Dieser Zusammenhang wurde zwar von den SPD-Vertretern nicht explizit formuliert, läßt sich aber aus ihren Stellungnahmen herauslesen; vgl. z. B. die Ausführungen von Lange, in: Sten.Ber.BT, 1. WP, 26. 3. 1953, S. 12539.

<sup>122</sup> Sten.Ber.BT, 1. WP, 26. 10. 1950, S. 3501.

<sup>123</sup> Vermerk (Abt. III a des BAM), 24. 11. 1952 (BA B149/5051).

<sup>124</sup> John, Handwerkskammern, S. 182. Laut Perner, Mitbestimmung, S. 74, hat der Gesetzgeber mit dieser ungewöhnlichen Rechtskonstruktion, dem Handwerk „Hilfestellung zur Vereinigung der Betriebsinhaber geben“ wollen. Diese These greift zu kurz, da sie die aus dem funktionalen Zwittercharakter (Selbstverwaltungsorgan/Tarifpartner) resultierende rechtliche Problematik unberücksichtigt läßt. Davon abgesehen, läßt sich der von Perner unterstellte intentionale Zusammenhang nicht mit einem Hinweis auf ein 20 Jahre später gefälltes Bundesverfassungsgerichtsurteil belegen (ebenda, S. 74).

<sup>125</sup> Der Eindeutigkeit halber sei noch einmal betont, daß das im Dritten Reich eingeführte Führerprinzip nach dem Kriege ebenso abgeschafft worden war wie die hoheitlichen Funktionen, die die Kammern unter den Bedingungen der Kriegswirtschaft und in der Bewirtschaftungspraxis der unmittelbaren Nachkriegszeit innegehabt hatten (z. B. bei der Bedürfnisprüfung).

biet der Arbeitnehmermitbestimmung in den Handwerkskammern kam es zu nennenswerten Neuerungen.

Wenn man sich vergegenwärtigt, wie heftig in den Jahren 1951 und 1952 um die betriebliche Mitbestimmung gerungen wurde, ist es auf den ersten Blick überraschend, daß bei der Verabschiedung der HwO in der Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung im Handwerk weitgehend Konsens herrschte. SPD und Gewerkschaften akzeptierten die im Gesetz festgeschriebene Drittelparität der Handwerksgelesen. Auch die dem Handwerk nahestehenden Abgeordneten schienen mit dem Ergebnis zufrieden.

Die führenden Handwerksfunktionäre der Kammern und Fachverbände der britischen Zone hatten schon im Jahre 1946 dem Prinzip der Drittelparität, so wie es in der Aufbauverordnung verankert worden war, zugestimmt<sup>126</sup>. Die Bereitschaft der Handwerker, die Arbeitnehmerseite an ihren Selbstverwaltungsorganen zu beteiligen, erfolgte unter dem Eindruck der progewerkschaftlichen Stimmung der ersten Nachkriegsjahre. Diese drückte sich auch in einem Gutachten des Zentralamts für Wirtschaft des britischen Besatzungsgebietes vom September 1946 aus, in dem es um die Selbstverwaltung der Wirtschaft ging. Danach sollten die Arbeitnehmer der handelskammerpflichtigen Betriebe bei den Industrie- und Handelskammern paritätisch beteiligt werden. Den Handwerksgelesen wurde dagegen nur eine Drittelparität eingeräumt, da es sich bei den handelskammerpflichtigen Betrieben „in der Mehrzahl um Einmann- oder Familienbetriebe“ handele<sup>127</sup>. Agartz hatte bereits im Sommer 1946 den Handwerksvertretern darin beigeplichtet, daß „mit Rücksicht auf die große Zahl von Alleinbetrieben eine Besetzung mit nur 1/3 statt der Hälfte durch die Arbeitnehmer angemessen ist“<sup>128</sup>. Gemessen an der für die Industrie- und Handelskammern vorgesehenen Mitbestimmungsregelung, konnten die Handwerker mit der Drittelparität zufrieden sein. Die Gewerkschaften vertraten die Auffassung, daß auch die Handwerkskammern paritätisch besetzt sein müßten<sup>129</sup>. 1950 kam es dann zwischen dem ZDH und dem DGB zu einer Vereinbarung, in der die Gewerkschaften die Drittelbeteiligung der Handwerksgelesen akzeptierten. Welche Gegenleistungen der ZDH erbrachte, geht aus den Quellen nicht hervor<sup>130</sup>. Im Herbst 1951 wurde eine DGB-interne Stellungnahme bekannt, derzufolge die paritätische Besetzung der Kammerorgane zu fordern sei. Außerdem sollten die Arbeitnehmervertreter allein von den Kammern benannt werden. Uhlemeyer erin-

<sup>126</sup> Protokoll über die gemeinsame Tagung der zonalen fachlichen Zusammenschlüsse des Handwerks mit den Handwerkskammern der britischen Zone am 10.12.1946, S. 5f. (ZDH/6/Präsidium DHKT).

<sup>127</sup> ZAG-Gutachten, auszugsweise abgedruckt in: Perner, Mitbestimmung, S. 311-321, hier 317. Vgl. auch Perner, Reorganisation, S. 266.

<sup>128</sup> Protokoll über die gemeinsame Tagung der zonalen fachlichen Zusammenschlüsse des Handwerks mit den Handwerkskammern der britischen Zone am 10.12.1946, S. 5 (ZDH/6/Präsidium DHKT).

<sup>129</sup> Niederschrift über die Tagung des Länderfachausschusses Handwerk, 28.9.1948, S. 2 (BA B102/9190b).

<sup>130</sup> Das Abkommen selbst ist nicht überliefert. Es wird jedoch des öfteren erwähnt; vgl. Niederschrift der Arbeitstagung des Niedersächsischen Handwerkskammertages am 2. und 3.11.1951, S. 4; das Abkommen wurde geschlossen zwischen ZDH-Präsident Uhlemeyer und DGB-Vorstandsmitglied vom Hoff; vgl. hierzu Protokoll der Präsidialsitzung des ZDH, 5.10.1951, S. 2 (ZDH/Präsidialsitzungen 1-19/1950-51).

nerte daraufhin den DGB an die besagte Vereinbarung<sup>131</sup>. Diese wurde in der Folgezeit von den Gewerkschaftsvertretern befolgt. In seiner resümierenden Stellungnahme zur Handwerksordnung betonte der DGB zwar, daß der Grundsatz der Gleichberechtigung von Arbeit und Kapital eigentlich eine paritätische Besetzung der Handwerkskammern erfordere, der in der HwO festgelegten Drittelparität sei aber dennoch zuzustimmen, weil nahezu die Hälfte aller Betriebe ohne Beschäftigte arbeitete und diese Betriebe somit auch nicht von Arbeitnehmern vertreten werden könnten<sup>132</sup>.

Die Kompromißbereitschaft, die der DGB in der Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung im Handwerk an den Tag legte, muß im Kontext der gesamten gewerkschaftlichen Handwerkspolitik gesehen werden. Das Interesse des DGB am Handwerk war begrenzt. Die Zeiten, in denen die Handwerksgesellen ein wesentliches Segment der Basis und der Zielgruppen gewerkschaftlicher Politik darstellten, waren längst vorbei<sup>133</sup>. Bis Ende 1953 verfügte der DGB noch nicht einmal über ein eigenes Handwerksreferat. Vordergründig wurde dieser Mangel mit Geldknappheit begründet. Erst als die Handwerksordnung schon verabschiedet war und die Handwerkskammerwahlen bevorstanden, erkannte man die Notwendigkeit, eine solche zentrale Stelle für Handwerksfragen einzurichten<sup>134</sup>. In der zweiten Hälfte der 50er Jahre gingen auch die Industriegewerkschaften dazu über, Ausschüsse für Handwerksfragen zu errichten<sup>135</sup>. Im Jahre 1959 räumte DGB-Vorstandsmitglied Rosenberg rückblickend ein, „daß handwerklichen Fragen auch im DGB insgesamt nicht immer die nötige Aufmerksamkeit zu Teil geworden sei“<sup>136</sup>. Die gewerkschaftliche Schulung der im Handwerk tätigen Arbeitnehmer ließ ebenfalls lange auf sich warten: Die erste Jahrestagung für Gesellenvertreter fand 1954 statt. Ein Jahr später bot die Hans-Böckler-Schule Hattingen einen Schulungskurs für Gesellenvertreter an. Ab Januar 1955 gab die Hauptabteilung Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand des DGB „Gesellen-Mitteilungen“ heraus, in denen den handwerklichen Arbeitnehmern der gewerkschaftliche Standpunkt nähergebracht werden sollte<sup>137</sup>.

Die Auffassung der SPD zur Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung im Handwerk unterlag ebenfalls beträchtlichen Schwankungen. Nachdem die Drittelparität in den ersten Nachkriegsjahren von führenden Vertretern der SPD anerkannt worden war, legte die SPD-Bundestagsfraktion im Juli 1950 einen Gesetzentwurf vor, demzu-

<sup>131</sup> Ebenda. Vgl. auch Erhard an Adenauer, 22. 5. 1951, S. 2 (BA B136/7548): Erhard stellte bereits im Mai 1951 fest, daß der DGB die paritätische Zusammensetzung der Handwerkskammern fordere. Der Bundeswirtschaftsminister vermutete, daß dies „vor allem im Hinblick auf das starke Gewicht des Handwerks und der Landwirtschaft im Bundestag“ geschah.

<sup>132</sup> Informations- und Nachrichtendienste 3 (1953), Bd. VI, S. 62; vgl. ferner Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des DGB 1950/51, S. 195.

<sup>133</sup> Vgl. hierzu den groben Überblick von Wassermann, S. 218: „Die Durchsetzung des Industriegewerkschaftsprinzips sowie die politisch-organisatorische Integration der Betriebsräte in die Gewerkschaftsarbeit brachte schließlich eine dauerhafte organisatorische Verankerung in großbetrieblichen Bereichen.“ Vgl. auch Perner, Mitbestimmung, S. 256.

<sup>134</sup> Protokoll über die 45. Sitzung des DGB-Bundesvorstandes am 9. 11. 1953, S. 6-8 (Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand/Film-Nr. 9/5 /Bl. 118 ff.).

<sup>135</sup> Bericht über die Aussprache zwischen dem Vorstand des Deutschen Handwerkskammertages und Vertretern des DGB am 10. 3. 1959, S. 15 (ZDH/Novelle zur HWO II).

<sup>136</sup> Ebenda.

<sup>137</sup> Perner, Mitbestimmung, S. 256 f.

folge die Gremien der Handwerkskammern paritätisch besetzt sein sollten<sup>138</sup>. Während der Ausschußberatungen zur HwO wurde diese Forderung indes fallengelassen.

Die Nachgiebigkeit des DGB in der Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung im Handwerk hing nicht zuletzt mit dem geringen Einfluß der Gewerkschaften in Kleinbetrieben zusammen. Hätte sich der DGB für eine paritätische Mitbestimmung ausgesprochen, so wäre vermutlich nur ein kleiner Teil der Handwerksgesellen bereit gewesen, für dieses Ziel zu streiken. Ein Vertreter der Gewerkschaft Holz stellte fest, daß es in seiner Branche „kaum sogenannte Handwerksgroßbetriebe gibt, sondern mehr als 130 000 kleinere Handwerksbetriebe, bei denen es schwer sei, die Kollegen, die dort arbeiten, zu organisieren“<sup>139</sup>. Hierin ist einer der wesentlichen Gründe zu sehen, warum große Teile der Gewerkschaften ihre Aktivitäten auf die Großbetriebe konzentrierten. Gerade dieses resignative Verhalten wurde allerdings von den in den Handwerkskammern vertretenen Gewerkschaftsmitgliedern kritisiert. So wurde den Industriegewerkschaften vorgeworfen, sie „hätten das Fettgras der Großbetriebe abgegrast, das sei leichter, als sich um die kleinen Handwerksbetriebe zu mühen“<sup>140</sup>. Die Ansatzpunkte für eine gewerkschaftliche Einflußnahme waren allerdings in Kleinbetrieben tatsächlich vergleichsweise schlecht. So hatte z. B. ein Großteil der handwerklichen Kleinbetriebe keinen Betriebsrat. In Betrieben mit bis zu fünf Beschäftigten bestand noch nicht einmal ein Rechtsanspruch auf eine solche Einrichtung. Neben diesen institutionellen Zugangsbarrieren, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist<sup>141</sup>, spielte auch das Betriebsklima als Determinante der Organisationsbereitschaft eine wichtige Rolle. Die Handwerksfunktionäre sprachen in diesem Zusammenhang häufig von „harmonischem Dreiklang“ zwischen Meister, Gesellen und Lehrlingen und „Handwerksfamilie“. Auch wenn man die Formulierungen der Berufsstandsromantiker nicht für bare Münze nimmt, ist davon auszugehen, daß die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber in handwerklichen Kleinbetrieben zwar nicht besser, aber in jedem Fall persönlicher waren als in industriellen Großunternehmen, zumal wenn der Betriebsinhaber in der Werkstatt mitarbeitete, was der Normalzustand war. Die persönliche Anwesenheit des Meisters dürfte es kaum zugelassen haben, daß die in Kleinbetrieben an sich recht günstigen Kommunikationsverhältnisse für gewerkschaftliche Zwecke genutzt wurden. Im Gegenteil, es steht zu vermuten, daß die vom Inhaber ausgeübte soziale Kontrolle die betriebsinterne Gewerkschaftsarbeit entscheidend behinderte<sup>142</sup>. Nach Aussa-

<sup>138</sup> BT-Drs. I 1229.

<sup>139</sup> Bericht über die Aussprache zwischen dem Vorstand des Deutschen Handwerkskammertages und Vertretern des DGB am 10.3.1959, S. 6 (ZDH Novelle zur HWO II).

<sup>140</sup> Bericht über die Wochenendtagung der in den Handwerkskammern vertretenen Gewerkschaftsmitglieder, 30.9.1954, S. 3 (Hans-Böckler-Stiftung/Hauptausschuß Wirtschaftspolitik/Bd. 5101).

<sup>141</sup> Vgl. die auf die aktuelle Lage bezogenen Forschungsergebnisse von Wassermann, S. 224.

<sup>142</sup> Diese eher beiläufigen Überlegungen ersetzen selbstverständlich keine eingehende Analyse der betrieblichen Arbeitsbeziehungen im Handwerk. Eine derartige Untersuchung hätte sich allerdings mit der überaus schlechten Quellenlage auseinanderzusetzen. Dies ist vermutlich auch der Grund, warum in der bisherigen unternehmensbezogenen Arbeiterhistoriographie der kleinbetriebliche Bereich fast vollständig ausgespart wurde. Die Datenlage zu den Arbeitskämpfen ist ebenfalls unzureichend, da das Statistische Bundesamt nur Konflikte erfaßte, an denen mindestens 10 Arbeiter beteiligt waren oder durch die mehr als 100 Arbeitstage verloren gingen; vgl. Volkmann, S. 117.

gen der Gewerkschaften waren die Allein- und Kleinmeister „durchweg die schärfsten Gegner der Forderungen von der Arbeitnehmerseite“<sup>143</sup>.

Die Gewerkschaften waren sich ihrer teils strukturell, teils durch organisatorische Versäumnisse bedingten Schwäche im kleinbetrieblichen Bereich durchaus bewußt. Dies zeigte sich auch im Vorfeld der Handwerkskammerwahlen von 1954, als sie zusammen mit dem Kolpingwerk, den Junghandwerkern sowie dem KAB und dem EAB Gemeinschaftslisten aufstellten, was zur Folge hatte, daß es in den allermeisten Handwerkskammerbezirken erst gar nicht zu freien Wahlen kam. DGB-Vorstandsmitglied Hansen begründete dieses Vorgehen vor allem mit dem Mangel „an wahlvorschlagsberechtigten Kollegen. Deshalb müsse man es nach Möglichkeit vermeiden, es zu Wahlen kommen zu lassen, weil sonst zu befürchten ist, daß die KAB und EAB und die Kolpingfamilie bei den Wahlen zum Zug kommen“<sup>144</sup>. Wie sehr die Gewerkschaften in die Defensive gedrängt worden waren, läßt sich am Wahlergebnis ablesen: Lediglich 52% der gewählten Gesellenvertreter gehörten den Gewerkschaften an. Am geringsten war der Gewerkschaftsanteil in den Kammerbezirken Regensburg (20%), Coburg (25%), Koblenz (27%) und Münster (27%). Am höchsten waren die entsprechenden Werte in Hildesheim (92%) und Hamburg (90%). Aufs Ganze gesehen, war der Prozentsatz an Gewerkschaftsmitgliedern in Norddeutschland deutlich höher als in Süddeutschland (ohne Hessen). Eine nicht unbedeutende Rolle spielte die Konfessionszugehörigkeit. So war z. B. im katholischen Rheinland die Quote der Gewerkschaftsmitglieder vielerorts äußerst niedrig<sup>145</sup>.

Bei der Analyse der Wahlergebnisse kamen die Handwerksexperten der Gewerkschaften zu dem bemerkenswerten Schluß, „daß die gewerkschaftliche Organisation der Handwerks Gesellen schwächer ist als früher“<sup>146</sup>. Man beschloß daher, das gewerkschaftliche Engagement im kleingewerblichen Bereich zu verstärken. Das Wahlergebnis der zweiten Handwerkskammerwahlen im Jahre 1959 zeigte jedoch, daß diese Bemühungen kaum fruchteten. Die Gewerkschaften konnten ihren Anteil an den Gesellensitzen gegenüber 1954 nur um rund 5 Prozentpunkte erhöhen. Insgesamt hatten sie nunmehr 57% der Mandate inne. Ein gewisser Aufwärtstrend war im Rheinland und im Südwesten der Bundesrepublik zu verzeichnen. Wie bei der ersten Wahl kam es auch 1959 nirgends zu einem echten Wahlakt. Überall hatte man sich auf eine gemeinsame Kandidatenliste geeinigt. In Bayern hatte es sogar eine landesweite Absprache zwischen dem DGB und der Kolping-Organisation gegeben<sup>147</sup>.

Bei den im Jahre 1957 durchgeführten Gesellenausschufswahlen der Innungen belief sich der gewerkschaftliche Anteil an den Mandaten auf 62%. Er lag damit nur geringfügig höher als in den Handwerkskammern. Wenn man bedenkt, daß die Handwerksex-

---

<sup>143</sup> Vermerk (Abt. II B 1 des BWM) über die Tagung der gewerkschaftlich organisierten Vertreter in Düsseldorf am 28.9.1957, Anhang, S. 3f. (BA B102/9195).

<sup>144</sup> Protokoll über die 45. Sitzung des Bundesvorstandes am 9.11.1953, S. 7 (Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand/Film-Nr. 9/5/Bl. 118 ff.).

<sup>145</sup> Ergebnisse der Handwerkskammerwahlen vom September 1954 (Hans-Böckler-Stiftung/HA Wirtschaftspolitik/Bd. 5101).

<sup>146</sup> Bericht über die Wochenendtagung der in den Handwerkskammern vertretenen Gewerkschaftsmitglieder, 30.9.1954, S. 3 (Hans-Böckler-Stiftung/HA Wirtschaftsausschuß/Bd. 5101).

<sup>147</sup> Bericht über die Handwerkskammer-Wahlen 1959, 2.3.1960 (Hans-Böckler-Stiftung, HA Wirtschaftspolitik/Bd. 5087).

perten der IG-Metall lediglich 50% der handwerklichen Arbeitnehmer für organisierbar hielten und den tatsächlichen Organisationsgrad auf rund 12% schätzten, mußten die Gewerkschaften mit den bei den Gesellenausschuß- und Handwerkskammerwahlen erzielten Ergebnissen zufrieden sein<sup>148</sup>. Allerdings hätten sie aller Wahrscheinlichkeit nach noch besser abgeschnitten, wenn der Wahlmodus bei den Handwerkskammerwahlen nicht zu ihren Ungunsten gestaltet worden wäre. Der Gesetzentwurf vom Oktober 1950 hatte eine indirekte Wahl vorgesehen, d. h. die Gesellen sollten Wahlmänner und diese wiederum die Gesellenvertreter wählen. In jedem Handwerksbetrieb sollte von den Gesellen, soweit vorhanden, genau ein Wahlmann gewählt werden. Die SPD wandte gegen diese Regelung ein, daß die Betriebsgröße bei der Bestellung der Wahlmänner nicht genügend berücksichtigt werde. In der HwO wurde schließlich festgelegt, daß auf die ersten fünf Wahlberechtigten eines Betriebes ein Wahlmann und für je weitere angefangene zehn Wahlberechtigte ein weiterer Wahlmann entfallen solle. Konkret bedeutete dies, daß in einem Betrieb mit 6 wahlberechtigten Arbeitnehmern zwei Wahlmänner gewählt wurden. Diese Zahl erhöhte sich erst in Betrieben mit 15 und mehr wahlberechtigten Gesellen. Die Stimmen der in größeren Handwerksbetrieben tätigen Gesellen waren also immer noch unterrepräsentiert. Dieser Umstand gewann im Verlauf der 50er Jahre an Relevanz, da in dieser Dekade der Anteil der Handwerksgesellen, die in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten arbeiteten, spürbar zunahm<sup>149</sup>.

Obwohl bzw. weil die Bedingungen der gewerkschaftlichen Arbeit im Handwerk im Untersuchungszeitraum im großen und ganzen gleich (schlecht) blieben, veränderte der DGB Ende der 50er Jahre seine handwerkspolitische Linie grundlegend. Hatte der DGB 1953 den organisationsrechtlichen Bestimmungen der Handwerksordnung im Grundsatz zugestimmt, so wurde nunmehr die Drittelparität als unsozial abgelehnt und statt dessen die paritätische Besetzung der Handwerkskammern gefordert, wobei das indirekte durch das direkte Wahlrecht ersetzt werden sollte. Als offizielle Begründung diente vor allem der quantitative Rückgang der Alleinmeister-Betriebe, die seinerzeit als Argument für die nichtparitätische Mitwirkung der Gesellen angeführt worden waren. Außerdem hatte sich in der Gewerkschaftsorganisation inzwischen die Auffassung durchgesetzt, daß „die Handwerkskammern praktisch einseitige Interessenorganisationen der Handwerksmeister“ seien<sup>150</sup>. Es verwundert, weshalb der DGB nicht schon 1953 zu dieser Erkenntnis gelangt war. Glaubte man damals wirklich, daß die Drittelparität mehr sein würde als ein berufsständisches Feigenblatt für die Handwerksorganisation? Im Rückblick erscheint es so, als wollten die Gewerkschaften einen Fehler, den sie Anfang der 50er Jahre begangen hatten, wieder rückgängig machen. Das gleiche läßt sich in bezug auf die nunmehr laut werdende Kritik am öffentlich-rechtlichen Status der Innungen feststellen. Dieser sollte nach Auffassung des DGB aufgehoben

<sup>148</sup> Protokoll der ersten Bundes-Handwerks-Konferenz der IG-Metall, 12./13.5.1960, S. 52 und 237f.

<sup>149</sup> Stellungnahme zu den Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Änderung und Ergänzung der Handwerksordnung (undatiert), S. 3 (BA B102/9195).

<sup>150</sup> Karl Diebicht, Die gewerkschaftliche Arbeit im Handwerk, in: Protokoll über die erste Bundeshandwerks-Konferenz (1960), S. 50-66, hier 58. Zur Kritik an der gesellenfeindlichen Haltung der Innungen vgl. Vermerk (Abt. II B 1) über die Tagung der gewerkschaftlich organisierten Gesellenvertreter in Düsseldorf, 30. 9. 1957, Anlage, S. 2 (BA B102/9195).

werden, da er unvereinbar mit den Aufgaben der Innungen als Tarifpartei sei<sup>151</sup>. Unzufrieden äußerten sich die gewerkschaftlich organisierten Gesellenvertreter auch über das Verhalten der Innungen und Innungsmeister, die die Arbeit der Gesellenausschüsse häufig sabotieren würden. So sei es z. B. vorgekommen, daß die Gesellenvertreter „keine Einladungen zu den Vorstandssitzungen oder Innungsversammlungen“ erhalten hätten. In vereinzelt Fällen seien sie sogar aus dem Saal gewiesen worden. Mitunter seien auch die „Gegenstände, zu denen ihre Zustimmung von der HwO zwingend vorgeschrieben ist, [...] von der Tagesordnung“ verschwunden und „unter dem Punkt ‚Verschiedenes‘ verhandelt“ worden<sup>152</sup>.

Ein weiterer gewerkschaftlicher Kritikpunkt betraf die Finanzierungsquellen des ZDH. Die Gewerkschaftsvertreter bemängelten, daß der Großteil des ZDH-Etats von den Handwerkskammern stammte. Allein im Rechnungsjahr 1957/58, so die IG Metall, habe der Deutsche Handwerkskammertag, der seinerseits von den Handwerkskammern finanziert wurde, dem ZDH einen Beitrag von 70 000 DM zur Verfügung gestellt<sup>153</sup>. Nach Auffassung der Gewerkschaften ging es nicht an, daß die Handwerkskammern, die nach dem Gesetz das Gesamthandwerk und damit auch die handwerklichen Arbeitnehmer repräsentieren sollten, Institutionen förderten, in denen die Arbeitnehmerseite nicht vertreten war und die Aufgaben eines Unternehmerverbandes erfüllten. So berechtigt dieser Vorwurf war, er entbehrte nicht einer gewissen Naivität. Schon 1953 hätte jedem kritischen Beobachter klar sein müssen, daß von der interessenpolitischen Ausrichtung her zwischen den Institutionen der handwerklichen Selbstverwaltung und dem ZDH keine klare Trennung bestand<sup>154</sup>. Die Handwerkskammern blieben auch nach dem Erlass der HwO das, was sie de facto stets waren: in erster Linie Interessenvertretungen der handwerklichen Arbeitgeber, wenn auch in geringerem Maße als die Fachverbände.

### *Der Wiederaufbau der Einzelhandelsorganisation*

Strukturelle Entwicklung der Einzelhandelsorganisation von der Jahrhundertwende bis 1945

Der Einzelhandel verfügte ebenso wie das Handwerk über eine zweigliedrige Verbandsstruktur, bestehend aus einem fachlichen und einem überfachlichen Zweig. Letzterer hatte allerdings keinen Selbstverwaltungsstatus. Lediglich die Industrie- und Handels-

<sup>151</sup> Vermerk (Abt. II B 1) über die Tagung der gewerkschaftlich organisierten Gesellenvertreter in Düsseldorf am 27. 9. 1957, Anhang, S. 5 (BA B102/9195).

<sup>152</sup> Vermerk (Abt. II B 1 des BWM) über die Tagung der gewerkschaftlich organisierten Gesellenvertreter in Düsseldorf am 28. 9. 1957, 30. 9. 1957, Anhang, S. 6 (BA B102/9195).

<sup>153</sup> Protokoll über die erste Bundes-Handwerkskonferenz der Industriegewerkschaft Metall am 12./13. 5. 1960, S. 283. Vgl. ferner Chesi, S. 206. Dieser Kritikpunkt spielt bei den Gewerkschaften bis zum heutigen Tag eine wichtige Rolle; vgl. Perner, Mitbestimmung, S. 158-162.

<sup>154</sup> Die organisatorische Entwicklung auf der Ebene der handwerklichen Spitzenorganisationen war durch eine zunehmende Entdifferenzierung gekennzeichnet, d. h. die Spitzen der einzelnen Verbandszweige büßten an Autonomie ein. Im Rahmen der Organisationsreform von 1966 kam es schließlich zu einer weitgehenden Personalunion zwischen der Leitung des ZDH, BFH und DHKT; vgl. Kolbenschlag/Patzig, S. 44. Vgl. auch die kritische Beurteilung von Hoffmann-Riem, S. 119.

kammern übten öffentlich-rechtliche Funktionen aus. In diesen Organen hatte der Einzelhandel im allgemeinen eine periphere Stellung.

Bei den berufsübergreifenden Sammelverbänden handelte es sich um freiwillige Zusammenschlüsse von Kleinhändlern zum Zwecke der gesamtberuflichen Interessenvertretung. Die Bedeutung dieser sog. Schutzverbände, die ihre Aufgabe in erster Linie auf politisch-agitatorischem Gebiet sahen, trat seit der Jahrhundertwende hinter die der Fachverbände und der in dieser Zeit rapide expandierenden Einkaufsgenossenschaften zurück<sup>155</sup>. Die Einkaufsgenossenschaften spielen für unsere Analyse der Verbandsentwicklung nur eine untergeordnete Rolle, da sie sich als Selbsthilfeeinrichtung weniger interessenpolitisch denn ökonomisch betätigten.

Das Erstarren der Fachverbände führte einerseits zur Versachlichung der Interessenpolitik, andererseits wurde hierdurch die Repräsentation der gesamtberuflichen Anliegen vernachlässigt. Die Unfähigkeit, eine starke, auf den Fachverbänden basierende Organisationsspitze zu formieren, hing nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Interessenslage der einzelnen Branchen und den hieraus resultierenden zwischenverbandlichen Rivalitäten zusammen. Erst im Jahre 1915 wurde unter massivem Einfluß des Staates, der im Rahmen der kriegswirtschaftlichen Planung einen Ansprechpartner bzw. ein Lenkungsinstrument für den gesamten Einzelhandel benötigte, ein zentraler Einzelhandelsverband in Gestalt des Bundes deutscher Kleinhandelsverbände gegründet. Die organisationsinternen Konflikte zwischen den Fachverbänden sowie zwischen Groß- und Kleinbetrieben führten jedoch alsbald zum Untergang dieses Verbandes. Im Zuge der Demobilmachung wurde schließlich erneut ein Dachverband ins Leben gerufen. Der Anstoß ging wiederum von den Behörden aus, die es leid waren, mit Fach- oder kleineren Regionalverbänden zu verhandeln. Die eigentlichen Träger der im November 1918 gegründeten Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels (HDE) waren die Fachverbände. Ihre unabhängige Stellung manifestierte sich nicht zuletzt in dem Prinzip der „Doppelmitgliedschaft“, d. h. die Mitgliedschaft in den Fachverbänden war unabhängig von der Mitgliedschaft in den Regionalverbänden. In der HDE waren nicht nur die mittelständischen Einzelhandelsbetriebe, sondern auch die Großbetriebsformen vertreten. Der Gesamtvertretungsanspruch des Dachverbandes erlosch erst, als die nichtmittelständischen Fachverbände auf Betreiben der radikalisierten Mittelstandsvertreter Ende 1932 aus der HDE gedrängt wurden<sup>156</sup>.

Im Dritten Reich wurden die Fachverbände weitgehend durch Fachvereinigungen ersetzt. Diese Umgestaltung bewirkte eine Vereinheitlichung und damit eine Stärkung des fachlichen Organisationszweiges. Die Einführung der Zwangsmitgliedschaft bedeutete eine grundlegende Neuerung gegenüber der Weimarer Zeit<sup>157</sup>. Sie wurde nach Kriegsende aufgehoben. Die Einzelhandelsverbände wurden wieder zu freien Unternehmensvereinigungen.

Mit Blick auf die Verbandsgeschichte der 20er und frühen 30er Jahre stellt sich für die Zeit nach 1945 die Frage, ob es gelang, eine Organisationsstruktur zu entwickeln, in der die traditionellen innerorganisatorischen Konflikte zwischen Fachverbänden und branchenübergreifenden Regionalverbänden ebenso entschärft werden konnten wie die Ge-

---

<sup>155</sup> Winkler, *Der rückversicherte Mittelstand*, S. 21.

<sup>156</sup> Wein, S. 243-262.

<sup>157</sup> Saldern, *Mittelstand*, S. 59.

gensätze zwischen Klein- und Großbetrieben, die in der ausgehenden Weimarer Republik zur Spaltung und damit auch zur Schwächung der Einzelhandelsorganisation geführt hatten.

#### Verbandliche Reorganisation im Einzelhandel nach Kriegsende

Die folgende Darstellung des Wiederaufbaues der Einzelhandelsorganisation konzentriert sich vorwiegend auf die Verhältnisse in der britischen Zone. Diese Beschränkung des Untersuchungsbereiches läßt sich inhaltlich insofern rechtfertigen, als die Entwicklung der Einzelhandelsorganisation im britischen Besatzungsgebiet wesentlich schneller voranschritt als in der amerikanischen Zone. Dieser Vorsprung wirkte sich, wie zu zeigen sein wird, auf die Gestaltung der bizonalen Einzelhandelsvertretung entscheidend aus. Der gewählte Ansatz erscheint auch deshalb sinnvoll, weil der spätere Präsident der Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels, Hans Schmitz, aus der britischen Zone stammte. Schmitz entfachte in den Jahren 1945 bis 1947 eine verbandsinterne Kontroverse, deren Ausgang für den organisatorischen Aufbau der bizonalen und ab 1949 dann bundesdeutschen Einzelhandelsorganisation von grundlegender Bedeutung sein sollte. Die Konzentration auf die Verbandsentwicklung im britischen Besatzungsgebiet hat auch einen pragmatischen Grund: Die Aktenbestände der HDE, die für die hier interessierende Fragestellung zentral sind, enthalten fast ausnahmslos Quellen zu den Vorgängen in der britischen Zone.

Die Landes- bzw. Provinzialverbände des Einzelhandels wurden teils aus eigenem Antrieb der selbständigen Einzelhändler, teils auf behördliche Initiative hin ins Leben gerufen. Letzteres war keineswegs handelspezifisch. In der britischen Militärregierung hatte sich im Herbst 1945 die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Schaffung von Unternehmerverbänden dazu beitragen könnte, die wirtschaftliche und politische Stabilität im Besatzungsgebiet zu erhöhen. Die deutsche Zonenverwaltung war von vornherein von der Notwendigkeit eines funktionierenden Verbandswesens überzeugt<sup>158</sup>. In der Nordrhein-Provinz wurde die Schaffung von Einzelhandelsverbänden behördlicherseits damit begründet, daß die LenkungsKapazitäten des Staates bei der Verteilung der Verbrauchsgüter nicht ausreichten. Die Errichtung von verbandlichen Vermittlungsinstanzen tue daher not<sup>159</sup>. Ähnlich wie die Handwerksverbände wurden mithin auch die Einzelhandelsorganisationen als ein für die Implementation der staatlichen Bewirtschaftungspolitik notwendiges Instrument betrachtet<sup>160</sup>.

Es stellt sich die Frage, warum nicht die Industrie- und Handelskammern mit der Durchführung der Bewirtschaftungsmaßnahmen beauftragt wurden, zumal diese in einem Teil der britischen Zone unmittelbar nach dem Zusammenbruch ohnehin die Geschäfte der Wirtschaftsgruppe Einzelhandel übernommen hatten<sup>161</sup>. Die Rückkehr zu einer separaten Vertretung der Handelsinteressen hatte folgende Gründe: Zum einen

<sup>158</sup> Plumpe, S. 70f.

<sup>159</sup> Vgl. z. B. Sitzungsbericht der Besprechung über die Organisation des Einzelhandels in der Nordrheinprovinz am 31.10.1945 (HStAD/RWN 113/67-73/Bl. 2).

<sup>160</sup> Diese Erkenntnis deckt sich mit den Forschungsergebnissen zum Verhältnis zwischen Unternehmerverbänden und Staat in der unmittelbaren Nachkriegszeit; vgl. hierzu den Überblicksartikel von Schulze, S. 308f.

<sup>161</sup> Vermerk, 27.11.1945 (HDE/Flur/000-003/Gründungsakte). Die Industrie- und Handelskammern waren unmittelbar nach Kriegsende wieder funktionsfähig; vgl. Plumpe, S. 59.

waren die Einzelhandelsabteilungen in den Industrie- und Handelskammern personell häufig gar nicht in der Lage, die ihnen zugewiesenen Steuerungs- und Interessenvertretungsfunktionen wahrzunehmen, und zum anderen mißtrauten viele Einzelhändler den Kammern<sup>162</sup>, da diese nicht nur mit den Angelegenheiten des Handels, sondern auch mit denen der Industrie betraut waren. Man fürchtete, daß die spezifischen Anliegen des Einzelhandels angesichts dieses Sammelsuriums unterschiedlicher, teilweise sogar divergierender Interessen zu kurz kommen würden. Dieses Mißtrauen konnte auch nicht durch die Tatsache entkräftet werden, daß die Leiter der örtlichen Einzelhandelsverbände häufig an der Spitze der Einzelhandelsausschüsse der Industrie- und Handelskammern standen<sup>163</sup>.

Das Verhältnis der Einzelhandelsverbände zu den Industrie- und Handelskammern war im Grunde ambivalent. Einerseits achtete man eifersüchtig darauf, daß sich die Kammern nicht Kompetenzen vindizierten, die die Verbände für sich reklamierten; die Interessenvertretungsfunktion der kammereigenen Einzelhandelsabteilungen sollte möglichst gering sein. Andererseits kritisierten die Verbandsfunktionäre des Einzelhandels, daß sich die Kammern zu sehr als Industrievertretungen fühlten<sup>164</sup>. Das beste Mittel, um letzteres zu verhindern, so möchte man meinen, wäre der Ausbau der Handelsreferate innerhalb der Kammerorganisation gewesen. Aus der Verbandsperspektive barg dies jedoch die Gefahr einer unerwünschten Kompetenzerweiterung der Kammern in sich.

In den ersten Nachkriegsjahren waren die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern auf dem Gebiet des Einzelhandels beachtlich. Gemäß dem Einzelhandelsschutzgesetz von 1933 oblag ihnen bei der Errichtung von Einzelhandelsbetrieben sowohl die Sachkunde- und Zuverlässigkeitsprüfung als auch die Bedürfnisprüfung. Nach Einführung der Gewerbefreiheit gingen die Kammern dieser Kompetenzen verlustig<sup>165</sup>. Auf dem Gebiet der Berufsausbildung nahm die Bedeutung der Industrie- und Handelskammern zu. Nach 1933 waren immer mehr Kammern dazu übergegangen, Kaufmannsgehilfenprüfungen abzuhalten. Dieser Trend hielt nach 1945 an<sup>166</sup>.

Im Unterschied zum Handwerk verlief der Aufbau der Einzelhandelsorganisation in den einzelnen Landesteilen des britischen Besatzungsgebietes nicht nach einem einheitlichen Muster. In einigen Regionen war es zunächst überhaupt unmöglich, „den Einzelhandel bzw. den Großhandel zu einer einheitlichen Organisation zusammenzufassen“<sup>167</sup>. In der Provinz Nord-Rhein war Ende 1945 die verbandliche Reorganisation am weitesten fortgeschritten<sup>168</sup>. An der Spitze dieses Provinzialverbandes stand mit Hans

<sup>162</sup> Besprechung zwischen dem Oberpräsidenten der Nordrhein-Provinz und Hieronimi (Referat für Handelssachen) am 5. 11. 1945, S. 1 (HStAD/RWN 113/10-22). Vgl. ferner Winkel, Geschichte, S. 590.

<sup>163</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>164</sup> HDE-Rundschreiben Nr. 4/48, 30. 1. 1948, S. 4 (HDE/Archivraum).

<sup>165</sup> Winkel, Geschichte, S. 437f. Winkels Ausführungen beziehen sich auf Württemberg und damit auf die Verhältnisse in der amerikanischen Zone. Im britischen Besatzungsgebiet galt das Einzelhandelsschutzgesetz nach Kriegsende ebenfalls weiter. Vgl. hierzu Vermerk, 27. 11. 1945, S. 4f. (HDE/Flur/000-003/Gründungsakte). Vgl. ferner Protokoll über die Sitzung des Präsidiums des Einzelhandelsverbandes für die britische Zone am 12./13. 2. 1947, S. 29 (HDE/Archivraum).

<sup>166</sup> Ebenda, S. 30f. und 604f.

<sup>167</sup> Frowein an Hieronimi, 21. 11. 1945 (HStAD/RWN 113/53-66).

<sup>168</sup> Ebenda.

Schmitz ein Mann, der sich als Reformers der Organisationsstruktur verstand. Er hatte in Hieronimi, dem Leiter des Referats „Handel“ im Mindener Zentralamt, einen starken Bundesgenossen. Schmitz' oberstes Ziel war es, den Einfluß der Fachverbände innerhalb der Gesamtorganisation so weit wie möglich zu begrenzen. Ebenso wie Hieronimi, der ihn als Leiter des Einzelhandelsverbandes Nord-Rhein vorgeschlagen hatte<sup>169</sup>, warnte er vor einer fachlichen Zersplitterung des Einzelhandels. In der Nord-Rhein-Provinz konnte er sich mit dieser Auffassung durchsetzen. Hier wurden keine Fachverbände, sondern nur Fachgemeinschaften errichtet, die dem Provinzialverband unterstellt waren. Die Provinzialverbände Westfalen und Hannover wiesen ebenfalls eine gesamtberufliche Orientierung auf. In den Landesverbänden Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen dominierte dagegen das fachliche Organisationsprinzip<sup>170</sup>.

Die Fachverbandsvertreter lehnten das gesamtberufliche Organisationsmodell, nach dem die Fachverbände nicht nur weisungsgebunden, sondern auch finanziell von dem überfachlichen Organisationszweig abhängig sein und diesem darüber hinaus noch ihre sozialpolitischen Funktionen abtreten sollten<sup>171</sup>, kategorisch ab. Einige Verbände drohten sogar für den Fall, daß die in der Nord-Rhein-Provinz bestehende Organisationsstruktur von dem zu schaffenden gesamtzonalen Einzelhandelsverband übernommen werde, aus den Landes- bzw. Provinzialverbänden auszutreten<sup>172</sup>. Sie begründeten ihre Haltung damit, daß die unabhängigen Fachverbände das Bedürfnis der Einzelhändler nach fachlicher Betreuung wesentlich besser befriedigen könnten als die entsprechenden Gremien der Regionalverbände. Außerdem würde sich die Mehrheit der Einzelhändler mit „ihren“ Fachverbänden, nicht aber mit den von Schmitz vorgeschlagenen „künstlichen“ Gebilden identifizieren. Ob dieses von den Fachverbandsfunktionären skizzierte Stimmungsbild der Basis tatsächlich zutraf, läßt sich quellenmäßig nicht belegen.

Vor dem Hintergrund der Verbandsentwicklung seit der Jahrhundertwende ist zweierlei festzustellen: erstens, daß die fachlich-organisatorische Zersplitterung des Einzelhandels dessen Organisationsfähigkeit lange Zeit blockierte, und zweitens, daß die von der Nord-Rhein-Provinz ausgehenden Bestrebungen, die Fachverbände den überfachlichen Regionalverbänden unterzuordnen, einen Bruch in der Verbandsgeschichte des Einzelhandels bedeuteten.

Der Streit um die angemessene Organisationsform spitzte sich zu, nachdem im Februar 1946 beschlossen worden war, einen gesamtzonalen Einzelhandelsverband für das britische Besatzungsgebiet zu gründen. Zusammen mit dem Handelsreferat des Zentralamts erarbeiteten die Vertreter des Einzelhandelsverbandes folgenden Lösungsvorschlag, der sich als wegweisend herausstellen sollte. Die Fachverbände sollten zwar das Recht haben, sich auf Zonenebene als eingetragene Vereine zu organisieren; Voraussetzung hierfür müsse jedoch sein, „daß sie sich für ihre bezirklichen Untergliederungen

---

<sup>169</sup> Sitzungsbericht der Besprechung über die Organisation des Einzelhandels in der Nord-Rheinprovinz am 31. 10. 1945, S. 2 (HStAD/RWN 113/67-73).

<sup>170</sup> Satzung Zonenverband (undatierter Entwurf), vermutlich aus dem Jahre 1946 (HDE/Archivraum).

<sup>171</sup> Bericht über die Zonenbeiratssitzung vom 29. 8. 1946, S. 1 (HStAD/RWN 113/53-66),

<sup>172</sup> Verband Deutscher Eisenwarenhändler e.V. an Gregor van Endert, 18. 4. 1946, S. 3 (HDE/Archivraum). Vgl. ferner Heinrich Wilke an Hans Schmitz, 24. 4. 1946, S. 5f. (HDE/Archivraum).

der regionalen Organisationen bedienen“<sup>173</sup>. D.h. im Klartext, daß der Unterbau der Zonenfachverbände den Regionalverbänden unterstehen sollte. Auf der Ende August 1946 in Essen stattfindenden Beiratssitzung des Einzelhandelsverbandes der britischen Zone wurde diese Auffassung mehrheitlich bestätigt. Eine weitere Einschränkung der Autonomie der Fachverbände bedeutete es, daß der Organisationsausschuß des zonalen Dachverbandes bei einem Teil ihrer Etatsposten mitbestimmen durfte (Gehälter, Geschäftsführer, Höhe der Mitgliedsbeiträge). Die Aufbringung der finanziellen Mittel für die Fachgliederungen oblag vollständig dem überfachlichen Organisationszweig<sup>174</sup>.

Schmitz gingen die Essener Beschlüsse noch nicht weit genug. Er forderte, „die Fachgemeinschaften der Landesverbände müßten ihr Stimmrecht in den Zonenfachverbänden gemäß ihrer Mitgliederzahl ausüben können“<sup>175</sup>. Eine solche Bestimmung hätte insbesondere dem mitgliederstarken Nord-Rhein-Verband großen Einfluß gesichert. Es verwundert nicht, daß die Fachverbände bestrebt waren, gerade dies zu verhindern. Gregor van Endert, der Präsident des Zonenverbandes, versuchte zwar grundsätzlich zwischen Schmitz und den erregten Fachverbandsvertretern eine Vermittlerrolle einzunehmen, konnte aber nicht verhehlen, daß er den Vorsitzenden des Verbandes Nord-Rhein im Grunde für einen Unruhestifter hielt. So wurde z. B. in einem Gutachten des Zonenverbandes die Frage aufgeworfen, „ob die – wie bisher geschehen – im Zonenverband fest verankerten Fachverbände einen Sprengkörper bilden oder aber das extreme Organisationsprinzip ‚regional contra fachlich‘ (statt regional und fachlich) den Sprengstoff erst schaffen würde“<sup>176</sup>.

Auf einer Mitte Februar 1947 stattfindenden Präsidiumssitzung erläuterte Schmitz, weshalb er diese letzte Schlußfolgerung für falsch hielt: er „stehe auf dem Standpunkt, daß, wenn die Fachverbände selbständig sein würden, der Einzelhandel auseinandergehe“<sup>177</sup>. Als Begründung führte er unter anderem an, daß in den Fachverbänden vorwiegend die Kleinbetriebe organisiert seien. Ein innerverbandlicher Machtzuwachs der Fachverbände würde die Großbetriebe dazu veranlassen, einen eigenen Verband zu gründen. Des weiteren ging Schmitz davon aus, daß ein Erstarren der Fachverbände unweigerlich eine Zersplitterung der Gesamtorganisation nach sich zöge. Dies wiederum würde die Vertretung der Einzelhandelsinteressen nach außen erschweren. An die Adresse der Fachverbandsvertreter gerichtet, sagte Schmitz: „Die kleinen Gruppen werden alle einmal zu uns kommen und uns als Berufsstand bitten, das zu tun, was sie nicht tun können [...] Nur der Vertreter von 100 000 Einzelhändlern kann mit Erfolg auftreten.“<sup>178</sup> Schmitz, so läßt sich im Rückblick feststellen, hatte den zentralen Mechanismus des modernen Interessenvermittlungssystems sehr gut erfaßt: Je größer und mitgliederstärker ein Verband, desto größer sein Drohpotential und seine Erfolgchancen bei der

<sup>173</sup> Protokoll einer am 24. 4. 1946 abgehaltenen Besprechung zwischen Hieronimi, Zens, Effer und Roloff (HDE/Archivraum).

<sup>174</sup> Die Essener Beschlüsse sind enthalten in: Hauptgemeinschaft des Einzelhandels, Informationsrundschriften, 24. 11. 1948 (HDE/Archivraum).

<sup>175</sup> Einzelhandelsverband der britischen Zone an Präsidialmitglieder, 21. 1. 1947, S. 2 (HDE/Archivraum).

<sup>176</sup> Einzelhandelsverband für die britische Zone an die Herren Präsidialmitglieder, 21. 1. 1947, Anlage II, S. 2 f. (HDE/Archivraum).

<sup>177</sup> Protokoll über die Sitzung des Präsidiums des Einzelhandelsverbandes für die britische Zone am 12./13. 2. 1947, S. 15 (HDE/Archivraum).

<sup>178</sup> Ebenda, S. 17.

Einflußnahme auf die Entscheidungsbildung im legislativen und exekutiven Bereich. Genau hier lag ja auch, wie bereits erwähnt, der neuralgische Punkt der Verbandsentwicklung im Einzelhandel bis 1945.

Schmitz, der sich in seiner eigenen Zone zunächst in einer Außenseiterposition befunden hatte, vermochte sich im Zuge der Verhandlungen um eine bizonale Einzelhandelsvertretung sowohl inhaltlich als auch persönlich in den Mittelpunkt zu spielen. Am 12. 6. 1947 kamen die Einzelhandelsvertreter der amerikanischen und britischen Zone zum ersten Mal zusammen. Auf einer zwei Wochen später in Frankfurt abgehaltenen Tagung wurde ein gemeinsamer Arbeitsausschuß gebildet, der sich aus den Präsidenten der neun bizonalen Landesverbände zusammensetzte. Drei der Verbandsvorsitzenden wurden in ein „engeres Arbeitsgremium“ gewählt, das die informelle Spitze des Arbeitsausschusses darstellte. Die Wahl entfiel auf Hans Schmitz aus Godesberg, Georg Geyer aus Frankfurt und Wilhelm Naegel aus Hannover. Effer, dem Geschäftsführer des Einzelhandelsverbandes der britischen Zone, wurde die Geschäftsführung der bizonalen Vereinigung übertragen<sup>179</sup>.

Van Endert, der als amtierender Verbandsvorsitzender des Einzelhandelsverbandes der britischen Zone selbst den Vorsitz übernehmen wollte, fühlte sich von Schmitz hintergangen. Schenkt man van Enderts Version der Ereignisse Glauben, so hatte Schmitz entgegen den im Vorfeld getroffenen Vereinbarungen mit Nachdruck die Federführung für die Nord-Rhein-Provinz gefordert und sich damit über die innerhalb der britischen Zone bestehende Führungshierarchie hinweggesetzt. Unterstützt wurde er dabei von Hieronimi, der nur als Gast anwesend war, aber nichtsdestotrotz seinen Einfluß für Schmitz in die Waagschale warf.<sup>180</sup> Spätestens nach dieser Sitzung kam keiner mehr an Schmitz und seinen Vorstellungen vorbei. Auf der Frankfurter Tagung war in personeller Hinsicht eine Vorentscheidung gefallen. Das zeigte sich auch bei der Gründung der Hauptgemeinschaft des (deutschen) Einzelhandels (HDE) am 12. 9. 1947, wo das Führungstrio von Frankfurt bestätigt wurde. Schmitz errang die Präsidentschaft der HDE, Wilhelm Naegel wurden zum Vizepräsidenten gewählt. Ein wesentlicher Grund für den Erfolg von Schmitz und Naegel dürfte darin zu sehen sein, daß in Bayern und Hessen die Fachverbände vergleichsweise schwach, die Regionalverbände dagegen besonders stark waren<sup>181</sup>.

Der 1896 in Bonn geborene Schmitz war ein Aufsteiger mit unternehmerischen Qualitäten. Im Hinblick auf seine spätere Verbandskarriere ist zu betonen, daß sein beruflicher Werdegang weitgehend außerhalb des traditionellen Kleinhandels verlief. Nachdem Schmitz die Volksschule und anschließend eine kaufmännische Lehre absolviert hatte, arbeitete er als kaufmännischer Angestellter in verschiedenen Waren- und Kaufhäusern sowie in Einzelhandelsgeschäften mittlerer Größe. Mitte der 20er Jahre machte er sich mit einem Stoffspezialgeschäft, das er in Bonn errichtete, selbständig. Die Unternehmungsgründung erwies sich als voller Erfolg. Bis 1932 eröffnete Schmitz Filialen in Duisburg, Düsseldorf, Dortmund und Köln. Bis 1939 brachte er es auf 250 Angestellte. Nach Kriegsende errichtete Schmitz zusätzlich einen Fabrikationsbetrieb für konfektio-

<sup>179</sup> Bayerischer Einzelhandel 1 (19. 7. 1947), Nr. 7.

<sup>180</sup> Protokoll über die Sitzung des Präsidiums des Einzelhandelsverbandes für die britische Zone am 30./31. 7. 1947, S. 1 (HDE/Archivraum).

<sup>181</sup> Bayerischer Einzelhandel 1986, H. 6, S. 8-12.

nierte modische Textilien. Geht man von seiner Biographie aus, so war Schmitz geradezu für die Aufgabe prädestiniert, die Mittel- und Großbetriebe in die Einzelhandelsorganisation zu integrieren und Unternehmergeist in die rein quantitativ vom Kleinsthandel beherrschten Einzelhandelsverbände zu tragen. Hinzu kommt, daß Schmitz als aktives CDU-Mitglied - 1949 wurde er sogar Bundestagsabgeordneter - über ausgezeichnete politische Kontakte verfügte. Nach dem Krieg hatte er zudem die Präsidentschaft der Industrie- und Handelskammer Bonn übernommen. Er stellte in dieser Position unter Beweis, daß er durchaus in der Lage war, über den Tellerrand seiner eigenen Berufsgruppe hinauszuschauen<sup>182</sup>. Als IHK-Präsident setzte sich Schmitz übrigens bis in die 50er Jahre hinein für eine Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Organen der Industrie- und Handelskammern ein<sup>183</sup>.

Wilhelm Naegel, Jahrgang 1904, hatte als Diplom-Kaufmann eine vergleichsweise hochwertige Ausbildung. Nach seinem Studium übernahm er eine Reihe von beruflichen Aufgaben in Industrie, im Bankwesen sowie im Handel, bis er schließlich Geschäftsführer einer Filiale eines Einzelhandelsgroßbetriebes wurde. Naegel war 1945 bei der Errichtung des Einzelhandelsverbandes Hannover (bzw. Niedersachsens), dessen Präsident er wurde, maßgeblich beteiligt. Auch bei der Gründung der CDU in Hannover und der britischen Zone gehörte er zu den Männern und Frauen der ersten Stunde<sup>184</sup>. Naegel ist für die Nachkriegsgeschichte des Einzelhandels nicht zuletzt deshalb eine Schlüsselfigur, weil er Schmitz bei der Realisierung seines Organisationsmodells maßgeblich unterstützte. Mindestens ebenso hoch einzuschätzen ist, daß er der einzige Einzelhandelsvertreter im Wirtschaftsrat war, wo er das Amt des Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses einnahm.

Die konzeptionelle Federführung beim Aufbau der HDE hatten die Einzelhandelsvertreter der britischen Zone inne. Da in der amerikanischen Zone während der ersten zwei Nachkriegsjahre kein gesamtzonaler Einzelhandelsverband gebildet worden war, hatten die süddeutschen Einzelhandelsfunktionäre, was die Gründung eines überregionalen Dachverbandes anging, keine nennenswerten Erfahrungen vorzuweisen. Dies dürfte der entscheidende Grund dafür gewesen sein, daß es die Einzelhandelsvertreter der amerikanischen Zone dem britischen Zonenverband überließen, die bizonale Geschäftsführung zu errichten<sup>185</sup>.

Der organisatorische Aufbau der HDE ähnelte dem des Einzelhandelsverbandes in der britischen Zone. Der HDE gehörten sowohl die überfachlichen Landesverbände als auch die Spitzenorgane der Fachverbände an. Unterhalb der bizonalen bzw. Bundesebene bestand - wie seinerzeit in der britischen Zone - keine einheitliche Organisationsstruktur. Ein Blick auf die Träger der Finanzhoheit macht dies deutlich: In Württemberg, Hamburg, Bremen und Berlin lag diese bei den Landesfachverbänden. Überfachliche Einzelhandelsverbände gab es hier nicht. In Bayern und Schleswig-Holstein hatten die (überfachlichen) Landesverbände die Finanzhoheit inne. In den übrigen Regionen der Bundesrepublik zogen die Bezirks- und Kreisverbände die Mitgliederbeiträge ein<sup>186</sup>.

<sup>182</sup> Bayerischer Einzelhandel 3 (5. 9. 1949), Nr. 17/18.

<sup>183</sup> Prowe, Unternehmer, S. 241.

<sup>184</sup> Ebenda; vgl. auch Heitzer, S. 92 und 446; vgl. ferner Becker, S. 142.

<sup>185</sup> Protokoll über die Sitzung des Präsidiums des Einzelhandelsverbandes für die britische Zone am 30./31. 7. 1947, S. 3-6 (HDE/Archivraum).

<sup>186</sup> HDE an Präsidialmitglieder, 3. 4. 1957, Anlage 1 (HDE/Flur/004/Org.Richtlinien).

Trotz dieser Uneinheitlichkeit im organisatorischen Aufbau wird man sagen können, daß die Fachverbände die Verlierer der Organisationsreform waren. In den meisten Bundesländern konnten die einzelnen Betriebsinhaber lediglich in den Bezirks- bzw. Landesverbänden Mitglied werden. Die Mitgliedschaft bei den Fachverbänden war korporativ. Die Doppelmemberschaft, die die Organisationsstruktur der alten HDE bis zu deren Auflösung im Dritten Reich gekennzeichnet hatte, gehörte mithin der Vergangenheit an. Die Tatsache, daß die Finanzhoheit im allgemeinen bei den Bezirks- bzw. Landesverbänden lag, ging ebenfalls zu Lasten der Fachverbände. Auch die Bundesfachverbände waren finanziell von einer überfachlichen Organisation, nämlich der HDE, abhängig<sup>187</sup>. Die Fachbandsvertreter wandten gegen diesen Finanzierungsmodus ein, die Mitgliederbeiträge würden von den überfachlichen Verbänden „ohne volles Verständnis für die fachlichen Notwendigkeiten nach regionalen Gesichtspunkten ausgegeben“<sup>188</sup>. Diese Kritik blieb jedoch folgenlos.

Obwohl sie sich gegen ihre Gegner aus den Fachverbänden im großen und ganzen durchgesetzt hatten, waren die „Regionalisten“ in der HDE-Führung mit dem Erreichten nicht ganz zufrieden. Sie traten dafür ein, den organisatorischen Aufbau unterhalb der Bundesebene zu vereinheitlichen. 1957 kam schließlich die mit diesem Problem beauftragte „Technische Kommission“ der HDE zu dem Schluß, ein einheitlicher Grundaufbau könne in absehbarer Zeit nicht erreicht werden<sup>189</sup>. Der Grund hierfür wurde zwar nicht explizit genannt, doch steht zu vermuten, daß man die zu erwartende Machtprobe mit den Fachbandsvertretern scheute. Es war in der Tat unwahrscheinlich, daß die Fachverbände ohne größeren Widerstand ihre letzten Enklaven aus der Hand geben würden. Die von der Delegiertenversammlung der HDE im November 1957 beschlossene Organisationsreform führte insofern zu einer Aufwertung der Fachbandsseite, als dem Präsidialrat der HDE, in dem nunmehr neben den Vorsitzenden der Landesfachverbände auch die Vorsitzenden der Bundesfachverbände vertreten waren, maßgeblicher Einfluß auf die Politik der HDE eingeräumt wurde<sup>190</sup>.

Eine weiterer zentraler Kritikpunkt der HDE-Führung betraf die Finanzierung des Spitzenverbandes. Wenn es schon der HDE nicht erlaubt war, in eigener Regie Beiträge zu erheben, so sollte dies - nach Auffassung der HDE - wenigstens den Landesverbänden gestattet sein<sup>191</sup>. Diese waren nämlich ihrerseits weitgehend von den finanziellen Zuteilungen der Bezirksverbände abhängig, d. h. die HDE wurde von Beiträgen finanziert, die zwei Organisationsebenen tiefer erhoben wurden und deren weitere Verteilung sie kaum überblickte, geschweige denn beeinflussen konnte. Die Reformversuche der HDE in dieser Frage wurden von den auf ihrer Finanzhoheit beharrenden Bezirksverbänden abgeblockt. Es kam lediglich zur Vereinheitlichung der regionalen Beitragssysteme und -staffelungen.

<sup>187</sup> Wein, S. 270f.

<sup>188</sup> Gröhdahl an Schmitz, 14. 11. 1948, S. 3 (HDE/Archivraum).

<sup>189</sup> Beratungsergebnisse der „Technischen Kommission“ in der Sitzung am 25./26. 4. 1957, S. 1 (HDE/Flur/004/Org.Richtlinien).

<sup>190</sup> HDE, 10. Arbeitsbericht (1957), S. 128.

<sup>191</sup> HDE an Präsidialmitglieder, 3. 4. 1957, Anlage 1, S. 4 (HDE/Flur/004/Org.Richtlinien). Zu Beginn der 50er Jahre hatte Schmitz sogar vorgeschlagen, den Beitragseinzug auf die Hauptgemeinschaft zu übertragen; vgl. Protokoll über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 9. 10. 1950, S. 8 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

Die 1957 beschlossene innerverbandliche Reorganisation führte dazu, daß die Mitglieder der HDE-Delegiertenversammlung nicht mehr aus den Landesverbänden, sondern aus den Organen, die die Beitragshoheit innehatten, also in der Regel den Bezirksverbänden, berufen wurden. Es steht zu vermuten, daß durch die Einbindung der Bezirksvertreter in die Spitzenorganisation deren Bereitschaft, die HDE zu finanzieren, gefördert werden sollte<sup>192</sup>.

Die in den ersten Nachkriegsjahren angestrebte Integration der Mittel- und Großbetriebe in die Fachverbände konnte nur bedingt realisiert werden. Noch im Herbst 1946 waren die führenden Beamten des Handelsreferates im Zentralamt mit den Spitzenvertretern des norddeutschen Einzelhandels darin einig gewesen, daß von der Gründung einer besonderen Organisation der Waren- und Kaufhäuser abzusehen sei<sup>193</sup>. Es ließ sich jedoch nicht verhindern, daß sich in den folgenden Jahren auf Landesebene Verbände der Mittel- und Großbetriebe bildeten. Diese Entwicklung mündete schließlich 1948 in der Gründung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG). Als Zugangsvoraussetzung zur BAG galt ein Umsatz von 1 Mio. DM. Zum Leiter dieser großbetrieblichen Interessengemeinschaft wurde Dr. Werner Schulz (Vorstandsmitglied der Kaufhof AG) gewählt, der auch schon an der Gründung und der Gestaltung des britischen Zonenverbandes maßgeblich beteiligt gewesen war. Die BAG hatte den Status eines (überfachlichen) Bundesfachverbandes und war somit in die Hauptgemeinschaft integriert. Eine vergleichbare Stellung hatten die Arbeitsgemeinschaft der Lebensmittelfilialbetriebe, die Außenhandels-Vereinigung des Deutschen Einzelhandels sowie der Gesamtverband der Teilzahlungsgeschäfte. Bei all diesen Vereinigungen handelte es sich um institutionalisierte Sonderinteressen innerhalb des Einzelhandelsverbandes<sup>194</sup>. Die Mittel- und Großbetriebe sollten nach Auffassung der BAG und HDE-Führung nicht nur in der Bundesarbeitsgemeinschaft organisiert sein, sondern zudem die Mitgliedschaft der Landesverbände und damit auch der Fachverbände erwerben. Auf diese Weise hoffte man, verhindern zu können, daß die regionalen Fachgemeinschaften und die Bundesfachverbände zu reinen Interessenvertretungsorganen der Kleinbetriebe degenerierten. In der Praxis hingegen waren die Großbetriebe häufig vom fachlichen Organisationszweig enttäuscht. Da die Kleinbetriebe in den Fachgemeinschaften stimmenmäßig dominierten, konnten die Großbetriebe ihre Interessen kaum durchsetzen. Diese zeigten sich insbesondere verärgert darüber, „daß man große Beiträge zahlen müsse, ohne ein entsprechendes Äquivalent zu bekommen“<sup>195</sup>. Dies war einer der Gründe, warum die Austritte der größeren Betriebe aus den Fachverbänden in den 50er Jahren zunahmen<sup>196</sup>. Auch auf Bundesebene war der Einfluß der BAG innerhalb der HDE eng begrenzt. Der Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft gehörte zwar dem HDE-Präsidium an, doch befand er sich gegenüber den übrigen Mit-

<sup>192</sup> HDE, 10. Arbeitsbericht, S. 128 f.

<sup>193</sup> Niederschrift einer Besprechung zwischen Hieronimi, Schulz, Schmitz, Zens und Effer vom 21. 9. 1946 (HDE/Archivraum).

<sup>194</sup> Wein, S. 272.

<sup>195</sup> BAG an HDE, 29. 7. 1950 (HDE/Flur/013/00). Die Briten hatten die Stimmquotierung innerhalb der Verbände untersagt. Der Einfluß der Mitgliedsunternehmen sollte sich nach ihrer Auffassung nicht nach Beschäftigten- oder Umsatzziffern richten; vgl. Plumpe, S. 156.

<sup>196</sup> Z.B. Verband des Textil-Einzelhandels Württemberg-Baden an Hauptverband des Textil-Einzelhandels, 25. 4. 1950 (HDE/Flur/012/Landesverbände 08).

gliedern dieses Gremiums, bei denen es sich ausnahmslos um Mittelständler handelte, in der Minderheit. Im Präsidialrat war die BAG bis zur Organisationsreform von 1957 nur als Gast vertreten. An der Arbeit der HDE-Fachausschüsse, in denen die politischen Entscheidungen der Verbandsspitze vorbereitet wurden, waren die BAG-Vertreter nicht beteiligt. Angesichts der peripheren Stellung, die die BAG in den Spitzengremien der Hauptgemeinschaft hatte, erscheint es vertretbar, HDE und BAG als selbständige Organisationen zu behandeln. Im weiteren Verlauf der Analyse wird daher die Hauptgemeinschaft als mittelständische Interessenvertretung angesehen, obwohl sie formal auch die Interessen der Großbetriebe repräsentierte.

Vergleicht man Entwicklung und Struktur der hier untersuchten mittelständischen Verbände, so fallen zunächst die Unterschiede auf. Im Einzelhandel bestand zwischen dem fachlichen und überfachlichen Organisationszweig keine Institution, die wie der ZDH zwischen den Organisationsflügeln vermittelte. Die HDE verstand sich nämlich selbst als Verlängerung der Regionalverbände. Der Selbstverwaltungsstatus und das damit verbundene Prinzip der Zwangsmitgliedschaft galten im Einzelhandel – wie bereits erwähnt – nur für die Industrie- und Handelskammern. Diese wiederum standen im Unterschied zu den Handwerkskammern nicht im Zentrum des berufsständischen Interessenvermittlungssystems. Das überfachliche Vertretungsprinzip wurde vielmehr von den regionalen Einzelhandelsverbänden verkörpert. Ein weiteres Kennzeichen des Handwerks, für das es im Einzelhandel kein Äquivalent gab, war die Mitwirkung der Gesellen in den Handwerkskammern und Innungen.

Eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit der Verbandsentwicklungen der hier untersuchten Berufsgruppen ist in dem Konflikt zwischen fachlichem und überfachlichem Organisationszweig zu sehen. In beiden Mittelstandsverbänden bestand vorübergehend die Gefahr, daß die Gesamtorganisation an dieser Auseinandersetzung, die sowohl machtpolitisch als auch konzeptionell motiviert war, zerbrechen könnte. Dies hätte die politische Durchsetzungsfähigkeit der mittelständischen Interessengruppen zweifellos entscheidend beeinträchtigt. Die Folgen für das Handwerk wären vermutlich noch einschneidender gewesen, da die rechtlich-organisatorische Struktur für die Existenz dieser Berufsgruppe von konstitutiver Bedeutung war. Es steht zu vermuten, daß ein Auseinanderbrechen der Handwerksorganisation die Auflösung des Handwerks als zusammengehörige Berufsgruppe eingeleitet hätte.

Im Einzelhandel wurde die Organisationskrise recht früh, nämlich in den Jahren 1947/48, bereinigt, im Handwerk entspannten sich die Fronten erst nach 1951. Konnten sich im Einzelhandel die Regionalverbände gegen die Fachverbände eindeutig durchsetzen, so hatte die Konfliktlösung im Handwerk mehr den Charakter eines Kompromisses, wobei die Kammern gegenüber dem Fachverbandszweig nicht zuletzt wegen der besseren Finanzlage strukturell im Vorteil waren.

Handwerk und Einzelhandel gingen – dies läßt sich zusammenfassend sagen – gestärkt aus den innerverbandlichen Auseinandersetzungen hervor. Der organisatorische Aufbau beider Verbände war den Bedingungen einer Massendemokratie mit starken korporatistischen Zügen angemessener als noch zur Weimarer Zeit. Die mittelständischen Funktionäre hatten in organisatorischer Hinsicht aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. Das gilt insbesondere für die Führungsspitze im Einzelhandel, die sich wesentlich stärker als die Entscheidungsträger im Handwerk von den überkommenen Organisationsstrukturen löste. Bei dieser Entwicklung spielte der Staat eine wichtige

Rolle, zumal in den ersten Nachkriegsjahren, als es darum ging, funktionsfähige Vermittlungsschmarniere zwischen staatlichem Lenkungssystem und mittelständischer Basis zu installieren.

*Interessenvertreter des Handwerks und des Einzelhandels im Bundestag*

Die Mittelstandsverbände nahmen im Vorfeld der ersten Bundestagswahlen mit Genugtuung zur Kenntnis, daß nahezu alle politischen Parteien die Förderung des gewerblichen Mittelstandes auf ihre Fahnen geschrieben hatten. Die Führungsgremien von Handwerk und Einzelhandel waren allerdings realistisch genug, um zu erkennen, daß das programmatische Bekenntnis zum Mittelstand, das „sich in Zeiten entscheidender Wahlen wie eine edle Blume zu entfalten pflegt“<sup>197</sup>, keine Gewähr für eine mittelstandsfreundliche Gesetzgebung bot. Um eine angemessene Berücksichtigung der mittelstandsspezifischen Interessen in der praktischen Politik sicherzustellen, hielten es ZAG und HDE für notwendig, möglichst viele Interessenvertreter aus ihren Reihen im Parlament zu plazieren. Die Zahl der mittelständischen Selbständigen, die sich in den maßgeblichen oberen Instanzen engagierten und somit als Kandidaten überhaupt in Frage kamen, war indes – wie die Mittelstandsverbände selbst betonten – äußerst gering<sup>198</sup>.

Das Fazit der Handwerksführung zur Bundestagswahl von 1949 fiel denn auch negativ aus. Von den 25 Handwerksmeistern, die als aussichtsreiche Kandidaten deklariert worden waren, zogen 13 in den Bundestag ein. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Mandatsträger betrug 3,2%. In den Landtagen hatten die Handwerksvertreter bis zum Sommer 1949 3 bis 7% der Sitze erobert.

Von den Handwerksabgeordneten im 1. Bundestag gehörten 6 der CDU/CSU, je 3 der DP und der FDP sowie einer der SPD an<sup>199</sup>. Es fällt auf, daß einige dieser Abgeordneten führende Positionen in der Handwerksorganisation bekleideten. Der CDU-Abgeordnete Bernhard Günther z. B. war Präsident der Handwerkskammer Köln und gehörte zum inneren Kreis der Handwerksführung. Sein Fraktionskollege Mensing war ein führender Repräsentant des niedersächsischen Handwerks und Präsidialmitglied der ZAG. Der prominenteste Handwerksabgeordnete der FDP war Hans Dirscherl, seines Zeichens Präsident der Handwerkskammer für Mittelfranken und Vorsitzender des Bayerischen Handwerkstages<sup>200</sup>. Heinrich Schild von der DP hatte zwar keine handwerkliche Berufsausbildung aufzuweisen, gehörte aber dennoch zu den rührigsten Vertretern dieser Berufsgruppe im Bundestag. Als Generalsekretär des Rheinisch-Westfälischen Handwerkerbundes verfügte er zudem über beträchtlichen Einfluß innerhalb der Handwerksorganisation<sup>201</sup>.

<sup>197</sup> DHBl 1, H. 13 (10.7.1949), S. 225.

<sup>198</sup> Ebenda.

<sup>199</sup> DHBl 1, H. 16 (25.8.1949), S. 273. Zu den Handwerksmeistern, die übrigens nicht alle selbständig waren, wurden auch drei Buchdruckermeister gezählt, obwohl dieses Gewerbe 1937 offiziell in die Industrie eingegliedert worden war. Zu den Landtagwahlergebnissen vgl. DHBl 1, H. 13 (10.7.1949), S. 225 f.

<sup>200</sup> Niedersächsisches Handwerk 1, H. 11 (25.8.1949), S. 1 f.

<sup>201</sup> Rheinisch-Westfälischer Handwerkerbund, S. 6. Schild war von 1933 bis 1934 Generalsekretär des Reichsstandes des deutschen Handwerks gewesen. Seine Entlassung aus diesem Amt ging auf eine Anordnung Schachts zurück, der befürchtete, daß Schild hinter seinem Rücken mit der DAF kooperierte; vgl. Winkler, Stand, S. 17.

Die genannten Handwerksvertreter bekannten sich im Bundestag offen zu ihrem „Berufsstand“. Mensing gebrauchte mitunter sogar die erste Person Plural, wenn er die Forderungen des Handwerks vortrug<sup>202</sup>. Diese offene Parteinahme der Handwerksabgeordneten wirkte nicht nur auf die Opposition, sondern bisweilen auch auf die Mitglieder der Regierungsparteien provozierend, wie sich an den Zwischenrufen im Bundestag ablesen läßt.

Die Handwerksführung erwartete von ihren Interessenvertretern gemäß der Parole „Handwerkspolitik steht über der Parteipolitik!“ absolute Loyalität.<sup>203</sup> Die organisatorische Realisierung dieses berufsständischen Imperativs ließ nicht lange auf sich warten. Bereits im September 1949 wurde eine interfraktionelle Arbeitsgemeinschaft der Handwerksabgeordneten ins Leben gerufen. Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsgemeinschaft und der ZAG bzw. dem ZDH funktionierte „ausgezeichnet“, wie ZDH-Präsident Uhlemeyer im Sommer 1951 zu berichten wußte<sup>204</sup>. Um das Verhältnis zwischen Verband und Abgeordneten noch enger zu gestalten, richtete der ZDH 1951 eine parlamentarische Verbindungsstelle ein. Darüber hinaus veranstalteten der ZDH und die interfraktionelle Arbeitsgemeinschaft regelmäßig „Parlamentarische Abende“, auf denen die Handwerksabgeordneten Gelegenheit zur Aussprache untereinander oder mit geladenen Gästen hatten<sup>205</sup>. Im Herbst 1951 schuf der ZDH den „Aktionsfond des Deutschen Handwerks“. Diese Maßnahme hatte den Zweck, die handwerkspolitische Arbeit auf der Bundesebene finanziell zu fördern<sup>206</sup>. Gespeist wurde der Aktionsfond durch freiwillige Spenden einzelner Handwerker. Diese Gelder wurden in erster Linie dazu verwandt, den Bundestagswahlkampf aussichtsreicher Handwerkskandidaten zu unterstützen<sup>207</sup>.

Trotz der genannten Maßnahmen blieb die Zahl handwerklicher Abgeordneter vergleichsweise gering. Die Selbstkritik überwog in der Ursachenanalyse: Die Parteien hätten zwar versagt, weil sie die Handwerker in ihren Reihen nicht genügend gefördert hätten, von noch größerer Bedeutung sei aber die Unfähigkeit des Handwerks gewesen, die politische Mobilisierung ihrer Klientel voranzutreiben bzw. gegen deren Apathie anzukämpfen.

Ähnlich äußerte sich auch die HDE. Als sie 1951 Zwischenbilanz zog, mußte sie einräumen, daß die Bereitschaft der Parteien, selbständige Einzelhändler bei der Kandidatenaufstellung zu berücksichtigen, stärker gewachsen sei als das Potential an geeigneten

<sup>202</sup> Vgl. z. B. Sten.Ber. BT, 1. WP, 19.3.1952, S. 8547.

<sup>203</sup> DHBl 1, H. 13 (10.7.1949), S. 225.

<sup>204</sup> Uhlemeyer, Die Arbeit der Spitzenvertretung des Handwerks, in: DHBl 3, H. 11 (10.6.1951), S. 173-175, hier 173.

<sup>205</sup> Ebenda.

<sup>206</sup> ZDH-Sonderrundschreiben vom 14.11.1951 (ZDH/Aktionsfond 1953).

<sup>207</sup> ZDH an die Mitglieder des Kuratoriums für die Verwaltung des Aktionsfonds, 15.7.1953 (ZDH/Aktionsfond 1953). Überweisungen aus dem Aktionsfond erfolgten z. B. an die Wahlkonten von Stücklen und Schmücker, vgl. Wellmanns an Stücklen, 3.9.1953 (ZDH/Aktionsfond); Wellmanns an Schmücker, 3.8.1953 (ZDH/Aktionsfond 1953). An den Spendenaufrufen beteiligten sich z.T. auch Handwerkskammern; vgl. z. B. Handwerkskammer Bruchsal an ZDH, 21.12.1951; Handwerkskammer Flensburg an Kreishandwerkerschaften, 27.12.1951; Handwerkskammer Hamburg an ZDH, 1.2.1952 (ZDH/Aktionsfond 1953). Diese Praxis war insofern äußerst bedenklich, als die Spenden in erster Linie dazu dienen sollten, die selbständigen Handwerker zu fördern. Diese einseitige Förderung der Unternehmerinteressen war mit dem öffentlich-rechtlichen Status der Kammern im Grunde nicht vereinbar.

Kandidaten. Die HDE führte dies zum einen darauf zurück, daß es für kleine Selbständige aufgrund ihrer umfangreichen Aufgaben als Betriebsleiter schwer sei, parlamentarische Mandate zu übernehmen. Zum anderen sei die politische Zurückhaltung der Einzelhändler auf ihre besondere Stellung in der Öffentlichkeit zurückzuführen. So laufe der „politisch exponierte Kaufmann [...] leider in Deutschland – anders als in manchen anderen großen Demokratien – Gefahr, von anders eingestellten Verbrauchern gemieden zu werden“<sup>208</sup>. Rein numerisch war das Gewicht des Einzelhandels im ersten Bundestag tatsächlich sehr gering. Allerdings waren mit Hans Schmitz und Wilhelm Naegel (beide CDU) der Präsident und der Vizepräsident der HDE im Bundestag vertreten<sup>209</sup>. Die Führungsspitze des Einzelhandels nahm also direkt an der legislatorischen Arbeit teil. Schmitz wies darauf hin, „daß der Einfluß, den der einzelne Abgeordnete in Schlüsselpositionen ausüben könne, wichtiger sei, als die Zahl der Abgeordneten, die man selbst stelle“<sup>210</sup>. Naegel hatte sogar ab dem 8. 10. 1952 den Vorsitz des Wirtschaftsausschusses inne, und auch Schmitz verfügte innerhalb der CDU/CSU-Fraktion über ausgezeichnete Kontakte. So gesehen, war es um die Vertretung der Einzelhandelsinteressen nicht schlecht bestellt.

Die HDE erwartete von ihren politischen Sachwaltern im Bundestag, daß sie „auf die Gesetzgebung im Sinne einer wirklichkeitsnahen Einstellung zum Handel“ Einfluß nahmen<sup>211</sup>. Um den Informationsfluß zwischen Verband und Parlament zu fördern, wurde Ende 1949 eine parlamentarische Verbindungsstelle in Bonn eingerichtet. Die Einzelhandelsabgeordneten traten im Bundestag zurückhaltender auf als ihre Kollegen aus dem Handwerk. Sie waren sichtlich bemüht, nicht in erster Linie als Interessenvertreter ihrer Berufsgruppe zu erscheinen. Dabei kam ihnen zweifellos zugute, daß die berufsständische Rhetorik im Einzelhandel ohnehin weniger stark ausgeprägt war als im Handwerk.

Im Vorfeld der Wahlen zum zweiten Bundestag setzten sich die Spitzenverbände der Bauern, Handwerker, Einzelhändler, Haus- und Grundbesitzer und Beamten gemeinsam bei den Regierungsparteien dafür ein, bei der Kandidatenaufstellung die Mittelständler stärker als bisher zu berücksichtigen. Die angesprochenen Parteien waren hierzu durchaus bereit. Auch der Bundeskanzler stand diesem Ansinnen grundsätzlich positiv gegenüber, wenn auch nicht vorbehaltlos, wie aus folgender Äußerung gegenüber dem Präsidium des Deutschen Mittelstandsblocks hervorgeht: „Wenn Sie uns dankenswerter Weise Kandidaten vorschlagen wollen, darf ich Sie bitten, solche Persönlichkeiten auszusuchen, deren Blick über ihren Berufsstand hinausgeht.“<sup>212</sup> Einer Aufstellung des Deutschen Mittelstandsblocks ist zu entnehmen, daß den Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP in der zweiten Legislaturperiode insgesamt 17 Abgeordnete angehörten, die Funktionsträger in der Handwerksorganisation waren. Die Zahl der Einzelhandelsfunktionäre, die ein Mandat der genannten Parteien hatten, belief sich auf

<sup>208</sup> HDE, 4. Arbeitsbericht (1951), S. 31.

<sup>209</sup> Bayerischer Einzelhandel 3, H. 17/18 (5. 9. 1949), S. 122.

<sup>210</sup> Ergebnis über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 22./23. 10. 1952, S. 2 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

<sup>211</sup> HDE, 2. Arbeitsbericht (1949), S. 6.

<sup>212</sup> Protokoll der Besprechung des Präsidiums des Deutschen Mittelstandsblocks mit Bundeskanzler Adenauer am 10. 12. 1952, S. 4 (ZDH/DMB/Allgemeines vom Juni 53 bis Dez. 53).

9<sup>213</sup>. Gegenüber dem ersten Bundestag bedeutete dies eine geringfügige absolute Steigerung. Der relative Anteil der Handwerks- und Einzelhandelsvertreter dürfte indes kaum zugenommen haben, da die Zahl der Bundestagsmandate in der zweiten Legislaturperiode um rund ein Fünftel höher lag als in der ersten.

Der Erhebung des Mittelstandsblocks lag das Kriterium der Funktionsträgerschaft zugrunde. Diese war jedoch nicht deckungsgleich mit der beruflichen Zugehörigkeit. Es gab durchaus Abgeordnete, die Mitglieder von Mittelstandsverbänden waren, ohne selbst einen entsprechenden Beruf ausgeübt oder erlernt zu haben. Analysiert man die Berufsstruktur der CDU/CSU-Fraktion in der II. und III. Wahlperiode, so zeigt sich, daß der Anteil der selbständigen Handwerker von 5,2 auf 4,1% zurückging, während der Anteil der Einzelhandelskaufleute in beiden Legislaturperioden bei 3,1% lag<sup>214</sup>. In der FDP-Fraktion waren die freien Berufe und die Unternehmerschaft im Vergleich zu den übrigen Fraktionen überdurchschnittlich stark vertreten<sup>215</sup>. Für den Anteil der Handwerker und Einzelhändler galt dies jedoch nicht<sup>216</sup>. Nach der Bundestagswahl von 1953 beklagte sich der ZDH-Präsident beim Vorsitzenden des Bundesfachausschusses für Gewerbepolitik der FDP darüber, daß „die FDP-Fraktion ohne einen einzigen eigentlichen Handwerksvertreter“ sei<sup>217</sup>. Uhlemeyer wertete dies als Provokation gegenüber dem Handwerk, zumal mindestens 20% der Stimmen für die FDP aus dem Handwerk gekommen seien. Im September 1954 rückte zwar der Bäckermeister Fritz Held für die FDP in den Bundestag nach, eine prinzipielle Wende zugunsten einer handwerksfreundlicheren Kandidatenaufstellung wurde hierdurch jedoch nicht eingeleitet. In der dritten Legislaturperiode war unter den handwerksnahen Abgeordneten wiederum kein FDP-Mitglied zu finden<sup>218</sup>. Um die Repräsentation der Einzelhandels in der FDP-Fraktion war es etwas besser bestellt, galten doch in der zweiten Wahlperiode immerhin zwei FDP-Abgeordnete als Vertreter dieser Berufsgruppe<sup>219</sup>.

<sup>213</sup> Rundschreibendienst Nr. 10/53 des Deutschen Mittelstandsblocks, 18.9.1953 (ZDH/DMB/Entschlußg., Veranstaltg.).

<sup>214</sup> Domes, S. 24, Tab. 3. Problematisch an diesen Angaben ist unter anderem, daß aus ihnen nicht hervorgeht, welche berufliche Position die Abgeordneten vor ihrer ersten Wahl in den Bundestag einnahmen. Eine zweite von Domes zusammengestellte Tabelle (ebenda, S. 25, Tab. 4) gibt hierüber Auskunft. Demnach betrug der Anteil der selbständigen Handwerker in der II. und III. WP 5,6%. Der Prozentsatz der selbständigen Einzelhändler stieg von 2,4 auf 2,9 an. Zur prinzipiellen methodischen Problematik einer sozialen Herkunftsanalyse der Bundestagsabgeordneten vgl. Klatt, S. 66 f. Angaben zur Berufsstruktur der Abgeordneten in den ersten drei Legislaturperioden finden sich auch in: Mitgliederstruktur des Deutschen Bundestages. I.-VII. WP, S. 134-147. Die hier zusammengestellten Statistiken, die überwiegend zeitgenössischen Untersuchungen entnommen sind, weisen die selbständigen Handwerker und Einzelhändler nicht gesondert aus und sind daher für unsere Analyse nur von geringem Nutzen.

<sup>215</sup> Breiting, S. 125.

<sup>216</sup> Der Anteil der FDP-Abgeordneten, die lediglich über eine Volks- und Mittelschulbildung verfügten, betrug in der ersten WP 10 und in der vierten WP gar nur 6%. In den Fraktionen der CDU und SPD lag der entsprechende Prozentsatz wesentlich höher. Da die meisten Handwerks- und Einzelhandelsabgeordneten nicht mehr als eine Mittelschulbildung genossen haben dürften, drängt sich der Schluß auf, daß diese Berufsgruppen in der FDP-Fraktion nur eine Randstellung einnahmen; zur Schulbildung der FDP-Abgeordneten vgl. Gutscher, S. 83 f.

<sup>217</sup> Uhlemeyer an Waess, 13.10.1953, S. 1 (ADL/A 19/3).

<sup>218</sup> DHBl 8, H. 18 (25.9.1957), S. 274.

<sup>219</sup> Rundschreibendienst Nr. 10/53 des Deutschen Mittelstandsblocks, 18.9.1953 (ZDH/DMB/Entschlußg./Veranstaltg.).

Die Zahl der Handwerksvertreter in der SPD-Fraktion erhöhte sich von Legislaturperiode zu Legislaturperiode (I. Bundestag: 1/II. Bundestag: 4/III. Bundestag 6), ohne allerdings den Repräsentationsgrad der CDU/CSU-Fraktion auch nur annähernd zu erreichen<sup>220</sup>. Der politisch aktivste Handwerksabgeordnete in den Reihen der SPD-Fraktion war der selbständige Tischlermeister Karl Regling. Regling hatte Anfang der 50er Jahre vorübergehend das Amt des Landesinnungsmeisters des Tischlerhandwerks Schleswig-Holstein inne. Er war somit der einzige SPD-Abgeordnete, dem es gelungen war, eine verantwortungsvolle Position im handwerklichen Verbandswesen einzunehmen<sup>221</sup>. Sein Einfluß reichte allerdings nicht bis in die Entscheidungszentren der Handwerksorganisation. Es fällt auf, daß sowohl der ZDH als auch die HDE vor allem die Regierungsparteien dazu drängten, die Mittelstandsvertreter bei der Kandidatenaufstellung zu berücksichtigen. Ein vergleichbarer Druck wurde auf die SPD nicht ausgeübt. Union, FDP (bis zur dritten Wahlperiode) und DP hatten nun einmal als Koalitionspartner entscheidenden Einfluß auf die Gesetzgebung, während sich die SPD in der Opposition befand. Hinzu kam die ideologische Distanz, die zwischen Mittelstandsverbänden und Sozialdemokratie bestand, wobei die Ressentiments stärker von den Mittelstandsfunktionären ausgingen als von den mittelstandsnahen Kreisen in der SPD.

Als zentrales Ergebnis ist festzuhalten, daß der Anteil der Abgeordneten, die dem gewerblichen Mittelstand entweder beruflich nahestanden oder als Funktionäre in den Mittelstandsverbänden tätig waren, in den ersten drei Bundestagen nahezu konstant blieb. Man wird also etwaige Veränderungen in der Durchsetzungsfähigkeit mittelstandsspezifischer Interessen in der Gesetzgebung der 50er Jahre nicht auf die zahlenmäßige Entwicklung der Mittelstandsabgeordneten zurückführen können.

### *Die Institutionalisierung mittelstandsspezifischer Interessen in Parteien und Parlament*

#### CDU/CSU und FDP

Die rheinische und die westfälisch-lippische CDU hatten bei der organisatorischen Verankerung der Mittelstandspolitik auf der Ebene der Landesverbände eine Vorreiterrolle inne. Die CDU im Rheinland gründete 1951 einen selbständigen Mittelstandsausschuß. Im CDU-Landesverband Westfalen-Lippe wurde im selben Jahr ein Handwerksbeirat als Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses eingerichtet. Dieser wurde 1956 zu einem Mittelstandsausschuß ausgebaut. Die Mehrzahl der übrigen Landesverbände konstituierte entsprechende Gremien ebenfalls erst zu diesem relativ späten Zeitpunkt<sup>222</sup>. Auf der Bundesebene war die Mittelstandspolitik der CDU bis Mitte der 50er Jahre lediglich in Form eines Unterausschusses des Bundesausschusses für Wirtschaftspolitik institutionell faßbar. Die CSU verfügte in dieser Phase bereits über einen eigenständigen Mittelstandsausschuß. Die Mittelstandsvertreter in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion waren, was die institutionelle Verankerung der Mittelstandsarbeit betraf, besonders aktiv. Sie gründeten auf Initiative von Schmücker, Dollinger und Stücklen bereits in der ersten Legislaturperiode den „Diskussionskreis Mittelstand“ (DKM). Dieser

<sup>220</sup> Hermann Wellmanns, Bundestagswahl und Handwerk, in: DHBl 8, H. 18 (25. 9. 1957), S. 273 f., hier 273.

<sup>221</sup> Zu Reglings Biographie vgl. DHBl 5, H. 19 (10. 10. 1953), S. 316.

<sup>222</sup> Konrad, S. 51-62.

hatte zunächst den Charakter eines zwanglosen Forums, in dem sich die mittelstandsnahen Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion über ihre politischen Ziele verständigen konnten. In der zweiten Legislaturperiode entwickelte sich der DKM immer mehr zu einer schlagkräftigen Interessengemeinschaft innerhalb der Unionsfraktion. Primäre Aufgabe dieses Gremiums war es, die politische Zielsetzung der mittelstandsnahen Abgeordneten zu formulieren und gegenüber konkurrierenden Interessen innerhalb der Fraktion durchzusetzen, um damit maßgeblichen Einfluß auf die Gesetzgebung zu gewinnen. Darüber hinaus sollten die Kontakte mit den Mittelstandsverbänden intensiviert werden. 1954 richteten der DKM, der Unterausschuß für Mittelstandsfragen der CDU sowie der Mittelstandsausschuß der CSU einen „Gemeinschaftsausschuß“ mit Geschäftsstelle in Bonn ein<sup>223</sup>. Trotz dieser verstärkten Kooperation waren nach Auffassung führender Mittelstandsvertreter der Fraktion die Interessen des selbständigen Mittelstandes in der Bundespartei nicht gebührend repräsentiert. Schmücker regte daher an, entweder die Zusammenarbeit mit dem Bundesausschuß für Wirtschaftspolitik institutionell abzusichern oder einen eigenständigen Bundesmittelstandsausschuß ins Leben zu rufen<sup>224</sup>.

Die Bemühungen um eine bessere organisatorische Verankerung der Mittelstandsarbeit auf der Bundesebene mündeten schließlich in der Gründung des „Bundesarbeitskreises Mittelstand“ im April 1956. Zum ersten Vorsitzenden wurde Kurt Schmücker gewählt, der bis Ende 1957 auch dem DKM vorstand. Karl Wieninger, der Vorsitzende des Landesmittelstandsausschusses Bayern der CSU<sup>225</sup>, zählte ebenfalls zum Geschäftsführenden Vorstand, was der mittelstandspolitischen Zusammenarbeit zwischen den Schwesterparteien zweifellos förderlich war. In den erweiterten Vorstand wurde unter anderem auch der Hauptgeschäftsführer der HDE, Franz Effer, gewählt<sup>226</sup>. Die Verzahnung zwischen Partei und Einzelhandelsorganisation schritt also nunmehr auch auf Bundesebene voran.

Der Bundesarbeitskreis erfüllte vornehmlich organisatorische Aufgaben, während der fraktionsinterne Diskussionskreis die Mittelstandspolitik der Union konzeptionell vorantrieb und die Gesetzgebungsarbeit vorbereitete. Beide Gremien hatten einen gemeinsamen Geschäftsführer, was der Koordination der mittelstandspolitischen Arbeit zugute kam<sup>227</sup>.

Die Institutionalisierung der mittelstandspolitischen Arbeit in Bundestagsfraktion und Partei machte erst nach 1953 entscheidende Fortschritte. Domes schätzt die Zahl der DKM-Mitglieder für das Jahr 1956 auf 31 Abgeordnete bzw. auf rund ein Achtel der Gesamtfraktion, wobei die Zahl der Sympathisanten aus dem landwirtschaftlichen Lager beträchtlich gewesen sein dürfte. Die Arbeitnehmergruppe in der Fraktion, die in mancherlei Hinsicht in Konkurrenz zum DKM stand, wies zur gleichen Zeit etwa 55 Mitglieder auf. Bis 1960 stieg diese Zahl auf 64 Mitglieder an<sup>228</sup>. Der Einfluß, den die genannten Gruppen auf die legislatorische Arbeit hatten, hing nicht allein von ihrer Mit-

<sup>223</sup> Spary, S. 2. Vgl. auch Dexheimer/Hartmann, S. 234. Die Autoren geben allerdings das Gründungsdatum des DKM fälschlicherweise mit 1956 an.

<sup>224</sup> Konrad, S. 64.

<sup>225</sup> Ebenda, S. 269.

<sup>226</sup> II C/BMW an Erhard, 3. 6. 1956 (BA B102/39389).

<sup>227</sup> Spary, S. 7-15; vgl. auch Konrad, S. 64-70. Vgl. ferner Ute Schmidt, S. 616.

<sup>228</sup> Domes, S. 34-36.

gliederstärke, sondern auch von den Mehrheitverhältnissen im Bundestag ab. In der ersten Legislaturperiode hatte die CDU/CSU-Fraktion nur acht Mandate mehr als die SPD-Fraktion. Auch wenn man die Mandate der übrigen Regierungsparteien berücksichtigt, genühten also verhältnismäßig wenig Stimmen des linken Flügels der Union, um gemeinsam mit der SPD eine unerwünschte Vorlage niederzustimmen. Die Arbeitnehmervertreter der Unionsfraktion verfügten somit gegenüber ihren Fraktionskollegen und der Bundesregierung über ein wirksames Drohpotential. Diese für den Wirtschaftsflügel der CDU/CSU-Fraktion überaus mißliche Konstellation änderte sich nach der zweiten Bundestagswahl. Nunmehr verfügte die CDU/CSU über nahezu 50% der Mandate. Der Vorsprung gegenüber der SPD betrug 92 Sitze. Unter diesen Bedingungen bedurfte es schon einer größeren Anstrengung der Arbeitnehmergruppe der Union, um sich gegenüber dem arbeitgebernahen Flügel der Fraktion durchzusetzen. In den Bundestagswahlen von 1957 errang die Union die absolute Mehrheit der Mandate. Die Differenz gegenüber der SPD vergrößerte sich auf 101 Sitze. Damit hatte der Arbeitnehmerflügel in der Union seine Funktion als Zünglein an der Waage endgültig eingebüßt. Hiervon profitierten die Mittelstandskreise in der CDU/CSU-Fraktion, zumal wenn es darum ging, Entscheidungen durchzusetzen, die den Interessen der Arbeitnehmer zuwiderliefen.

Der steigende Einfluß der Mittelstandsvertreter läßt sich auch an der Besetzung des Fraktionsvorstandes der CDU/CSU ablesen. In der ersten Wahlperiode gehörte kein mittelstandsnaher Abgeordneter diesem Gremium an. Dies änderte sich nach der Bundestagswahl von 1953, als Richard Stücklen zum stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt wurde<sup>229</sup>. Stücklen war zudem der erste dezidierte Mittelstandsvertreter, der ins Kabinett einzog. In der dritten Regierung Adenauer erhielt er das Amt des Postministers<sup>230</sup>. Auch in den fraktionsinternen Arbeitskreisen waren die Vertreter des DKM auf dem Vormarsch. Zu Beginn der 3. Wahlperiode wurde Werner Dollinger zum Vorsitzenden des Arbeitskreises III (Finanz- und Steuerfragen) und Kurt Schmücker zum Vorsitzenden des Arbeitskreises II (Wirtschafts- und Landwirtschaftsfragen) gewählt<sup>231</sup>.

Ein besonderes Anliegen des DKM war die organisatorische Verankerung der Mittelstandsinteressen auf der Ebene der Bundestagsausschüsse. Wie Schmücker rückblickend betonte, traten diesen Bestrebungen vor allem die Vertreter der „Großwirtschaft“ und der Industrie entgegen. Ihrer Meinung nach sollten mittelstandsspezifische Gesetze ausschließlich vom wirtschaftspolitischen Ausschuß beraten werden<sup>232</sup>. Die Vertreter der Großbetriebe befürchteten offenbar, daß sich durch die Errichtung eines Mittelstandsausschusses der Einfluß der klein- und mittelbetrieblichen Interessenvertreter auf die Gesetzgebung erhöhen würde. Sie konnten sich jedoch mit ihren Bedenken nicht durchsetzen. Nach der Bundestagswahl von 1953 wurde der Bundestagsausschuß für Sonderfragen des Mittelstandes konstituiert. Stücklen wurde zum ersten Vorsitzenden des Ausschusses gewählt. Die im Ausschuß vertretenen Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion gehörten ausnahmslos dem DKM an. Auch die Ausschußmitglieder der

<sup>229</sup> Schindler, S. 257.

<sup>230</sup> Domes, S. 37.

<sup>231</sup> Schindler, Datenhandbuch, S. 281.

<sup>232</sup> Deutscher Mittelstandsdienst. Informationsdienst des Deutschen Mittelstandsblocks, Nr. 21/22 (8. 12. 1953), S. 4 (ZDH/DMB/Prot./Okt. 52 - Dez. 53).

übrigen Fraktionen – einschließlich der SPD-Fraktion – zeichneten sich durch eine besondere Mittelstandsaffinität aus. Es verwundert daher nicht, daß die Ausschußarbeit von dem Bestreben gekennzeichnet war, die Wünsche der Mittelstandsverbände so weit wie möglich zu berücksichtigen. Selbst in den Fällen, wo die SPD-Vertreter den tendenziell mittelstandsprotektionistischen Kurs ihrer Kollegen aus den Regierungsparteien nicht mittragen, hatte dies keine Konsequenzen für die Beschlußfassung, da sich die SPD-Abgeordneten im Ausschuß in der Minderheit befanden.

Der Mittelstandsausschuß hatte bei der Beratung mittelstandsrelevanter Gesetze nur selten die Federführung inne. Insofern war der unmittelbare Einfluß dieses Gremiums auf die Gesetzgebung eng begrenzt. Nicht zu unterschätzen ist allerdings die Tatsache, daß durch den Mittelstandsausschuß, der über weite Strecken als verlängerter Arm der Mittelstandsverbände fungierte, die Interessen des gewerblichen Mittelstandes in den politischen Diskurs des Parlaments hineingetragen wurden, d. h. die jeweils federführenden Ausschüsse waren gezwungen, den Standpunkt des Mittelstandsausschusses zur Kenntnis zu nehmen und sich mit dessen Vorschlägen auseinanderzusetzen, was auf die Dauer – wie wir noch sehen werden – der Durchsetzungsfähigkeit mittelstandsspezifischer Interessen zu Gute kam.

In der FDP gab es – ähnlich wie in der CDU – lange Zeit kein Parteigremium, das sich speziell mit den Belangen des gewerblichen Mittelstandes befaßte. Anfang 1953 beantragten einige FDP-Landesverbände, einen Mittelstandsausschuß auf der Ebene der Bundespartei einzurichten<sup>233</sup>. Im Mai 1953 kam es daraufhin zur Gründung des Bundesfachausschusses für Gewerbepolitik. Der Ausschuß setzte sich zu je einem Drittel aus Vertretern des Handwerks, des Einzelhandels und der Klein- und Mittelindustrie zusammen. Leopold Waess, seines Zeichens selbständiger Meister des Photographenhandwerks, wurde zum ersten Vorsitzenden gewählt. Das Hauptaufgabengebiet des Gewerbepolitischen Ausschusses lag im konzeptionellen Bereich. Er war damit betraut, Richtlinien zur zukünftigen Mittelstandspolitik der FDP auszuarbeiten<sup>234</sup>. Die Ausschußmitglieder bemühten sich vor den Bundestagswahlen, Vertreter des Handwerks auf den Landeslisten in aussichtsreicher Position zu plazieren. Dies gelang jedoch kaum<sup>235</sup>, was ein bezeichnendes Licht auf den Einfluß der Interessenvertreter des Kleingewerbes innerhalb der FDP wirft. Die Beziehungen des Gewerbepolitischen Ausschusses zu den Spitzenverbänden des Einzelhandels und des Handwerks waren nicht sehr eng. Zum Deutschen Mittelstandsblock – auf den weiter unten ausführlich eingegangen wird – wurden erst im Frühjahr 1954, also mehr als zwei Jahre nach dessen Gründung, Kontakte geknüpft<sup>236</sup>. In der FDP-Fraktion gab es zunächst keine Arbeitsgruppe, die sich den Anliegen der Mittelständler widmete. Anfang 1952 wurde schließlich auf Initiative von Dirscherl ein Mittelstandsausschuß konstituiert<sup>237</sup>. Zu Beginn der dritten Wahlperi-

<sup>233</sup> Erika Fischer an Ewald Bucher, 1. 10. 1953, S. 1 (ADL/A 19/3).

<sup>234</sup> Gewerbepolitische Ausschuß, ohne Datum (ADL/A 19/3).

<sup>235</sup> Erika Fischer an Ewald Bucher, 1. 10. 1953, S. 2 (ADL/A 19/3).

<sup>236</sup> Aktennotiz vom 22. 4. 1954 (ADL/A 19/2).

<sup>237</sup> Dirscherl hatte die Gründung dieses Ausschusses nicht mit der Fraktionsführung abgesprochen. Dieses eigenmächtige Vorgehen wurde von einigen FDP-Abgeordneten scharf kritisiert. Letztlich stimmte jedoch die Fraktion der Ausschußgründung zu; vgl. Kurzprotokoll Nr. 170 der Fraktionssitzung am 22. 2. 1952 (ADL/FDP, Fraktion/Protokolle Okt. 1949 bis März 1952/14659). Vgl. ferner Kurzprotokoll Nr. 175 der Fraktionssitzung am 18. 3. 1952 (ebenda).

ode wurde Karl Atzenroth zum Vorsitzenden des neugebildeten wirtschaftspolitischen Arbeitskreises der Fraktion gewählt<sup>238</sup>. Atzenroth war von Beruf Fabrikant und stand dem Deutschen Mittelstandsblock nahe<sup>239</sup>. Ein dezidierter Vertreter der Handwerks- oder Einzelhandelsinteressen war er allerdings nicht. Letztlich wird man feststellen können, daß sich die FDP trotz der Gründung des Gewerbepolitischen Ausschusses nicht zu einer Partei des alten Mittelstandes entwickelte. Den Interessen der Klein- und Mittelindustrie wurde ungleich mehr Beachtung geschenkt.

### SPD

Die Wahlniederlage der SPD im Jahre 1953 gab jenen Kräften innerhalb der Partei Auftrieb, die der Ansicht waren, daß die kleinen Selbständigen von der Sozialdemokratie stärker umworben werden müßten. Der stellvertretende Vorsitzende der SPD, Wilhelm Mellies, sprach sich dafür aus, „sofort mit der Arbeit bei denjenigen zu beginnen, die zu uns gehören, aber uns nicht gewählt haben“<sup>240</sup>. Die SPD-Mittelstandszeitschrift „Der selbständig Schaffende“ forderte in diesem Zusammenhang eine programmatische Neuorientierung: „Die Sehnsucht im deutschen Volke, Eigentum und Besitz zu erwerben [...], muß die Sozialdemokratische Partei veranlassen, sich nunmehr zum Sprecher und Befürworter der Erfüllung dieser Wünsche für unser Volk zu machen.“<sup>241</sup> Als konkrete Maßnahmen wurden der Ausbau der Bundesarbeitsgemeinschaft der selbständig Schaffenden (BAoS) und die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft bzw. eines Unterausschusses „Mittelschichten“ beim Wirtschaftspolitischen Referat des Parteivorstandes ins Auge gefaßt.

Um die Jahreswende 1953/54 wurden dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß beim Parteivorstand 11 neu eingerichtete Arbeitsausschüsse (später: Unterausschüsse) unterstellt. Zum verantwortlichen Leiter des Arbeitsausschusses „Wirtschaftliche Fragen der Mittelschichten“ wurde Erwin Lange bestellt<sup>242</sup>, der sich zuvor im Wirtschaftspolitischen Ausschuß für dieses Amt empfohlen hatte<sup>243</sup>. R.A. Pass, die „graue Eminenz“ im Wirtschaftspolitischen Ausschuß beim Parteivorstand, sah den Sinn der Mittelschichtenarbeit und damit auch die Funktion des Mittelstandsausschusses darin, „denjenigen Genossen, die auf einer vergangenen ideologischen Stufe verblieben sind, die Dinge durch so etwas wie eine sozialhistorische, ökonomische und politische Analyse“ näherzubringen, „andernfalls schießt der eine von uns die Bäckermeister tot und empfiehlt uns die Bauern als Bundesgenossen, während der andere mehr oder weniger gefühlsmäßig das Gegenteil vertritt“<sup>244</sup>.

<sup>238</sup> Schindler, S. 266 f.

<sup>239</sup> Rundschreiben Nr. 10/1953 des DMB, 18. 9. 1953 (ZDH/DMB/Entschließg./Veranstaltg.). Zu Atzenroth vgl. auch Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 3. WP, Biographischer Anhang, S. 12.

<sup>240</sup> Mellies an geschäftsführenden Vorstand, 19. 9. 1953 (AdsD/PV-01588/K5).

<sup>241</sup> Max Rübhausen, Unsere Aufgabe, in: Der selbständig Schaffende 1 (Juli 1953), Nr. 1, S. 5-11, hier 7.

<sup>242</sup> Im folgenden wird dieser Ausschuß - gemäß dem Ende der 50er Jahre in der SPD üblichen Sprachgebrauch - „Unterausschuß Mittelschichten“ genannt.

<sup>243</sup> Bericht von R.A. Pass, 1. 7. 1958, S. 1-4 (AdsD/PV-0349).

<sup>244</sup> Pass an Lange, 14. 5. 1956 (AdsD/PV-0349).

Der Ausschuß hatte zunächst die Aufgabe, an der Veränderung des Dortmunder Aktionsprogramm von 1952 mitzuwirken<sup>245</sup>. Der Ende Mai 1954 dem Parteivorstand vorgelegte Entwurf bildete die Grundlage des Mittelstandsteils des noch im selben Jahr verabschiedeten neuen Programms<sup>246</sup>. Hierin wurde der Große Befähigungsnachweis nochmals ausdrücklich anerkannt. Darüber hinaus wurde – wie schon 1952 – angeregt, die Mittelstandskredite auszuweiten und den gewerblichen Mittelstand bei der öffentlichen Auftragsvergabe stärker zu berücksichtigen. Neu war die Forderung nach dem Ausbau der Gewerbeförderung und nach staatlichen Subventionen für Umstellungs- und Rationalisierungsmaßnahmen. Ein weiteres Novum stellte die Absichtserklärung dar, „für Unselbständige die Möglichkeiten zur Gründung selbständiger wirtschaftlicher Existenzen“ zu verbessern<sup>247</sup>. Damit waren die programmatischen Eckpfeiler für die SPD-Mittelschichtenpolitik der folgenden Jahre festgelegt.

Es fällt auf, daß der mittelstandspolitische Teil des Programmes von 1952 den Titel „Das Handwerk in der Wirtschaft“ trug. Dies verweist auf einen zentralen Zusammenhang: Mittelstandspolitik war in den 50er Jahren für die SPD im Kern immer Handwerkspolitik. Der Einzelhandel wurde dagegen im SPD-Forderungskatalog sichtbar vernachlässigt. Daran änderte sich auch nichts, als 1954 der Titel des mittelstandsspezifischen Programnteils in „Die Mittelschichten in der Wirtschaft“ umgewandelt wurde. Bemerkenswert ist, daß statt des gebräuchlicheren Begriffs „Mittelstand“ der Ausdruck „Mittelschichten“ verwendet wurde. Die SPD unterstrich hiermit ihre Distanz gegenüber ständischen Vorstellungen. Die Angestellten wurden übrigens genausowenig unter dem „Mittelschichten“-Begriff subsumiert wie die Beamten. Ende der 50er Jahre kam die parteiinterne Diskussion um den Mittelschicht-Begriff erneut in Gang. Die Mittelstandsvertreter der SPD einigten sich darauf, den Komplex „Mittelschichten“ in Anlehnung an ein Konzept von Gustav Klingelhöfer als soziologische Großschicht selbständiger Arbeits- und Berufsverwertung zu definieren, wobei zu dieser Großschicht kleine und mittlere Unternehmer sowie Angehörige der freien Berufe gezählt wurden<sup>248</sup>.

Die Nachrangigkeit der Einzelhandelsinteressen in der SPD-Mittelschichtenpolitik spiegelte sich auch in der personellen Besetzung des Unterausschusses „Mittelschichten“ wider: Selbständige Einzelhändler waren hier nicht vertreten. Den Vorsitz des Ausschusses hatte Erwin Lange inne, seines Zeichens Betriebsleiter eines Essener Druckereiunternehmens<sup>249</sup>. Gemeinsam mit dem Tischlermeister Karl Regling lenkte er die Geschicke des Ausschusses. Lange und Regling gehörten sowohl dem Mittelstandsausschuß des Bundestages als auch der interfraktionellen Arbeitsgemeinschaft der Handwerksabgeordneten an. Lange war darüber hinaus mittelstandspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion. Die SPD-Mittelstandsexperten hatten also durchaus Gelegenheit, ihren Ansichten Gehör zu verschaffen. Dies änderte indes nichts daran, daß die kleinen Selbst-

<sup>245</sup> Zu den prinzipiellen Aufgaben des Ausschusses vgl. R.A. Pass, 1.7.1958 (AdsD/PV-0349).

<sup>246</sup> Entwurf vom 31.5.1954 unter dem Titel „Wirtschaftliche Fragen der Mittelschichten“ (AdsD/PV-01592/K 12).

<sup>247</sup> Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung, Bd. 3, S. 106.

<sup>248</sup> Protokoll zur Sitzung der Arbeitsgruppe Mittelschichten, 19.10.1959, S. 1 (AdsD/PV-1085). Zur Erörterung dieses Konzeptes vgl. auch Protokoll der am 27. April 1959 stattgefundenen Sitzung der Arbeitsgruppe „Mittelschichten“ im Wirtschaftspolitischen Ausschuß beim Parteivorstand der SPD (AdsD/PV-1085).

<sup>249</sup> Zu Lange vgl. Amtliches Handbuch, 3. WP, Biographischer Anhang, S. 277.

ständigen in der gesellschaftspolitischen Gesamtkonzeption der SPD bis auf weiteres nur eine Randstellung einnahmen.

Zum festen Kern des Unterausschusses Mittelstand, der zwischen 1954 und 1959 knapp 20mal tagte, gehörten neben Lange und Regling die SPD-Politiker Tilders, Marquardt und Bortfeldt. Letzterer war zugleich Sekretär der BAS<sup>250</sup>. Der genannte Personenkreis wirkte tatkräftig an der Gestaltung der Zeitschrift „Der selbständig Schaffende“ mit.

Obwohl die inhaltliche Arbeit des Ausschusses nur spärlich dokumentiert ist, läßt sich folgendes feststellen: Was die Kredit- und Steuerpolitik anging, vertrat der Ausschuß prinzipiell die gleichen Forderungen wie der ZDH. Im Zentrum der Ausschußvorlagen stand in der Regel der Ruf nach staatlichen Kreditaktionen zur Erleichterung der „Umstellungs- und Rationalisierungsnotwendigkeiten“<sup>251</sup>. Sozialpolitische Themen wurden im Unterausschuß nur selten diskutiert. Aufs Ganze gesehen, bewegten sich die Vorschläge des Unterausschusses in der Grauzone zwischen sozialprotektionistischen Erhaltungs- und marktkonformen Anpassungsinterventionen. Die Mittelstandsexperten der SPD waren sichtlich bemüht, das Image der SPD in mittelständischen Kreisen aufzupolieren. Sie liefen dabei allerdings Gefahr, die Forderungen der Mittelstandsverbände unkritisch zu übernehmen<sup>252</sup>.

Im Gegensatz zum Unterausschuß „Mittelschichten“ befaßte sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der selbständig Schaffenden weniger mit konzeptionellen Fragen als mit der organisatorischen Implementation der Mittelstandsarbeit in der Partei. Die BAS war die Nachfolgeorganisation des 1924 in Leipzig gegründeten, erfolglosen Einheitsverbandes sozialistischer Unternehmer<sup>253</sup>. Auf bezirklicher Ebene wurden die ersten Arbeitsgemeinschaften selbständig Schaffender bereits kurz nach Kriegsende aktiv<sup>254</sup>. Die organisatorische Verankerung der Mittelstandsarbeit in den Ortsverbänden schritt nur langsam voran. Am 31. 12. 1954 bestanden in den 6 972 SPD-Ortsvereinen des Bundesgebietes gerade einmal 119 aktive Arbeitsgemeinschaften<sup>255</sup>. Über den Prozentsatz der Selbständigen an der Mitgliederschaft der SPD liegen keine genauen Angaben vor. Einer Schätzung des sozialdemokratischen Mittelstandsexperten Max Rübhausen zufolge waren 1953 „in der Sozialdemokratischen Partei weit über 100 000 selbständig Schaffende [...] als Mitglieder organisiert“<sup>256</sup>, was einem Anteil an der gesamten Mitglie-

<sup>250</sup> Vgl. die Anwesenheitslisten zu den einzelnen Sitzungen (AdsD/PV-0349).

<sup>251</sup> „Zusammenfassende Darstellung des Beratungsergebnisses über Fragen der Kreditpolitik...“, 21. 3. 1955 (AdsD/PV-0349).

<sup>252</sup> Vgl. hierzu auch Klotzbachs kritische Frage, ob die SPD-Mittelstandsfraktion nicht „einem Prozeß Einhalt gebieten wollte, der zu einem hohen Grade unvermeidlich war und die mittleren Unternehmungen unweigerlich ins Hintertreffen, ja in die Überlebenskrise führen mußte“; vgl. Klotzbach, S. 382. Wenngleich der Terminus „Überlebenskrise“ angesichts der realen wirtschaftlichen Entwicklung überzogen erscheint, so stimmt doch der Hinweis auf den zumindest teilweise erhaltungsinterventionistischen Charakter der SPD-Mittelstandspolitik mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie überein.

<sup>253</sup> Winkler, Schein, S. 384 (Anm. 369).

<sup>254</sup> Jahrbuch der SPD 1946, S. 44.

<sup>255</sup> Undatierter Organisationsbericht (AdsD/PV-1086).

<sup>256</sup> Max Rübhausen, Unsere Aufgabe, in: Der selbständig Schaffende 1 (Juli 1953), Nr. 1, S. 5-11, hier 6.

derzahl von rund 20% entsprach<sup>257</sup>. Dieser Wert erscheint zu hoch gegriffen, zumal wenn man berücksichtigt, daß zwischen 1956 und 1960 durchschnittlich nur etwa 8% Selbständige (einschließlich freie Berufe) pro Jahr aufgenommen wurden<sup>258</sup>.

Daß die Breitenwirkung der BAoS nicht überschätzt werden sollte, zeigt sich auch an der Abonnentenzahl des „Selbständig Schaffenden“: im ersten Quartal 1955 betrug diese lediglich 1 277. Das war gegenüber der politisch überwiegend konservativen Berufsstands- und Fachpresse des Handwerks nur ein Tropfen auf dem heißen Stein<sup>259</sup>.

Den Bemühungen der BAoS, ihren Einfluß innerhalb der Partei zu vergrößern, war ebenfalls nicht viel Erfolg beschieden. Pass sprach 1956 sogar von einem Fehlschlag<sup>260</sup>. Ein Jahr später stellte auch der Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft, Arthur H. Busch, resigniert fest, „daß der Erfolg nicht im Verhältnis zur geleisteten Arbeit steht“<sup>261</sup>. Beklagt wurde insbesondere die fehlende Anerkennung der Mittelschichtenarbeit durch die Partei, die sich in der Nichtberücksichtigung der SPD-Mittelständler bei der Kandidatenaufstellung sowie in der mangelhaften finanziellen Unterstützung äußerte<sup>262</sup>. Nach der verlorenen Bundestagswahl von 1957 machten die BAoS-Funktionäre ihrem Ärger Luft. Sie warfen der Partei vor, nicht genügend Verständnis für die Mittelstandsarbeit aufzubringen. Die BAoS-Vertreter seien innerhalb der Partei isoliert. Zum Teil würden sie sogar offen von den Genossen diskriminiert. In Braunschweig z. B. sei die örtliche Arbeitsgemeinschaft der selbständig Schaffenden nicht einmal zu Wahlarbeit herangezogen worden<sup>263</sup>. Der Berichterstatter aus Braunschweig räumte allerdings selbstkritisch ein, „daß wir uns auf Grund unserer Arbeit an eine spezielle Sprache gewöhnt haben, die eben manchmal nicht ganz in die allgemeine Parteisprache hineinpaßt“<sup>264</sup>.

Die Arbeit der BAoS stieß auch bei den Mittelständlern, also bei derjenigen Gruppe, die es zu fördern galt, auf wenig Resonanz. Dies hing vor allem mit dem sozialpolitischen Kurs der SPD zusammen. Dieser wurde insbesondere von Inhabern kleinerer Betriebe abgelehnt<sup>265</sup>. Die Kompromißfähigkeit der SPD war auf diesem Politikfeld begrenzt, da für die Sozialdemokraten die sozialpolitischen Interessen der Arbeitnehmer nun einmal Vorrang hatten vor den Wünschen der Arbeitgeber. Darauf wies auch Deist in einem Ende 1958 gehaltenen Grundsatzreferat hin. Deist distanzierte sich von einer Mittelschichtenpolitik, die „auf Kosten der Arbeitnehmer geht“<sup>266</sup>. Es gereichte der

<sup>257</sup> Im Jahre 1950 betrug die Gesamtzahl der SPD-Parteimitglieder im Bundesgebiet (ohne Berlin, Bremen und Saarland) 629 770. In den folgenden Jahren waren die Mitgliederzahlen rückläufig; vgl. Ritter/Niehuss, Wahlen, S. 52.

<sup>258</sup> Heimann, in: Stöss, Bd. 4, S. 2181.

<sup>259</sup> Im Jahre 1960 umfaßte die handwerkliche Berufsstands- und Fachpresse 237 Zeitungen und Zeitschriften mit einer Gesamtauflage von 2 357 000 Exemplaren; vgl. Protokollentwurf zur Sitzung des geschäftsführenden Vorstandes des BAoS, 23. 1. 1960, S. 2 (AdsD/PV-1085).

<sup>260</sup> Pass an Lange, 14. 5. 1956 (AdsD/PV-1085).

<sup>261</sup> Protokoll der Sitzung des geschäftsführenden Vorstandes der BAoS am 16. 11. 1957, S. 1 (AdsD/PV-1087).

<sup>262</sup> Ebenda. Vgl. auch Protokoll der Sitzung der BAoS am 1. 12. 1956 (AdsD/PV-1087).

<sup>263</sup> Protokoll der Sitzung des geschäftsführenden Vorstandes der BAoS am 16. 11. 1957, S. 3 (AdsD/PV-1087).

<sup>264</sup> Ebenda.

<sup>265</sup> Protokoll der Sitzung der BAoS am 22. 3. 1958, S. 4 (AdsD/PV-1085).

<sup>266</sup> H. Deist, Mittelschichten in der Wirtschaft der Gegenwart, 2. 11. 1958 (Bibliothek der sozialen Demokratie, Sign.: A 15688).

SPD nicht zum Vorteil, daß sie gerade in jenem Politikfeld, in dem sie sich von den Regierungsparteien am deutlichsten unterschied, die Interessen der kleinen Selbständigen am wenigsten berücksichtigte. Um die Kontakte zur Handwerksbasis zu verbessern, erwog man in der BAsS eine Zusammenarbeit mit dem Gewerbeverband, einer sozialprotektionistischen Kampforganisation des gewerblichen Mittelstandes, die die Mittelstandspolitik der Bundesregierung „von rechts“ kritisierte<sup>267</sup>. Die BAsS, die den Gewerbeverband bereits 1956 informell kontaktiert hatte – Bortfeldt veröffentlichte sogar in dem Publikationsorgan dieses Verbandes einen Artikel –, erhoffte sich von dieser Kooperation einen besseren Zugriff auf das Kleingewerbe<sup>268</sup>. Über die rechtskonservativen und gelegentlich antiparlamentarischen Tendenzen des Gewerbeverbandes sah man dabei geflissentlich hinweg. Die BAsS mußte jedoch letztlich erkennen, daß der Gewerbeverband kein geeigneter Bündnispartner war.

Faßt man die Ausführungen zur Mittelstandsarbeit der SPD zusammen, so ist zu konstatieren, daß die mittelstandsnahen Kräfte in der Sozialdemokratie ihre Vorstellungen auf programmatischer Ebene und mitunter sogar in der Gesetzgebung durchsetzen konnten. Bei dem Versuch, die Mittelstandsarbeit auf ein breites organisatorisches Fundament zu stellen, stießen sie jedoch innerhalb der Partei auf erhebliche Widerstände.

#### Exkurs zur parteipolitischen Orientierung der Mittelständler

Angesichts des Befundes, daß sich die SPD in den 50er Jahren sowohl in organisatorischer als auch in konzeptioneller Hinsicht verstärkt um die kleinen Selbständigen in Handwerk und Einzelhandel bemühte, stellt sich die Frage, inwieweit es der SPD im Untersuchungszeitraum gelang, die mittelständischen Wählerschichten für sich zu gewinnen. Bedauerlicherweise gewährt das verfügbare Datenmaterial nur begrenzt Einblicke in das Wahlverhalten der Kleingewerbetreibenden<sup>269</sup>. Zu den parteipolitischen Affinitäten der Einzelhändler liegen überhaupt keine aussagekräftigen Quellen vor. Die parteipolitischen Einstellungen der Handwerker sind dagegen durch einige zeitgenössische Erhebungen dokumentiert, wobei zu betonen ist, daß diese Umfragedaten aus den späten 50er sowie aus den 60er Jahren stammen.

Die repräsentativsten Daten zur Parteipräferenz der selbständigen Handwerker liefert Schöbers Erhebung aus dem Jahre 1965. Danach betrug der Anteil der Betriebinhaber, die zur SPD tendierten, lediglich 8%. 45% der Befragten fühlten sich der CDU und 12% der FDP verbunden. 21% gaben an, daß ihnen keine Partei gefalle, und 13% verweigerten die Auskunft<sup>270</sup>. Eine 1959 angestellte Erhebung über die Kölner Schreiner läßt ebenfalls darauf schließen, daß im Handwerk der Anteil der potentiellen SPD-Wähler vergleichsweise gering war. Nach ihrer Wahlpräferenz befragt, gaben 12,8% der Schreiner die SPD, 39,2% die CDU und 10,4% die FDP an. Erfragt wurde zudem, welche Partei die Interessen des Handwerks am besten vertrete. Wichen im Falle der SPD

<sup>267</sup> Protokoll der Sitzung der BAsS am 22. 3. 1958, S. 5 (AdsD/PV-1085).

<sup>268</sup> Bortfeldt an Nau, 5. 11. 1956, S. 2 (AdsD/PV-1109).

<sup>269</sup> Das verfügbare Umfragematerial läßt im allgemeinen nur Aussagen zur Kategorie „Selbständige“ bzw. „Selbständige und freie Berufe“ zu. Vgl. z. B. die Untersuchung von Hirsch-Weber/Schütz zur Bundestagswahl von 1953. Die Selbständigenkategorie läßt sich nicht nach einzelnen Berufsgruppen disaggregieren.

<sup>270</sup> Das restliche Prozent entfiel auf die NDP/DRP, vgl. Schöber, S. 188. Vgl. auch Lenger, Sozialgeschichte, S. 221.

und der FDP die Ergebnisse der „Wahlfrage“ und der „Interessenfrage“ kaum voneinander ab, so war die diesbezügliche Differenz bei der CDU beträchtlich: Nur 24% der befragten Schreiner meinten, daß die Union die Interessen der Handwerker am ehesten vertrete<sup>271</sup>. Dieser Befund deutet darauf hin, daß ein nennenswerter Anteil der Schreiner (ca. 15%) unter berufspolitischen Gesichtspunkten die CDU nicht sonderlich schätzte, sie aber aus allgemeinpolitischen Erwägungen dennoch wählte. Der Konservatismus der Handwerker war also nicht immer interessenbedingt. Bemerkenswert ist zudem, daß knapp 40% der Befragten keine der Bundestagsparteien als adäquate Interessenvertretung ansahen.

Greber kommt auf der Basis einer im Jahre 1962 durchgeführten Erhebung zum Kölner Schuhmacherhandwerk in bezug auf die Parteipräferenzen zu ähnlichen Ergebnissen wie die bereits vorgestellten Untersuchungen: Von den befragten Betriebsinhabern tendierten 49% zur CDU, 9% zur FDP und 12% zur SPD. Die restlichen Betriebsinhaber nahmen bezüglich der Wahlentscheidung eine indifferente Haltung ein. Schlüsselt man die Parteientscheidung nach dem Jahresumsatz der Schuhmacher auf, so zeigt sich, daß mit zunehmender Betriebsgröße der Anteil der CDU- und FDP-Wähler stieg und der Prozentsatz der SPD-Wähler abnahm. Im Falle der SPD betrug der Unterschied zwischen der höchsten und niedrigsten Umsatzgrößenklasse 11 Prozentpunkte (die Spanne reichte hier von 8 bis 19%). Bei der FDP waren es 15 und bei der CDU 28 Prozentpunkte<sup>272</sup>. Es bestand mithin ein signifikanter Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Parteipräferenz. Wenn man annimmt, daß dies für den gesamten Untersuchungszeitraum gilt, dann steht zu vermuten, daß Anfang der 50er Jahre, als der Anteil der Kleinbetriebe im Handwerk noch deutlich höher lag, der Prozentsatz der SPD-nahen Handwerker die Anfang der 60er Jahre ermittelten Werte überstieg. Diese Schlußfolgerung steht allerdings insofern auf schwachen Füßen, als sie den Einfluß, den die sozialdemokratische Mittelstandspolitik im Verlauf der 50er Jahre auf das politische Bewußtsein der Kleingewerbetreibenden ausübte, nicht berücksichtigt.

Insgesamt gesehen, wird man feststellen können, daß die überwiegende Mehrheit der selbständigen Handwerker im Untersuchungszeitraum im Lager der bürgerlichen Parteien stand. Die Sozialdemokratie stellte – trotz ihres zunehmenden mittelstandspolitischen Engagements – nur für einen kleinen Teil der handwerklichen Betriebsinhaber eine politische Alternative zu CDU/CSU und FDP dar. Des weiteren ist zu konstatieren, daß eine beträchtliche Minderheit der Handwerker den politischen Parteien indifferent bis ablehnend gegenüberstand. Dies läßt darauf schließen, daß die Integration der kleinen Selbständigen in das Parteiensystem im Untersuchungszeitraum nicht vollständig geglückt ist.

### *Gewerblicher Mittelstand und Ministerialbürokratie*

Im Bereich der Exekutive war das BMW, in dem die meisten mittelstandsrelevanten wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfe ausgearbeitet wurden, der Hauptadressat für die Einflußversuche von ZDH und HDE. Die für Mittelstandsfragen zuständigen Referate bzw. Abteilungen des BMW bildeten die strategischen Brückenköpfe, über die die

<sup>271</sup> Sack, S. 48, Tab. 22.

<sup>272</sup> Greber, S. 228, Tab. 148.

Mittelstandsverbände ihre Wünsche in den BMW-internen Entscheidungsprozeß einbrachten. Die Einflußchancen der Verbände hingen nicht zuletzt davon ab, welche Stellung ihre politischen Gewährsleute innerhalb der hierarchischen Struktur des BMW einnahmen. Im folgenden sollen die diesbezüglichen Veränderungen in groben Zügen nachgezeichnet werden. Die Determinanten dieser Entwicklung bleiben dabei zunächst außer Betracht.

Zu Beginn der ersten Legislaturperiode wurden die Belange des Handwerks und des Handels lediglich auf Referatsebene behandelt. Die Mittelstandsreferate, die zur Abteilung II (Wirtschaftsordnung) des BMW gehörten, erfüllten eine Querschnittsfunktion, d. h. es ging dort nicht um die Bearbeitung einzelner sachlich abgegrenzter Problemfelder, sondern all jener wirtschaftspolitischen Fragen, die im Zusammenhang mit diesen Berufsgruppen standen. Um die Stellung des Einzelhandels innerhalb der Ministerialbürokratie war es insofern besonders schlecht bestellt, als sich dieser mit Großhandel, Messwesen und Fremdenverkehr ein Referat teilen mußte. Ende 1951 kam es zur institutionellen Aufwertung des gewerblichen Mittelstandes im BMW. Das Handwerksreferat wurde zur Unterabteilung ausgebaut. Nunmehr waren drei Referate für Handwerksfragen zuständig (II B1: Grundsatzfragen, Handwerksrecht und -organisation/II B2: Handwerkswirtschaft/II B3: Gewerbeförderung). Wenige Monate später wurde eine Unterabteilung für Handel, Fremdenverkehr, Gewerberecht und Verbraucherpolitik eingerichtet (II C). Groß- und Einzelhandel erhielten erstmals ein eigenes Referat (II C1).

1956 wurde die Abteilung II des BMW beauftragt, sich künftig verstärkt den allgemeinen Problemen des gewerblichen Mittelstandes zu widmen. Gleichzeitig wurde ein Referat für allgemeine Mittelstandsfragen eingerichtet (II M)<sup>273</sup>. Dies war ein qualitativ neuer Schritt in der Organisationsentwicklung des BMW, die bis dahin durch die separate Behandlung der einzelnen mittelständischen Berufsgruppen gekennzeichnet war. Kurz darauf berief der Bundeswirtschaftsminister zu seiner persönlichen Beratung einen Beirat für Fragen des gewerblichen Mittelstandes. Dieses Gremium setzte sich aus Interessenvertretern der Klein- und Mittelbetriebe zusammen. Im Herbst 1958 wurde im BMW die „Arbeitsgruppe Mittelstand“ konstituiert. Ministerialdirigent Baetzgen, der Leiter des Mittelstandsreferats, begründete diese organisatorische Maßnahme damit, „daß in der letzten Zeit nicht nur die Bedeutung der Fragen des gewerblichen Mittelstandes gewachsen sei, sondern auch das Interesse, das zahlreiche Referate des Hauses diesen Fragen entgegenbringen“<sup>274</sup>. Die Arbeitsgruppe sollte den Rahmen für einen internen Meinungsaustausch bilden. 1959 wurde ein Interministerieller Ausschuß für Mittelstandsfragen eingerichtet. Aufgabe des Ausschusses war es, die mittelstandsspezifische Arbeit der einzelnen Ministerien zu koordinieren und der Bundesregierung Vorschläge zur Mittelstandsförderung zu unterbreiten<sup>275</sup>. Im selben Jahr kam es auch zur Neugestaltung der Unterabteilung II C. Dabei wurden die Referate II C1 und II C2 zusammengelegt, so daß der Zuständigkeitsbereich des Referats II C1 nunmehr neben dem Binnenhandel auch die Gebiete Fremdenverkehr, Hotel- und Gaststättengewerbe

<sup>273</sup> Rundverfügung Nr. 29/56 vom 14. 11. 1956 (BA/Bestand: Organisationsaufbau des BMW).

<sup>274</sup> Ergebnisniederschrift der ersten gemeinsamen Besprechung in der Arbeitsgruppe Mittelstand am 3. 10. 1958, S. 1 (BA B102/14923/1). Vgl. auch Erhard an Adenauer, 15. 9. 1958 (BA B136/2433).

<sup>275</sup> Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 29.

sowie Museen und Ausstellungen umfaßte<sup>276</sup>. Damit war die 1952 erfolgte organisatorische Ausdifferenzierung des Groß- und Einzelhandels entgegen den Wünschen der Handelsverbände wieder rückgängig gemacht worden.

Sieht man von diesem „Rückschlag“ ab, so bleibt festzuhalten, daß die für Mittelstandsfragen zuständigen Stellen innerhalb des BMW in den 50er Jahren sukzessive ausgebaut wurden. Inwieweit sich hierdurch die politische Durchsetzungsfähigkeit der Mittelstandsinteressen erhöhte, kann aus der Organisationsentwicklung allein nicht abgeleitet werden. Unzweideutig ist indes, daß der Stellenwert der Mittelstandspolitik innerhalb des BMW zunahm. In der zweiten Hälfte der 50er Jahre verstärkte sich dieser Trend, was sich vor allem darin ausdrückte, daß die Anliegen der mittelständischen Wirtschaftszweige von nun an sowohl innerhalb des BMW als auch auf der Ebene der Ministerien im Zusammenhang behandelt wurden. Damit wurde eine zentrale Forderung der mittelständischen Abgeordneten in der Unionsfraktion realisiert. Der Bundeskanzler befürwortete diesen branchenübergreifenden Ansatz. Den Vorschlag des DKM, das Amt eines Bundesbeauftragten für Mittelstandsfragen beim Bundeskanzleramt zu errichten, hielt er allerdings für verfehlt. Seiner Auffassung nach war die Mittelstandspolitik Sache des Wirtschaftsministeriums<sup>277</sup>. Eine derartige Immediatstellung der Mittelstandsinteressenten beim Bundeskanzler hätte nicht nur das BMW desavouiert, sondern darüber hinaus eine nicht zu rechtfertigende Bevorzugung des gewerblichen Mittelstandes gegenüber anderen wirtschaftlichen Gruppen bedeutet.

Die Beziehungen zwischen den für Handwerks- bzw. Einzelhandelsfragen zuständigen Ministerialbeamten und den Mittelstandsverbänden waren überaus eng<sup>278</sup>. So war es z. B. durchaus üblich, daß die Mittelstandsreferenten des BMW an den Sitzungen der verbandlichen Spitzengremien und Fachausschüsse teilnahmen. Dies ermöglichte es den Referenten, sich über die Interessenlage der Verbände aus erster Hand zu informieren. Gleichzeitig unterrichteten sie die Funktionäre über die politischen Vorstellungen ihres Ministeriums, die Rechtslage und die politischen Durchsetzungschancen der Verbandsforderungen. Darüber hinaus äußerten die Referenten häufig ihre persönliche Meinung zu den zur Entscheidung anstehenden Problemen. Sie nahmen mithin an der innerverbandlichen Willensbildung und Politikformulierung unmittelbar teil. Dabei fühlten sie sich – wie noch zu zeigen sein wird – im allgemeinen weniger den übergeordneten Zielvorstellungen ihres Ministeriums als den verbandlichen Partikularinteressen verpflichtet. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die „Mittelstandsaffinität“ der Ministerialbeamten in den meisten Fällen Voraussetzung für ihre Ernennung als Handwerks- oder Handelsreferenten war. Ein treffendes Beispiel hierfür ist die Neubesetzung des Handwerksreferats im März 1950. Der Bundeswirtschaftsminister übertrug dieses Amt Ministerialrat Dr. Hartmann. In einem Schreiben an Adenauer begründete Erhard diese Personalentscheidung damit, daß Hartmann „vom Handwerk selbst als die für diese Stelle geeignete Persönlichkeit benannt worden ist und deswegen von mir auf den besonderen Wunsch des Handwerks [...] zum Handwerksreferat versetzt wor-

<sup>276</sup> Rundverfügung Nr. 13/59 vom 2. 6. 1959 (BA/Bestand: Organisationsaufbau des BMW).

<sup>277</sup> Niederschrift über die Besprechung des Bundeskanzlers mit Vertretern des Arbeitskreises Mittelstand der CDU/CSU am 28. 1. 1958, S. 1 (BA B136/2433). Der Bundesbeauftragte wurde auch vom ZDH gefordert, vgl. ZDH-Rundschreiben 21/57 vom 15. 10. 1957, S. 2.

<sup>278</sup> Zur Zusammenarbeit zwischen Interessenverbänden und Ministerialbürokratie vgl. Ullmann, S. 274-279. Aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. ferner Beyme, System, S. 110f.

den ist“<sup>279</sup>. Aus Sicht des BMW garantierte diese Personalpolitik eine reibungslose Zusammenarbeit mit den Verbänden. Problematisch war allerdings, daß man sich auf diese Weise die Interessenvertreter gewissermaßen ins Haus holte. In der Praxis führte diese „Ämterpatronage“ häufig dazu, daß die Mittelstandsreferenten die Forderungen der Verbände gegenüber anderen Abteilungen, die mit der Betreuung konkurrierender Wirtschaftszweige betraut waren, durchzusetzen versuchten.

### 3. Gewerbefreiheit oder Beschränkung des Marktzugangs? Die Gewerbe- und Berufszulassung in Handwerk und Einzelhandel

Die Frage, an welche Bedingungen die selbständige Ausübung eines mittelständischen Berufes geknüpft werden soll, gehörte seit der Einführung der Gewerbefreiheit durch die Reichsgewerbeordnung von 1871 zu den Grundproblemen der deutschen Mittelstandspolitik. Im Zuge des sich herausbildenden modernen Staatsinterventionismus wurde der freie Zugang zum Gewerbe in zunehmendem Maße eingeschränkt. Um diese Entwicklung, die wir für die Zeit nach 1945 bzw. 1949 näher untersuchen werden, besser zu verstehen, erscheint es angezeigt, vorab die verschiedenen Arten von Zugangsbeschränkungen vorzustellen, die im deutschen Gewerberecht seit dem Kaiserreich eine Rolle spielten. Erläuterungsbedürftig ist auch, welche funktionalen Gründe eine Einschränkung der Gewerbefreiheit prinzipiell sinnvoll bzw. problematisch erscheinen lassen.

Die Gewerbezulassung stellt als dauerhafte staatliche Intervention in Marktprozesse ein klassisches Regulierungsinstrument dar. Grundsätzlich sind drei Formen von Zulassungsbeschränkungen zu unterscheiden: die „volkswirtschaftliche“ Bedürfnisprüfung, der Sach- bzw. Fachkundenachweis sowie die persönliche Eignungs- bzw. Zuverlässigkeitsprüfung. Die Prüfung des öffentlichen Bedürfnisses weist im Vergleich zu den übrigen Formen der Gewerbezulassung die höchste Eingriffsintensität auf, da die Genehmigung der Betriebseröffnung nicht von den persönlichen oder fachlichen Qualitäten des Antragstellers, sondern allein vom staatlicherseits ermittelten volkswirtschaftlichen Bedarf abhängt. Nach welchen Kriterien dieser Bedarf bestimmt wird, hängt von der jeweils verfolgten wirtschaftspolitischen Zielsetzung ab. Wird die Gewerbezulassung von Sach- bzw. Fachkundeprüfungen abhängig gemacht, so bedeutet dies, daß nur Personen, die entsprechende Leistungsnachweise erbringen können, zur selbständigen Führung eines Betriebes berechtigt sind. Die persönliche Zuverlässigkeitsprüfung beschränkt sich, sofern sie nicht politisch motiviert ist, auf die Gesetzestreue<sup>280</sup>.

Die mit der Errichtung von institutionellen Markteintrittsbarrieren verfolgten Ziele lassen sich grob in vier Gruppen unterteilen: Wird eine Zulassungsbeschränkung damit begründet, daß im Falle des freien Marktzugangs eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung droht, so trägt sie gewerbepolizeilichen Charakter. Diese Form der präventiven Gefahrenabwehr ist relativ unumstritten. So leuchtet es z. B. ein, daß der Vertrieb von Arzneimitteln nur Sachkundigen erlaubt werden sollte. Die Einschränkung der Gewerbefreiheit kann allerdings auch mit der Absicht erfolgen, die am Markt

<sup>279</sup> Erhard an Adenauer, 23. 6. 1950, S. 2 (BA B136/7577).

<sup>280</sup> Boyer, Gewerbezulassung, S. 9 f.