

den ist“²⁷⁹. 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 Gesetzestreue²⁸⁰.

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

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

²⁸⁰ Boyer, Gewerbezulassung, S. 9 f.

etablierten Anbieter vor Konkurrenz zu schützen. In diesem Fall wird das Partikularinteresse gegenüber dem Gemeinwohl privilegiert. Ein weiteres Ziel ist eine volkswirtschaftlich effiziente Kapazitätslenkung mittels gewerberechtllicher Interventionen. Durch Zugangsbeschränkungen sollen Überkapazitäten, die eine Fehlallokation von Ressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe) darstellen, vermieden werden. Für die ökonomische Berechtigung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen (v.a. Sach- und Fachkunde) spricht nach Auffassung der Regulations-Befürworter zu den die hierdurch angeblich bewirkte Leistungs- und Qualitätsauslese. Damit wird impliziert, ein auf dem Prinzip der Gewerbefreiheit beruhendes marktwirtschaftliches System berge die Gefahr einer nicht hinnehmbaren Qualitätsverschlechterung in sich. Dieser Argumentation liegt die Vorstellung zugrunde, daß nicht der Konsument, sondern der Anbieter den Qualitätsstandard zu prägen habe.

Aus der Sicht der neoklassischen Nationalökonomie und der ihr eng verbundenen Institutionenlehre sind Marktzugangsregulierungen für Wettbewerbsmärkte in der Regel ökonomisch nicht begründbar, da der freie, nicht durch Markteintrittsbarrieren behinderte Wettbewerb die effizienteste Form der Kapazitätssteuerung und der Qualitätssicherung darstellt. Die Annahme, der freie Marktzugang würde zur „Überbesetzung“ und damit zur „ruinösen Konkurrenz“ führen, wird als theoretisch unbegründet zurückgewiesen²⁸¹.

In der zeitgenössischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur Gewerbezulassung im alten Mittelstand wurden zwei Formen von Regulationen unterschieden. Staatliche Eingriffe, die das „Wirksamwerden des Wettbewerbsprozesses mehr oder weniger einschränken, weil sie gerade konkurrenzschwache Wirtschaftssubjekte vor der repressiven Selektion bewahren sollen“²⁸², wurden als Erhaltungsinterventionen bezeichnet. Regulationen dagegen, die dazu bestimmt waren, das Leistungsniveau und die Konkurrenzfähigkeit der mittelständischen Betriebe zu heben, waren dieser Terminologie zufolge Anpassungsinterventionen. Im folgenden soll diese begriffliche Dichotomie für die historische Analyse fruchtbar gemacht werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß zwischen den Ideologien, Interessen und Erwartungshaltungen, die bei der Gestaltung der mittelständischen Berufsordnungen nach 1949 eine Rolle spielten, und den tatsächlichen ökonomischen Wirkungen der staatlichen Gewerbezulassung unterschieden wird. Es gilt vor allem zu klären, welche Haltung die Akteure in Parteien, Verbänden und Ministerialbürokratie zur Gewerbefreiheit und zum Fachkundenachweis einnahmen. War die Verankerung dieser Zulassungsbeschränkungen primär erhaltungsinterventionistisch, d. h. mittelstandsprotektionistisch motiviert? Darüber hinaus ist festzustellen, inwiefern und aus welchen Gründen es zu einer Ungleichbehandlung von Handwerk und Einzelhandel kam. In einem zweiten Schritt sind die ökonomischen Auswirkungen der Zulassungsbeschränkungen zu untersuchen.

²⁸¹ Kruse, S. 10f. und 22-28. Zur aktuellen ordnungspolitischen Diskussion über die Deregulierung im Handwerk vgl. den kritischen, wenn auch wenig überzeugenden Artikel von Jochen Krüger, Wirtschaftstheoretische Begründung für den Großen Befähigungsnachweis im Handwerk, in: DHBl 1989, H. 10/11, S. 15f.

²⁸² Tuchtfeldt, Gewerbefreiheit, S. 119.

Die Regelung der Gewerbezulassung von 1945 bis zur Gründung der Bundesrepublik

Die rechtlichen Grundlagen für die Gewerbezulassungspraxis der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden im Dritten Reich gelegt. Bei den mittelstandsrelevanten Zulassungsregelungen der 30er Jahre handelte es sich nicht um die Verwirklichung genuin nationalsozialistischen Gedankengutes, sondern um die Einlösung traditioneller Mittelstandsforderungen. Die Intentionen der Berufsstandsvertreter waren allerdings nicht deckungsgleich mit den Zielen, die die Reichsregierung mit der Einführung der Zugangsbeschränkungen verfolgte. Die Forschungsergebnisse zur nationalsozialistischen Mittelstandspolitik lassen darauf schließen, daß die Einschränkung der Gewerbefreiheit weniger mittelstandsprotektionistisch denn gesamtwirtschaftlich motiviert war. Im Rahmen der NS-Wirtschaftsordnung stellten Zulassungsbeschränkungen willkommene Instrumente zur Lenkung von Arbeitskräften und anderen Ressourcen dar. Die Einführung der Fachkunde diente darüber hinaus dem Zweck, das Leistungsniveau der mittelständischen Betriebe zu heben²⁸³.

Der Einzelhandel erhielt mit dem Einzelhandelsschutzgesetz von 1933 und den hierzu erlassenen Durchführungsverordnungen eine Berufsordnung, die die Gewerbefreiheit in dreifacher Hinsicht einschränkte²⁸⁴. Am einschneidendsten war zweifellos, daß die Eröffnung eines Einzelhandelsbetriebes nur noch erlaubt war, wenn ein volkswirtschaftliches Bedürfnis bestand. Des weiteren wurde der Sachkundenachweis als Zugangsbedingung eingeführt, d. h. der Antragsteller mußte – sofern seine fachliche Eignung zweifelhaft war – in Form einer Prüfung seine kaufmännischen und branchenspezifischen Kenntnisse nachweisen. Die Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit, die im Dritten Reich auch eine politische war, stellte die dritte und in der Praxis wohl niedrigste Hürde auf dem Weg zur Selbständigkeit dar. Die Durchführung dieser Bestimmungen oblag den Industrie- und Handelskammern. Mit welchem Ergebnis sie dies taten, ist für die 30er Jahre noch weitgehend unerforscht. Winkel stellt auf der Basis einer stichprobenartigen Untersuchung fest, daß ab 1937 die Zahl der bei den Industrie- und Handelskammern eingehenden Anträge und Anfragen bezüglich einer Betriebsöffnung im Einzelhandel stark zurückging. Dieser Trend ist zum Teil mit der veränderten Arbeitsmarktsituation und dem daraus resultierenden Bedeutungsverlust der „Notselbständigkeit“ zu erklären. Zu berücksichtigen ist auch, daß die hohen fachlichen und organisatorischen Prüfungsanforderungen auf viele Interessenten abschreckend wirkten. Wie restriktiv die Genehmigungspraxis sein konnte, zeigt das Beispiel der Industrie- und

²⁸³ Eine eingehende Untersuchung der Gewerbezulassung im Dritten Reich steht noch aus. Die bislang fundierteste Analyse stammt von Boyer, Gewerbezulassung, S. 25-52. Salderns These, bei der Erfüllung der Mittelstandsforderungen sei es den nationalsozialistischen Machthabern vorrangig um die Aufrechterhaltung ihrer sozialen Basis gegangen (vgl. Geschichte und Gesellschaft 1986, H. 2, S. 236), greift nach Boyers Ergebnissen zu kurz. Es spricht einiges dafür, daß die Mittelstandspolitik im allgemeinen und die Gewerbepolitik im besonderen sehr stark unter gesamtwirtschaftlicher Perspektive gestaltet wurden. Die Kontroverse über die Frage, ob der alte Mittelstand unter dem nationalsozialistischen Regime ein entbehrlicher Stand gewesen sei, wird sich erst entscheiden lassen, wenn die Intentionen der Akteure, die bei der Verabschiedung der mittelstandspolitischen Maßnahmen mitwirkten, untersucht worden sind.

²⁸⁴ Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die Rechtslage im Jahre 1935. Seit 1933 waren nämlich eine Reihe von Durchführungsverordnungen erlassen worden, auf die einzugehen hier nicht der Ort ist. Genauere Angaben finden sich bei Saldern, Mittelstand, S. 59-61. Vgl. auch Uhlig, S. 91 f.

Handelskammer Stuttgart, die zwischen 1933 und 1937 40% der Anträge auf Errichtung eines Einzelhandelsbetriebes ablehnte²⁸⁵.

Im Handwerk fand die Gewerbefreiheit mit der Einführung des Großen Befähigungsnachweises im Jahre 1935 ihr Ende²⁸⁶. Die selbständige Ausübung des Handwerksberufs war nunmehr vom Erwerb des Meistertitels abhängig. Betriebsinhaber, die über keinen Meisterbrief verfügten, mußten die Prüfung nachholen. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit der Ausnahmegewilligung. Diese wurde in großem Umfange genutzt. 1939 wurde erstmals die Stilllegung von Handwerksbetrieben verordnet. Ein nennenswertes Ausmaß erreichten diese Auskämmaktionen allerdings erst seit 1943. Ein Jahr zuvor war die Bedürfnisprüfung im Handwerk eingeführt worden. Angesichts des zu diesem Zeitpunkt schon stark reduzierten Betriebsbestandes zielte diese nicht auf den Abbau von Überkapazitäten, sondern auf den Schutz der ruhenden Betriebe vor neuzugelassenen Konkurrenten²⁸⁷.

Nach Kriegsende wurde sowohl im Einzelhandel als auch im Handwerk die Bedürfnisprüfung zunächst beibehalten. Dies lag im Interesse der auf Konkurrenzabwehr bedachten Inhaber bestehender Betriebe und der Bewirtschaftungsadministration, die eine massenhafte Flucht in die Notselbständigkeit schon allein wegen des akuten Rohstoff- und Warenmangels zu verhindern suchte. Die Selbstverwaltungsorgane der Handwerker und Einzelhändler waren im Zulassungsverfahren als Gutachter eingeschaltet, d. h. bei Anträgen auf Betriebsgründungen prüften sie, ob ein volkswirtschaftliches Bedürfnis vorlag.

Im Handwerk orientierten sich die Kammergutachten in der Regel an den Stellungnahmen der Innungen, die die Bedürfnisprüfung „mit Vorliebe zur Konkurrenzabwehr“ benutzten²⁸⁸. Was die Ausnahmegewilligungen beim Befähigungsnachweis anlangt, zeichnete sich die Handwerksorganisation ebenfalls durch einen restriktiven Kurs aus. Die entscheidungsbefugten Behörden richteten sich indes nicht allein nach dem Urteil der Kammern, sondern berücksichtigten darüber hinaus die Interessen der Gemeinden und der Bevölkerung. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, warum der Anteil der Nichtmeisterzulassungen bis 1948 signifikant ansteigen konnte²⁸⁹.

Im Einzelhandel war der Einfluß der Selbstverwaltung auf die Gewerbezulassung mindestens ebenso groß wie im Handwerk. Einem Ende November 1945 angefertigten Bericht über das in der britischen Zone praktizierte Zulassungsverfahren ist zu entnehmen, daß bei der Bedürfnisprüfung „überall das Gutachten der Einzelhandelsdienststel-

²⁸⁵ Winkel, Geschichte, S. 95 f. Dieser Prozentsatz deckt sich in etwa mit den Angaben bei Saldern, Mittelstand, S. 61.

²⁸⁶ 3. Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 18. 1. 1935 (RGBl I, S. 15 ff.).

²⁸⁷ Boyer, Gewerbezulassung, S. 37-48.

²⁸⁸ Boyer, Handwerksordnung, S. 440.

²⁸⁹ Ebenda, S. 449. Vgl. auch Woller, Gesellschaft, S. 268-273. In der amerikanischen Zone herrschte in den ersten zwei Nachkriegsjahren auf dem Gebiet der Gewerbezulassung eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Dies änderte sich durch das Lizenzierungsgesetz vom September 1946, das die Eröffnung eines Betriebes von dem Nachweis der persönlichen Zuverlässigkeit und der fachlichen Eignung des Betriebsinhabers sowie dem Vorliegen eines volkswirtschaftlichen Bedürfnisses abhängig machte. Woller weist am Beispiel Fürths und Ansbachs nach, daß nach der Wiedereinführung bzw. Bestätigung der „objektiven“ Zulassungsbeschränkung der Anstieg der Selbständigenzahl zwar eingedämmt, aber nicht gestoppt werden konnte.

len den Ausschlag“ gab²⁹⁰. Die Zulassungspraxis war überaus restriktiv. Zulassungsanträge von Flüchtlingen wurden unter Hinweis auf den allgemeinen Warenmangel in der Regel abgelehnt²⁹¹. In der amerikanischen Zone wurde ähnlich verfahren, wie Winkels Studie zu den württembergischen Industrie- und Handelskammern zeigt²⁹².

Im Sommer 1948 nahm sich der bizonale Wirtschaftsrat der Thematik der Gewerbezulassung an. Angestrebt wurde eine zonenübergreifende Vereinheitlichung des Zulassungsrechts im Sinne einer rechtstaatlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Die überwiegende Mehrheit des Wirtschaftsausschusses sprach sich dafür aus, im Handel die Sach- und Fachkunde zu streichen, im Handwerk dagegen den Großen Befähigungsnachweis beizubehalten. Die Aufhebung der Bedürfnisprüfung wurde allgemein als notwendig erachtet. Bei den parlamentarischen Beratungen des Ausschußentwurfs bekannten sich nicht nur die bürgerlichen Parteien, sondern auch die SPD zu dem erzielten Beratungsergebnis. Der SPD-Abgeordnete Altwein stellte einleitend klar, daß seine Partei jegliche Form des Gruppenprotektionismus ablehne. Angestrebt werde vielmehr „der Schutz der Allgemeinheit durch die Konkurrenz, durch den Leistungswettbewerb“²⁹³. Der Sachkundeprüfung wurde jede Gemeinwohlorientierung abgesprochen. Die ablehnende Haltung in dieser Frage dürfte nicht zuletzt auf die in der SPD weitverbreitete Furcht zurückzuführen sein, der Sachkundenachweis könne als Waffe gegen die Konsumgenossenschaften mißbraucht werden²⁹⁴. Die SPD-Abgeordneten waren sich durchaus bewußt, daß auch mit einer handwerklichen Sachkundeprüfung die Gefahr „einer gewissen, [...] kastenmäßigen Abschnürung und Zurückdrängung tüchtiger Fachkräfte“ einherging. Die „Selbstdisziplin der Prüfungsmeister“, so hoffte man, werde jedoch diese negative Entwicklung verhindern. Bei der Besetzung des Prüfungsgremiums solle darauf geachtet werden, daß auch Meistergesellen als Prüfer berücksichtigt würden²⁹⁵. Ein wichtiger Grund für die Bejahung der Meisterprüfung als Zugangsvoraussetzung für die selbständige Ausübung des Handwerksberufes war die in der SPD weit verbreitete Überzeugung, auch eine sozialistisch geprägte Wirtschaft könne nicht auf eine fachliche Eignungsprüfung verzichten, da diese eine Steigerung der Leistungsfähigkeit garantiere²⁹⁶. Im Kern schloß sich die SPD damit der Argumentation der Handwerksorganisation an, derzufolge handwerkliche Qualität in erster Linie durch Ausbildungsanforderungen und nicht durch freien Wettbewerb sichergestellt werde. Der Entscheidung der SPD für den Großen Befähigungsnachweis war eine Güterabwägung zwischen den als gemeinwohlorientiert eingestuften Handwerksinteressen und den Interessen der Vertriebenen vorausgegangen. Letztere machten geltend, daß durch den Gro-

²⁹⁰ Vermerk vom 27. 11. 1945, S. 4 (HDE/Flur/000-003/Gründungsakte).

²⁹¹ Ebenda.

²⁹² Winkel, Geschichte, S. 437.

²⁹³ Wörtlicher Bericht über die 19. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 8./9. 7. 1948, in: Wörtliche Berichte, Bd. 2, S. 744.

²⁹⁴ Boyer, Gewerbezulassung, S. 204.

²⁹⁵ Wörtlicher Bericht über die 19. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 8./9. 7. 1948, in: Wörtliche Berichte, Bd. 2, S. 744 f. Vgl. ferner SOPADE, Januar 1949, S. 18.

²⁹⁶ Neuer Vorwärts 2, Nr. 6 (5. 2. 1949), S. 7.

ßen Befähigungsnachweis ihre beruflichen Integrations- und Aufstiegsmöglichkeiten behindert würden²⁹⁷.

Der Unterschied zwischen den Vorstellungen der SPD-Fraktion und der berufsständischen Konzeption beschränkte sich im wesentlichen auf die Frage, wie der Meisterprüfungsausschuß zu besetzen sei – ausschließlich mit selbständigen oder auch mit abhängig beschäftigten Meistern. Agartz' Forderung, der Berufszugang im Handwerk solle durch die staatliche Verwaltung und nicht durch die selbständigen Handwerker, die möglicherweise auf Konkurrenzabwehr bedacht seien, geregelt werden²⁹⁸, konnte sich innerhalb der SPD nicht durchsetzen. Dieses Abrücken von einem „staatslastigen“ Konzept war insofern symptomatisch für die programmatische Entwicklung der SPD, als sich diese von planwirtschaftlichen, auf staatliche Kontrolle ausgerichteten Lenkungs Konzepten in zunehmendem Maße verabschiedete und statt dessen das Modell einer regulierten Marktwirtschaft zum wirtschaftspolitischen Leitbild erhob. Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung war das Dortmunder Aktionsprogramm von 1952, in dem die planwirtschaftlichen Vorstellungen, die die parteiinternen Debatten der unmittelbaren Nachkriegszeit geprägt hatten, ad acta gelegt wurden. Vorherrschend war nunmehr das Bekenntnis zum Wettbewerbspinzip²⁹⁹. Daß sich dieser Grundsatz nur schwer mit dem Befähigungsnachweis vereinbaren ließ, wurde, wie wir noch sehen werden, bei den parlamentarischen Beratungen zur Handwerksordnung von der SPD kaum thematisiert.

Die Auffassung der CDU/CSU-Fraktion zum Problem der Gewerbezulassung glich im Grundsatz dem Standpunkt der SPD. Auch die Unionsparteien bekannten sich prinzipiell zur Gewerbefreiheit. Lediglich dem Handwerk wurde eine Ausnahmestellung konzidiert. Die Forderung von Naegel, auch im Einzelhandel die Sachkundeprüfung beizubehalten, fand in der Fraktion keine Mehrheit³⁰⁰.

Das Bekenntnis der FDP zum Wettbewerb schloß eigentlich die Zustimmung zum Großen Befähigungsnachweis aus. Dies wurde offenbar auch in der FDP so gesehen, zumindest deutet der Redebeitrag des FDP-Arbeitsgeordneten Bungart bei der Erörterung der Gewerbezulassung darauf hin: „Das Handwerk hat noch seine alten Vorrechte und sein zünftlerisches Wesen mit großem Meisterbrief erhalten. Ich habe zwar im Ausschuß den Antrag gestellt, etwas mehr Freiheit hineinzubringen, aber die großen Parteien haben wohl im Hinblick auf die Wählerstimmen diesen Antrag abgelehnt.“³⁰¹ Die FDP wollte in dieser Situation offenbar nicht abseits stehen und schloß sich der Meinung der Parlamentsmehrheit an. An der eigenen Programmatik gemessen, bedeutete dies einen wettbewerbspolitischen Sündenfall, der bis zur Verabschiedung der Handwerksordnung nicht revidiert wurde.

²⁹⁷ Herbert Kriedemann, Bericht der Fraktion des Wirtschaftsrates, in: Protokoll des SPD-Parteitag in Düsseldorf 1948, S. 116-128, hier 127. Vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 204.

²⁹⁸ Ott, S. 70.

²⁹⁹ Ott, S. 257 f. Schon auf dem Düsseldorfer Parteitag von 1948 hatte sich Zorn mit seinem Konzept der „regulierten Marktwirtschaft“, das einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur keynesianischen Rahmenplanung darstellte, gegen die stärker planwirtschaftlich orientierten Wirtschaftstheoretiker durchgesetzt; vgl. hierzu Kronawitter, S. 187-189.

³⁰⁰ Wörtlicher Bericht über die 19. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 8./9.7.1948, in: Wörtliche Berichte, Bd. 2, S. 751. Vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 205 f.

³⁰¹ Wörtlicher Bericht über die 19. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 8./9.7.1948, S. 48.

Läßt sich der parteiübergreifende Konsens in der Frage des Großen Befähigungsnachweises als mittelstandsprotektionistisch interpretieren? Mit Blick auf die hierdurch bedingte Beschränkung des Berufszugangs, auf deren volkswirtschaftliche Auswirkungen wir noch zu sprechen kommen, ist diese Frage zu bejahen. Allerdings wurde die Meisterprüfung von vielen Entscheidungsträgern, nicht zuletzt in der SPD, vorwiegend unter dem Aspekt der Leistungssteigerung und weniger aus wettbewerbspolitischer Perspektive beurteilt. Nicht der Wettbewerb, sondern ein möglichst hohes Qualifikationsniveau sollte Leistung garantieren. Im Hinblick auf den Einzelhandel war man dagegen der Auffassung, daß der Wettbewerb durchaus Leistung sicherstelle. Zum Teil war die Sonderbehandlung des Handwerks auch wahltaktisch bestimmt. Viel entscheidender dürfte allerdings die in den ersten Nachkriegsjahren insgesamt sehr positive Bewertung des Mittelstandes gewesen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, daß, wenn vom selbständigen Mittelstand gesprochen wurde, häufig das Handwerk bzw. die Kleinindustrie gemeint war. Der Einzelhandel rangierte dagegen im Bewußtsein der meisten politischen Entscheidungsträger unter „ferner liefen“.

In den 1948 geführten Debatten um das „Gewerbelockerungsgesetz“ wurden die programmatischen Weichen für die in den 50er Jahren erfolgenden Beratungen der mittelständischen Berufsordnungen gestellt. Das Gesetz selbst trat jedoch aufgrund eines Vetos der Besatzungsmächte nie in Kraft. Die Ablehnung des Gesetzes ging vor allem auf die Amerikaner zurück, die sich für eine konsequente Umsetzung der Gewerbefreiheit einsetzten und es daher nicht akzeptieren konnten, daß die Meisterprüfung weiterhin als Zugangsvoraussetzung für die selbständige Leitung eines Handwerksbetriebes aufrechterhalten werden sollte. Zu betonen ist allerdings, daß diese Auffassung innerhalb der amerikanischen Militäradministration nicht unumstritten war.

Ausgelöst wurde die OMGUS-interne Diskussion über die Gewerbezulassung durch ein im Januar 1948 verfaßtes Memorandum des Rechtsberaters der Dekartellisierungsabteilung, Henry Heymann. Dieser kritisierte, daß die Amerikaner in der Vergangenheit der Lizenzierungsgesetzgebung der Länder zugestimmt hätten. Dies sei ein Fehler gewesen, da die Lizenzierung in der Bevölkerung auf Unverständnis und Protest gestoßen sei. Weitreichende Folgen seien zu befürchten: „Discontent is necessarily the breeding ground of totalitarian ideology.“³⁰² Bemerkenswert an dieser Stellungnahme ist, daß die Gewerbezulassungspolitik in erster Linie aus Sorge vor den politischen Folgen, nicht aber aus im engeren Sinne gewerbepolitischen Gründen kritisiert wurde. Unbeschadet der Frage, ob die Stimmung der Bevölkerung richtig eingeschätzt wurde oder ob es sich bei diesem Argument nur um einen taktischen Winkelzug handelte, lenkte Heymann hiermit die Aufmerksamkeit auf die zukünftige Gestaltung der Gewerbezulassung. Wilkinson, der Wirtschaftsberater des „Executive Office“, wurde durch dieses Memorandum in der Tat aufgeschreckt. Er bat seinen Chef, Militärgouverneur Clay, um seine Meinung in dieser Angelegenheit. Diese fiel ebenso kurz wie unpräzise aus: „I think licensing a state and not a bizonal matter - and I do not believe existing firms should have voice in licensing new firms.“³⁰³ Unklar an dieser Stellungnahme war, ob mit „licensing“ die Bedürfnisprüfung oder lediglich der Befähigungsnachweis gemeint

³⁰² Heymann-Memorandum vom 8. 1. 1948 (NA, RG 260/17/8244/19). Zur Struktur des OMGUS-Bestandes vgl. allgemein Hastings.

³⁰³ Clay an Wilkinson, 21. 3. 1948 (ebenda).

war. Die mit dieser Angelegenheit befaßten OMGUS-Abteilungen interpretierten Clays Statement unterschiedlich. Die Dekartellisierungsabteilung tat dies im Sinne eines – sieht man von gewerbepolizeilich begründeten Einschränkungen ab – generellen Verbots von Zulassungsbeschränkungen; der Leiter der Legal Division, Raymond, interpretierte Clays Aussage im Sinne einer partiellen Revision der Lizenzierung, ohne dabei die Fachkunde in Frage zu stellen³⁰⁴. In den folgenden Monaten setzte sich innerhalb der OMGUS-Administration die Auffassung der Dekartellisierungsexperten Heymann und Bronson durch³⁰⁵. Argumentative Schützenhilfe erhielten sie von Litchfield, dem Leiter der Civil Administration, der die Auswirkungen des Lizenzsystems im allgemeinen und des Fachkundennachweises im besonderen ebenfalls äußerst negativ beurteilte: „They lead to concentration of economic power and elimination of competition in business.“³⁰⁶ Eine Einschränkung des Wettbewerbs mußte – hierin waren sich Litchfield und seine Kollegen aus der Dekartellisierungsabteilung einig – langfristig zu einer Minderung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit führen³⁰⁷. Des weiteren hoffte man, mit Hilfe der Gewerbefreiheit die wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge beschleunigen zu können³⁰⁸.

Im Gegensatz zu den Amerikanern waren die Briten nicht der Auffassung, daß die im Gewerbezulassungsgesetz vorgesehene Beibehaltung des Großen Befähigungsnachweises gegen ihre wirtschaftspolitischen Prinzipien verstieß. Heymann, der mit den Briten im August 1948 in dieser Frage verhandelte, stellte resigniert fest: „... British policy did not find licensing through handicraft guilds to be in violation of British Military Government objectives.“³⁰⁹ Angesichts dieser Meinungsverschiedenheit zwischen den Besatzungsmächten entschlossen sich die Amerikaner, die Gewerbezulassung zonal zu regeln. Am 29. 11. 1948 erließ OMGUS eine Direktive, derzufolge Zulassungsbeschränkungen unzulässig waren „except in matters affecting the public health, safety and welfare“³¹⁰. Die Direktive hob neben der Bedürfnisprüfung auch den Großen Befähigungsnachweis im Handwerk sowie die Sachkundeprüfung im Einzelhandel auf.

In einer am 15. 12. 1948 abgehaltenen Besprechung mit Vertretern des Wirtschaftsrates verteidigte Clay die Direktive nicht mit wirtschaftspolitischen Argumenten, sondern mit dem Hinweis, es handle sich hierbei „um eine grundsätzliche Frage der Einführung demokratischer Verhältnisse in Deutschland“³¹¹. In die gleiche Richtung zielte die Behauptung des Leiters der Dekartellisierungsabteilung im OMGBY, O’Connel, der Große Befähigungsnachweis sei ein Relikt aus der NS-Zeit³¹². Derlei Äußerungen hatten die Funktion, die amerikanische Besatzungsmacht als Sachwalterin einer libera-

³⁰⁴ Raymond an Decartelization Branch, 7. 4. 1948 (ebenda).

³⁰⁵ Boyer, Gewerbezulassung, S. 214 und 218.

³⁰⁶ Litchfield an den Chief of Staff, 5. 5. 1948 (NA, RG, 17/8244/19).

³⁰⁷ Boyer, Gewerbezulassung, S. 210.

³⁰⁸ Boyer, Handwerksordnung, S. 454.

³⁰⁹ Heymann an Bronson, 23. 8. 1948 (NA, RG 260/17/8244/20). Vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 217.

³¹⁰ OMGUS-Direktive vom 29. 11. 1948 (ebenda); kritisiert wurde von deutscher Seite unter anderem die formale Unzulänglichkeit der in Briefform an die Länderregierungen versandten Weisung; vgl. hierzu Heide, S. 254.

³¹¹ Besprechung der Militärgouverneure mit bizonalen Vertretern in Frankfurt am 15. 12. 1948, in: Akten zur Vorgeschichte der BRD/Bd. 4/Dok. Nr. 108/S. 1013.

³¹² Boyer, Handwerksordnung, S. 457.

len und demokratischen Gesellschafts- und Wirtschaftsreform erscheinen zu lassen. Sie gründeten auf einer quasi-marxistischen Analyse des Nationalsozialismus, die Charles Maier wie folgt beschrieben hat: „American commentators viewed Nazism as an abusive political economy: a cartel of monopolists who subordinated the public sphere to private forces.“³¹³

Trotz dieser einseitigen Interpretation war sich Clay offenbar auch nach Erlaß der Gewerbefreiheits-Direktive nicht so sicher, ob gewisse Komponenten des Befähigungsnachweises nicht doch erhaltenswert seien. In einem Gespräch mit Vertretern der deutschen Bizonenverwaltung erklärte er, „daß das Erfordernis einer Prüfung technischer Fertigkeit den Auffassungen der Militärregierungen nicht widerspreche, sofern nur der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung aller Bewerber gewährleistet sei“³¹⁴. Clay konnte sich mit derartigen Anschauungen nicht gegen die Dekartellisierungsabteilung durchsetzen. Sein Nachfolger McCloy wiederum lag von vornherein auf der Linie der bedingungslosen Gewerbefreiheit. Der Hohe Kommissar machte im Sommer 1949 kurz nach Amtsantritt unmißverständlich klar, daß sich auch nach der Gründung der Bundesrepublik nichts an der in der amerikanischen Zone eingeführten Gewerbefreiheit ändern werde³¹⁵.

In der Zwischenzeit war die erste Gewerbefreiheits-Direktive durch eine Weisung vom März 1949 präzisiert worden. Es wurden die Berufe aufgeführt, für deren Ausübung aus gewerbepolizeilichen Gründen der Sachkundenachweis weiterhin Bestand haben sollte. Als Sachkundenachweis wurden neben dem Befähigungsnachweis auch mehrjährige praktische Berufserfahrung in einer vergleichbaren Tätigkeit sowie vor einer staatlichen Kommission abgelegte Prüfungen anerkannt. Außerdem war die Errichtung von Beschwerdestellen vorgesehen. Der Zweck dieser Maßnahme war, Mißbräuche im Zulassungsverfahren abzustellen³¹⁶.

Die Länderregierungen der amerikanischen Zone waren nicht nur aus sachbezogenen Gründen gegen die von oben verordnete Gewerbefreiheit, sie hielten auch mit Blick auf die bevorstehende Gründung der Bundesrepublik die Regelung der Gewerbezulassung auf Länderebene für überflüssig. Die in der Folgezeit praktizierte Obstruktionspolitik der Länder war letztlich erfolgreich: die von OMGUS geforderte Umsetzung der Gewerbefreiheitsdirektive in deutsches Recht blieb aus³¹⁷. Dies änderte jedoch nichts daran, daß bis auf weiteres die Gewerbefreiheit fortgalt.

Die Handwerksverbände protestierten lautstark gegen die Abschaffung des Großen Befähigungsnachweises. Für die bestehenden Handwerksbetriebe, als deren Vertreter sich die Handwerksorganisation verstand, kamen die Gewerbefreiheitsinitiative und die damit einhergehende Verschärfung der Konkurrenz zum denkbar schlechtesten Zeit-

³¹³ Maier, *Postwar Eras*, S. 350.

³¹⁴ Besprechung des amerikanischen Militärgouverneurs mit bizonalen Vertretern in Frankfurt am 17. 12. 1949 (Akten zur Vorgeschichte der BRD/Bd. 4/Dok. 110/S. 1026); Adcock, der stellvertretende Militärgouverneur im BICO, ging sogar so weit, den Bizonenvertretern am 10. 12. 1948 zu versichern, beim Handwerk dürfe es auch nach der Direktive „keine Schwierigkeiten geben, den grossen Befähigungsnachweis zu fordern“ (ebenda, Dok. Nr. 108/S. 1012), was natürlich dem Inhalt der Direktive diametral entgegengesetzt war.

³¹⁵ OMGUS, Office of the Military Governor, 30. 7. 1949 (NA, RG 260/17/8244/23).

³¹⁶ Boyer, *Gewerbezulassung*, S. 245-247.

³¹⁷ Ebenda, S. 251.

punkt. Nach der Währungsreform hatte sich nämlich die wirtschaftliche Lage in weiten Teilen des Handwerks rapide verschlechtert. In den Kreisen des etablierten Handwerks befürchtete man, daß dieser rückläufige Trend durch den massenhaften Andrang von „Pfuschern“ und „Schmutzkonzurrenz“, wie es in der polemischen Sprache der Handwerksfunktionäre hieß, verstärkt werde. Die liberale Doktrin, daß Leistung durch Konkurrenz gefördert werde, wurde als Irrlehre abgetan. Die Kritik an wirtschaftsliberalen Vorstellungen wurde häufig mit dem Hinweis auf die lange und bewährte Tradition des Handwerks verbunden, wobei verschwiegen wurde, daß der Befähigungsnachweis erst 1935 eingeführt worden war. Der weitaus größte Teil der jüngeren Handwerksge-schichte war durch das Fehlen der geforderten Zulassungsbeschränkung geprägt. Dies hatte die Überlebensfähigkeit des Handwerks nicht entscheidend beeinträchtigt.

Historisch-romantisierende Argumente spielten bei der Kritik an der Gewerbefreiheit ebenfalls eine wichtige Rolle. Mitunter wurde sogar direkt an das berufsständische Bewußtsein der Handwerker appelliert. Nach Auffassung der Bayerischen Handwerker-Zeitung drängte sich die Erkenntnis auf, „daß die Rückkehr zu den guten ‚Sitten und Gebräuchen‘ wieder notwendig ist, wie sie das Handwerk durch Jahrhunderte hindurch ausgezeichnet haben“. Es komme darauf an, den Handwerkern der verschiedenen Branchen bewußt zu machen, „daß sie ein Gemeinsames besitzen, das sie von anderen wirtschaftenden Menschen abhebt“³¹⁸. Sieht man einmal von der anachronistisch anmutenden berufsständischen Rhetorik ab, so ist in diesen Aussagen durchaus ein rationaler Kern zu entdecken. Das Zugehörigkeitsgefühl der sogenannten „Handwerksberufe“ zum Gesamthandwerk war weniger ökonomisch denn ideologisch und organisatorisch begründet. Die Meisterprüfung stellte in der Tat ein Abgrenzungskriterium gegenüber dem übrigen Kleingewerbe dar. Schaffte man diesen „gemeinsamen Nenner“ ab, so drohte eine Schwächung der branchenübergreifenden Handwerksorganisation.

Die Handwerksfunktionäre stießen mit ihren Klagen bei den deutschen Länderregierungen und den Verantwortlichen im Wirtschaftsrat auf offene Ohren. Dies gilt insbesondere für den Vorwurf, die Besatzungsmacht maße sich an, in spezifisch deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen einzugreifen, ohne diese zu kennen³¹⁹. Die Strategie der Handwerksorganisation, die oktroyierte Gewerbefreiheit zu einer „Grundsatzfrage der Besatzungspolitik“ zu stilisieren und damit nationalistische Resentiments für handwerkspolitische Zwecke nutzbar zu machen³²⁰, wurde von den Verantwortlichen in der deutschen Verwaltung weitgehend mitgetragen. Chesis These, das Handwerk „sei zum Nutznießer der prinzipiellen Auseinandersetzung zwischen der Besatzungsmacht einerseits und den deutschen Behörden sowie der deutschen Öffentlichkeit andererseits“ geworden³²¹, trifft im Kern durchaus zu.

Auch Erhard, der sich gegenüber Clay entschieden für den Befähigungsnachweis einsetzte, stellte die Kompetenz der Amerikaner in dieser Angelegenheit in Frage: „Die Wiederherstellung der Gewerbefreiheit gehört nach der von mir betriebenen Politik zu den Maßnahmen zur Durchführung der Währungsreform. Es ist jedoch zu beachten, daß die deutschen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse beim Handwerk anders

³¹⁸ Bayerische Handwerker-Zeitung 1, Nr. 34 (24. 9. 1949). Zur Reaktivierung ständischer Ideologie vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 272 f.

³¹⁹ Boyer, Gewerbezulassung, S. 260-276.

³²⁰ DHBl, H. 1 (19. 1. 1949), S. 4.

³²¹ Chesi, S. 169.

liegen als in anderen Ländern und vom Ausland wohl gar nicht richtig beurteilt werden können.“³²² Ob Erhards Plädoyer primär darauf abzielte, den Souveränitätsanspruch zu unterstreichen, ist schwer zu beurteilen. Die eigentliche Bedeutung seiner Stellungnahme für die weitere gewerberechtliche Entwicklung besteht darin, daß er mit der Befürwortung der Zulassungsbeschränkung im Handwerk eine Positionsbestimmung vorgenommen hatte, die sich als irreversibel erweisen sollte.

Wie reagierte die öffentliche Meinung auf die Einführung der Gewerbefreiheit? Die Amerikaner selbst gingen davon aus, daß die deutsche Bevölkerung hinter ihrer Gewerbepolitik stand; die Gewerbefreiheits-Direktive wurde immerhin in 80% der an OMGUS gerichteten Eingaben befürwortet³²³. Diese Prozentangabe sollte indes nicht überbewertet werden. Da die Gegner des Befähigungsnachweises keine schlagkräftige Interessenorganisation besaßen, liegt die Vermutung nahe, daß sie auf solche individuellen Protestformen eher angewiesen waren als die Befürworter von Zulassungsbeschränkungen, deren Interessen von den Mittelstandsverbänden vertreten wurden. Folgt man den von Boyer ausgewerteten Umfrageergebnissen der Jahre 1950 und 1951, so stimmten rund 50% der Bevölkerung der Gewerbefreiheit zu. Das entsprach in etwa der Zustimmungquote bei der Frage nach der Meinung zur Marktwirtschaft. Allerdings ist, wie Boyer hervorhebt, nicht klar, ob die positive Stellungnahme zur Gewerbefreiheit in jedem Fall eine Ablehnung des Großen Befähigungsnachweis bedeutete³²⁴. Unbeschadet dieser methodischen Unsicherheit, wird man feststellen können, daß der Große Befähigungsnachweis in der Öffentlichkeit umstrittener war als auf politischer Ebene. Auch die veröffentlichte Meinung repräsentierte das Stimmungsbild der Bevölkerung nur bedingt. Nahezu das gesamte Spektrum der deutschen Presse – vom „Neuen Vorwärts“ bis zum „Münchener Merkur“ – stand hinter den Forderungen des Handwerks. Begründet wurde diese Haltung insbesondere mit der angestrebten innenpolitischen Souveränität und der Förderung der handwerklichen Leistungsfähigkeit durch den Großen Befähigungsnachweis³²⁵.

Die Verankerung des Großen Befähigungsnachweises in der Handwerksordnung von 1953

Die Forderung nach einer bundesweiten gesetzlichen Anerkennung des Großen Befähigungsnachweises stand nach der Gründung der Bundesrepublik auf der handwerkspolitischen Agenda des ZDH an vorderster Stelle. Zunächst war allerdings unklar, wie dieses Ziel am besten zu erreichen sei. Hatten sich die bayerischen Handwerkskammervertreter mit der Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung 1949 noch zurückgehalten, um die Existenz des Großen Befähigungsnachweises in der britischen und französischen Zone nicht zu gefährden, so stellten sie seit Anfang 1950 ihre eigenen Interessen in den Vordergrund. Sie machten nunmehr unmißverständlich klar, daß sie „nicht mehr länger warten könnten und daß möglichst bald eine einheitliche Regelung für das

³²² Besprechung der Militärgouverneure mit bizonalen Vertretern in Frankfurt am 15. 12. 1948 (Akten zur Vorgeschichte der BRD/Bd. 4/Dok. Nr. 108/S. 1013). Ein ähnliches Erhard-Zitat findet sich auch bei Boyer, *Gewerbezulassung*, S. 274.

³²³ Boyer, *Handwerksordnung*, S. 464.

³²⁴ Boyer, *Gewerbezulassung*, S. 278 f.

³²⁵ Vgl. den Pressespiegel, in: *DHBl* 1, H. 1 (10. 1. 1949), S. 17-19.

Bundesgebiet erreicht werden müsse“³²⁶. Im ZDH waren die Meinungen über das weitere taktische Vorgehen zu diesem Zeitpunkt noch geteilt. Erst nachdem Adenauer in einer persönlichen Aussprache mit der ZDH-Führung den Rat erteilt hatte, mit der gesetzlichen Verankerung des Großen Befähigungsnachweises auf Bundesebene bis zur Lockerung des Besatzungsstatuts abzuwarten, beschloß das ZDH-Präsidium, in dieser Angelegenheit bis auf weiteres nichts zu unternehmen³²⁷. Im April 1950 teilte der ZDH seinen Mitgliedsverbänden mit, ein Bundesgesetz habe „nur dann Sinn, wenn es wirklich eine befriedigende einheitliche Regelung bringt. Die Aussichten hierfür sind aber zur Zeit gleich Null“. Es sei daher dringend zu empfehlen, „zunächst wenigstens bis zur Revision des Besatzungsstatutes im August d.J. die Forderung nach einem Bundesgesetz auf dem Gebiet der Gewerbezulassung zurückzustellen“³²⁸.

Der ZDH sah sich in seiner skeptischen Einschätzung bestätigt, als die Alliierte Hohe Kommission am 2. 6. 1950 eine Erklärung veröffentlichte, in der sie die Länderregierungen über die „Grundsätze hinsichtlich des Rechts jedes Menschen, ein Gewerbe, ein Geschäft oder einen Beruf zu betreiben“, aufklärte³²⁹. Die Erklärung hatte die Form einer Empfehlung. Diese wiederholte im wesentlichen den seit 1948 bekannten amerikanischen Standpunkt in der Frage der Gewerbefreiheit. Darüber hinaus wurde in Aussicht gestellt, die Liste der Berufe, die in der OMGUS-Direktive vom 28. 3. 1949 aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Wohlfahrt von der totalen Gewerbefreiheit ausgenommen worden waren, gegebenenfalls zu erweitern. Diese Option zielte darauf ab, einzelne Fachverbände dazu zu verleiten, aus der Front der Gewerbefreiheitsgegner auszuscheren. Daß diese Taktik nicht aussichtslos war, hatte sich bereits Anfang 1949 gezeigt. Damals hatten einige Verbände den Amerikanern ihre Bereitschaft signalisiert, ihren Widerstand gegen die Gewerbefreiheits-Direktive aufzugeben, wenn ihnen dafür eine gewerberechtliche Sonderstellung eingeräumt werde, die es ihnen ermögliche, den Großen Befähigungsnachweis in ihrem Fachbereich beizubehalten³³⁰. Die Empfehlung rückte in nur einer Hinsicht nennenswert vom bis dahin vertretenen amerikanischen Standpunkt ab: es wurde konzidiert, daß die Handwerksorganisation auch weiterhin bei der Gewerbezulassung tätig sein dürfe³³¹. Die Einschaltung der handwerklichen Selbstverwaltung in das Zulassungsverfahren galt nunmehr als akzeptabel.

Das entscheidend Neue und aus der Sicht des Handwerks Bedrohliche an der Initiative der Alliierten Hohen Kommission bestand darin, daß die Briten und Franzosen, die bis zu diesem Zeitpunkt den gewerbepolitischen Vorstellungen der Amerikaner kri-

³²⁶ Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses für Organisation und Recht am 2. und 3. 11. 1950 in Bad Ems, S. 6 (ZDH/1/152). Vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 314.

³²⁷ Ebenda.

³²⁸ ZDH-Rundschreiben 10/1950 vom 5. 4. 1950, S. 4.

³²⁹ Zitiert nach der wörtlichen Übersetzung der Erklärung, in: Anhang zum ZDH-Rundschreiben 20/50 vom 5. 6. 1950, S. 2. Die Empfehlung der Alliierten Hohen Kommission war bereits am 20. 5. 1950 dem Bundeskanzler zugesandt worden (BA B102/9144b/H. 2). Die hierin enthaltenen Grundsätze der Gewerbefreiheit waren am 17. 5. 1950 von dem Allgemeinen Ausschuß der Alliierten Hohen Kommission genehmigt worden; vgl. Alliierte Hohe Kommission für Deutschland, Aufstellung von Grundsätzen der Gewerbefreiheit (Abschrift), 18. 5. 1950 (BA B102/43054).

³³⁰ Boyer, Gewerbezulassung, S. 266.

³³¹ ZDH-Rundschreiben 20/50 vom 5. 6. 1950, S. 3. Vgl. auch Boyer, Gewerbezulassung, S. 315.

tisch gegenüberstanden hatten, sich erstmals der extensiven Interpretation der Gewerbebefreiheit anschlossen bzw. dieser nicht widersprachen. Der ZDH sah nunmehr keine Möglichkeit, den Großen Befähigungsnachweis in absehbarer Zeit auf Bundesebene zu verankern³³².

Die Bedrängnis des handwerklichen Spitzenverbandes wuchs, als ein Teil der Fachverbände auf eigene Faust versuchte, von den Amerikanern die Bestätigung zu erhalten, „daß der von ihnen vertretene Handwerkszweig im Rahmen der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder Wohlfahrt wichtige Aufgaben zu erfüllen habe und deshalb auch lizenziert bleiben müsse“, auch „wenn im übrigen die totale Gewerbebefreiheit für das Handwerk eingeführt würde“³³³. Der ZDH befürchtete, daß durch das Vorpreschen einzelner Fachverbände der Eindruck entstehe, „daß unser deutsches Handwerk mit einem teilweisen Verlust des Großen Befähigungsnachweises bereits rechnet und sich damit abfinden wird“³³⁴. Das unsolidarische Verhalten einzelner Handwerksverbände drohte die Glaubwürdigkeit des ZDH zu unterminieren, der zur gleichen Zeit auf politischer Ebene vehement für eine ablehnende Haltung gegenüber dem Vorstoß der Hohen Kommission plädierte.

Kurz nach der alliierten Erklärung sah sich der ZDH mit einem weiteren „Alleingang“ konfrontiert. Hermann Etzel, Abgeordneter der BP und ehemaliger Syndikus der Handwerkskammer Oberbayern, stellte am 6. 6. 1950 im Bundestag einen Antrag auf Vorlage eines Regierungsentwurfes zur Wiederherstellung der „berufsständischen Ordnung“ des Handwerks³³⁵. Etzel hatte zwar den ZDH von seinem Vorhaben informiert, aber offenbar keine inhaltlichen Absprachen getroffen. Der ZDH, der organisationsintern alles dafür getan hatte, solch eine Initiative zu verhindern³³⁶, sah sich nun vor die Alternative gestellt, den Antrag zu unterstützen oder ihn abzulehnen, was aber in der Öffentlichkeit wohl kaum verstanden worden wäre. Die ZDH-Führung wurde daher ihrer bisherigen Linie untreu und stellte sich hinter den Antrag der BP. Der Versuch, die Parteien im Bundestag zu einer positiven Stellungnahme zum HWO-Entwurf zu bewegen, schlug fehl, da der Etzel-Antrag am 23. 7. 1950 ohne Diskussion an den Wirtschaftsausschuß überwiesen wurde, von wo aus er nicht mehr in den Bundestag zurückkehrte³³⁷.

Große Erleichterung machte sich in der Handwerksführung breit, als der französische Hohe Kommissar François-Poncet Ende Juni in einem Gespräch mit ZDH-Präsident Uhlemeyer erklärte, er bringe dem deutschen Standpunkt großes Verständnis entgegen. Die Regelung gewerberechtlicher Fragen sei Sache der Deutschen. Aus diesem Grund habe er sich auch bei der Abstimmung über das alliierte Memorandum der Stimme enthalten³³⁸. Präsident Uhlemeyer bekräftigte Anfang Juli die generelle Linie des ZDH, nach der das Handwerk vorläufig nicht an einer gesetzlichen Neuregelung der Gewerbeausübung interessiert sei. Ein erneuter Vorstoß in dieser Angelegenheit

³³² ZDH-Rundschreiben 20/50, S. 4.

³³³ ZDH-Rundschreiben 23/50 vom 30. 6. 1950, S. 1.

³³⁴ Ebenda.

³³⁵ BT-Drs. I 1017.

³³⁶ Vermerk über die Sitzung des Handwerksrates am 5. 6. 1950 (BA B102/9144a).

³³⁷ Chesi, S. 186.

³³⁸ Vermerk (Abt. IIa des BWM), 6. 7. 1950, S. 1 (BA B102/9144a).

käme erst nach einer Änderung des Besatzungsstatuts in Frage³³⁹. Diese abwartende Haltung stieß bei den bayerischen Handwerksvertretern auf Widerspruch, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, daß Hockelmann, der Präsident des Bayerischen Handwerkskammertages, im Juni 1950 von sich aus die Verhandlungen mit dem amerikanischen Hohen Kommissar McCloy aufnahm³⁴⁰.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung erwähnt, mündete der Versuch der bayerischen Handwerksvertreter, die Gewerbezulassung hinter dem Rücken des ZDH voranzutreiben, in die Gesetzesinitiative vom Herbst 1950: Der Präsident der Handwerkskammer Mittelfranken Hans Dirscherl, der zugleich Bundestagsabgeordneter der FDP war, arbeitete zusammen mit dem bayerischen Wirtschaftsministerium einen Gesetzentwurf zur Handwerksordnung aus³⁴¹. CSU, FDP und DP legten diesen Entwurf unter Federführung des CSU-Abgeordneten Stücklen dem Bundestag am 6. 10. 1950 vor³⁴². Der ZDH, der erneut übergangen worden war, unterstützte nach außen hin die Gesetzesvorlage, die am 26. 10. 1950 dem Wirtschaftsausschuß überwiesen wurde. Verbandsintern setzte sehr bald eine spannungsgeladene Debatte über einzelne Punkte des Entwurfs ein. Es drehte sich hierbei in erster Linie um organisationsrechtliche Bestimmungen. Die vorgesehene Verankerung des Großen Befähigungsnachweises in der angestrebten Berufsordnung des Handwerks war dagegen unumstritten.

In den Ländern war während des Sommers 1950 die ursprünglich befürwortende Einstellung gegenüber dem Großen Befähigungsnachweis einer skeptischen Beurteilung gewichen. Dies zeigte sich deutlich in einer am 1. und 2. 8. 1950 abgehaltenen Sondersitzung des Wirtschaftsrechtsausschusses. In diesem Gremium waren neben dem BMW und einigen anderen Bundesministerien vor allem die Wirtschaftsministerien der Länder vertreten. Zur Debatte stand am besagten Sitzungstermin das Memorandum der Alliierten Hohen Kommission zur Gewerbefreiheit. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob in allen Handwerkszweigen der Große Befähigungsnachweis Bestand haben sollte. Die überwiegende Mehrheit der Ländervertreter verneinte die globale Zulässigkeit des Großen Befähigungsnachweises für das gesamte Handwerk³⁴³. Der Vertreter des Bundesministeriums für Justiz, Dr. Krawielicki, brachte mit seiner Stellungnahme die Einwände seiner Kollegen aus den Ländern auf den Punkt: „Das Gemeinwohl ist nicht mit der Förderung eines einzelnen Standes gleichzusetzen, sondern bedeutet Abwehr von Gefahren zum Wohle der Allgemeinheit. Es würde widersinnig sein, anzunehmen, daß z. B. bei den Schildermalern und Schilderherstellern [...] der Große Befähigungsnachweis im Interesse des Gemeinwohls erforderlich sei, daß aber dieser Gesichtspunkt des Gemeinwohls [...] entfalle, wenn der gleiche Schilderhersteller seinen Betrieb industriell aufziehe.“³⁴⁴ Die ablehnende Stellungnahme der Länder hatte auf den weiteren Verlauf der Gesetzgebung zunächst noch keine direkten Auswirkungen, da die Gestaltung der HwO fürs erste dem Bundestag und der Bundesregierung oblag.

³³⁹ Ebenda, S. 2.

³⁴⁰ Ebenda.

³⁴¹ Bericht über die Sitzung des Hauptausschusses für Organisation und Recht am 2. und 3. 11. 1950 in Bad Ems, S. 7 (ZDH/1/152).

³⁴² BT-Drs. 1428, 1. WP, 6. 10. 1950.

³⁴³ Niederschrift über die Sondersitzung des Wirtschaftsrechtsausschusses am 1./2. 8. 1950 in Unkel a.Rh., S. 16 (BA B102/12749).

³⁴⁴ Ebenda, S. 14.

Welche Haltung nahm die Bundesregierung in der Frage der Berufszulassung im Handwerk ein? Wie schon das Beispiel des BMJ zeigt, waren keineswegs alle Bundesministerien der Auffassung, daß die Gewerbefreiheit durch den Großen Befähigungsnachweis eingeschränkt werden solle. Der Bundesarbeitsminister befürwortete sogar ausdrücklich die von der Alliierten Hohen Kommission aufgestellten Grundsätze zur Gewerbepolitik. Die Gewerbefreiheit sei insofern zu begrüßen, „als sie geeignet ist, den Arbeitsmarkt zu entlasten und insbesondere die berufliche Eingliederung der Heimatvertriebenen in das Wirtschaftsgefüge zu erleichtern“³⁴⁵. Kritisch äußerte sich Storch über das in der Empfehlung der Alliierten vorgesehene System der Nachwuchsausbildung, das den Wegfall des Kleinen Befähigungsnachweises beinhaltete. Nach der Auffassung des Bundesarbeitsministers mußte die Abschaffung des Befähigungsnachweises als Voraussetzung für die Lehrlingsausbildung „innerhalb kurzer Zeit zu einer Verwilderung der Berufsausbildung und zu einer Abminderung der Facharbeiterschaft zu Hilfs- bzw. ungelerten Arbeitern führen“³⁴⁶. Die Koppelung des Marktzugangs an die bestandene Meisterprüfung hielt Storch dagegen nicht für erforderlich. Er vertrat damit einen ähnlichen Standpunkt wie das Bundesvertriebenenministerium, das sich ebenfalls grundsätzlich mit den Vorschlägen der Alliierten Hohen Kommission einverstanden erklärte³⁴⁷. Beide Ministerien versprachen sich von dem Wegfall der Zulassungsbeschränkungen eine merkliche Entlastung des im Sommer stark angespannten Arbeitsmarktes. Der Bundeskanzler teilte diese Auffassung nicht. In einer am 29. 6. 1950 stattfindenden Besprechung mit der Alliierten Hohen Kommission ließ er keinen Zweifel daran, daß auf den Großen Befähigungsnachweis unter keinen Umständen verzichtet werden könne. Die Streichung dieser Zugangsvoraussetzung würde unweigerlich „eine allgemeine Nivellierung des Berufsstandes und ein Absinken der Qualität der deutschen Handwerksarbeit“ zur Folge haben. Dies sei auch aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht wünschenswert, denn „gerade der Handwerksstand bilde in der deutschen Wirtschaft ein wirksames Gegengewicht gegenüber der Vermassung der Industrie-Arbeiterschaft“³⁴⁸. Mit diesem letzten Argument wärmte Adenauer das traditionelle Mittelstandsideologem auf, demzufolge die kleinen Selbständigen zwischen den Klassen ständen und somit eine Polarisierung derselben verhinderten. Obwohl Adenauer mit dieser politischen Anspielung den antisozialistischen Nerv der Amerikaner getroffen haben dürfte, vermochte er McCloy nicht von seinem Standpunkt zu überzeugen. Es fällt auf, daß es Adenauer bei seiner Kritik an der Gewerbefreiheit vermied, den Einzelhandel zu erwähnen³⁴⁹. Der Grund dafür dürfte sein, daß bezüglich der Berufsordnung für den Einzelhandel auch auf deutscher Seite kein Konsens bestand.

Im August 1950 bat Adenauer den Bundeswirtschaftsminister, die Argumente zusammenzustellen, die aus deutscher Sicht gegen die bedingungslose Gewerbefreiheit sprachen. Innerhalb des BMW wurde die Abteilung II/3 (Handel, Fremdenverkehr und Meswesen) mit dieser Aufgabe betraut. Am 1. 9. 1950 lag der erste Entwurf der erbetenen Darstellung vor. Hierin wurde ausdrücklich betont, daß im „Grundsatz [...] an der Mei-

³⁴⁵ Der Bundesminister für Arbeit an den Bundesminister für Wirtschaft, 3.7.1950 (BA B102/43054).

³⁴⁶ Ebenda.

³⁴⁷ Boyer, Gewerbezulassung, S. 315.

³⁴⁸ Vermerk (Abt. II/3 des BMW), 7.7.1950, S. 1 (BA B102/9144a).

³⁴⁹ Ebenda, S. 2.

sterprüfung festgehalten werden“ solle³⁵⁰. Allerdings sei die Forderung des Handwerks nach Aufrechterhaltung des Großen Befähigungsnachweises keineswegs bei allen Handwerksberufen berechtigt. Es sei daher ratsam, „zwischen solchen Handwerken zu unterscheiden, bei denen die Meisterprüfung notwendig ist, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist“³⁵¹. Diese kritische Differenzierung tauchte in der endgültigen Fassung der BMW-Stellungnahme zur Gewerbefreiheit nicht mehr auf. Es wurde lediglich empfohlen, der Große Befähigungsnachweis solle nicht „schematisch“ angewandt werden, so daß auch industrielle Facharbeiter oder Werkmeister die Chance hätten, sich selbständig zu machen. Dieses Ziel könne durch eine großzügige Verleihung von Ausnahmebewilligungen erreicht werden. Eine Aufhebung des Großen Befähigungsnachweises in bestimmten Branchen wurde nicht erörtert³⁵². Die Genese des BMW-Gutachtens über die Gewerbefreiheit zeigt zum einen, daß auch innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums die Meinungen in bezug auf die globale Berechtigung der Meisterprüfung als Zugangsbedingung geteilt waren. Zum anderen wird deutlich, daß sich Erhard letztlich doch der Auffassung des Handwerks anschloß.

Der Entscheidungsspielraum in dieser Frage war insofern eng begrenzt, als sich Erhard bereits 1948/49 im Rahmen der Debatten um die Gewerbefreiheit eindeutig für die generelle Notwendigkeit des Großen Befähigungsnachweises ausgesprochen hatte. Ein Rückzieher in dieser Angelegenheit war nicht zuletzt deshalb problematisch, weil sich Adenauer mit den Forderungen des Handwerks solidarisch erklärt hatte. Ob nun Erhards Zustimmung zum Großen Befähigungsnachweis in erster Linie taktisch motiviert war oder tatsächlich seiner Überzeugung entsprach, wird sich kaum definitiv klären lassen. Verwunderlich ist es allerdings schon, daß ausgerechnet der einflußreichste Vertreter des Prinzips der Wettbewerbsfreiheit für die Zulassungsbeschränkung im Handwerk plädierte. Erhard begründete diese Sonderbehandlung unter anderem mit der notwendigen Anhebung des handwerklichen Leistungsniveaus. Dieses Ziel sei gefährdet, wenn infolge der Gewerbefreiheit Kleinbetriebe ins Handwerk strömten. Hierunter leide auch die Ausbildungsleistung des Handwerks³⁵³. Außerdem könne man von einem „Handwerker nicht die treue Hingabe an eine sorgfältige hochwertige Qualitätsarbeit verlangen, wenn er sich einem Wettbewerb ausgeliefert sieht von Menschen, die von diesem Geist überhaupt nichts erahnt haben“³⁵⁴. Die Qualitätssicherung sei nicht zuletzt deshalb so wesentlich, weil in der ganzen Welt „ein Bedürfnis [...] nach hochwertigen, geschmacklich und ästhetisch wertvollen Verbrauchsgütern“ auftrete, „die eben von einer primitiven, erst neu aufgebauten Industrie nicht erstellt werden können“³⁵⁵.

Das letzte Argument vermochte angesichts des geringen Exportvolumens des Handwerks am wenigsten zu überzeugen. Dagegen entsprach das von Erhard formulierte Ziel, das Betriebsgrößenwachstum und damit auch die Leistungsfähigkeit der Hand-

³⁵⁰ Von der Abt II/3 verfaßter Entwurf eines Schreibens an das BKA, 1. 9. 1950, S. 9 (BA B102/9144b/H. 2).

³⁵¹ Ebenda, S. 8f.

³⁵² Erhard an Adenauer, 26. 9. 1950, S. 4 (BA B102/9144b/H. 2).

³⁵³ Ebenda, S. 7f.

³⁵⁴ L. Erhard, Brücke zwischen dem Guten von gestern und dem Neuen, in: DHBl 5, H. 8 (25. 4. 1953), S. 125f.

³⁵⁵ Ebenda.

werksbetriebe zu fördern, durchaus dem Trend zur Anpassung des traditionellen Sektors an die Bedürfnisse der fortgeschrittenen Industriegesellschaft. Bemerkenswert ist allerdings, daß Erhard offenbar dem freien Wettbewerb die hierfür erforderliche Leistungsauslese nicht zutraute. Wie man es auch dreht und wendet, Erhards Zustimmung zum Großen Befähigungsnachweis ließ sich nur schwer mit seinen wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen vereinbaren. Zum Teil dürfte diese Unstimmigkeit darauf zurückzuführen sein, daß mit Ausnahme von Röpke und Rüstow, die den Großen Befähigungsnachweis befürworteten, und dem HwO-Opponenten Böhm kaum einer der für Erhard als Orientierung dienenden neoliberalen Theoretiker konkrete Aussagen zum Thema „Gewerbefreiheit und gewerblicher Mittelstand“ machte³⁵⁶.

Während der Ausschußberatungen wurde der Große Befähigungsnachweis nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Das BMJ hatte zwar zu Beginn der Ausschußverhandlungen den Standpunkt vertreten, daß der Große Befähigungsnachweis das in Art. 12 GG verbürgte Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, in unzulässiger Weise beschränke. Es ließ indes seine Bedenken fallen, als die Mitglieder der Unterkommission „HwO“ übereinstimmend feststellten, daß durch die Zulassungsvoraussetzung zwar die Berufsausübung, nicht aber die in Art. 12 angesprochene Berufswahl eingeschränkt werde³⁵⁷. Diese Unterscheidung sollte für die juristische Beurteilung der HwO wegweisend sein.

Der parteiübergreifende Konsens in der Frage des Berufszugangs war angesichts der abweichenden Haltung der Amerikaner von äußerster Wichtigkeit für die gesetzliche Verankerung des Großen Befähigungsnachweises. Eine innerparlamentarische Opposition gegen die Einführung der Handwerksordnung hätte die Position der Alliierten Hohen Kommission vermutlich entscheidend gestärkt. Die SPD wäre als einzige Partei imstande gewesen, diese Oppositionsrolle mit Aussicht auf Erfolg zu übernehmen und damit das Inkrafttreten des Großen Befähigungsnachweises zu gefährden. Die Sozialdemokraten hatten jedoch im Grundsatz nichts gegen eine „gebundene“ Wirtschaft auf der Basis von Selbstverwaltungsorganen. Im Gegenteil, sie lobten das Bekenntnis der Union zum Befähigungsnachweis als „marktwirtschaftlichen Seitensprung“, der „die soziale Marktwirtschaft doch noch auf den richtigen Weg führen“ könne³⁵⁸. Auch die KPD bekannte sich grundsätzlich zum Großen Befähigungsnachweis. Dies war insofern nicht überraschend, als der Große Befähigungsnachweis in der DDR bereits im Jahre 1950 durch das „Gesetz zur Förderung des Handwerks“ bestätigt worden war³⁵⁹.

Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der SPD und den Regierungsparteien gab es hingegen über die Durchführung der Meisterprüfung. Insbesondere die Besetzung des Meisterprüfungsausschusses war umstritten. Während das BMW, unterstützt von CDU, FDP und DP, glaubte, den Verdacht der Konkurrenzabwehr dadurch ausschließen zu können, „daß der Vorsitzende und sein Stellvertreter nicht dem Hand-

³⁵⁶ Tuchtfeldt, Gewerbefreiheit, S. 68-73; vgl. ferner Beyenburg-Weidenfeld, S. 290f.

³⁵⁷ Hans Dirscherl, Stand der Beratungen über die Handwerksordnung, in: DHB1 3, H. 21 (15.11.1951), S. 341-343, hier 342. Kurzprotokoll über die 1. Sitzung der Unterkommission „Handwerksordnung“, 13. 4.1951 (PA I 536/Bd. A1).

³⁵⁸ Sten.Ber.BT, 1. WP, 26. 10. 1950, S. 3501.

³⁵⁹ Lenger, Sozialgeschichte, S. 206.

werk angehören sollen, in dem geprüft würde“³⁶⁰, ging der SPD dieser Kontrollmechanismus nicht weit genug. Erwin Lange, der Handwerksexperte der SPD, hielt es für notwendig, daß „zur Sicherung der Objektivität der Vorsitz einem Staatsbeamten oder Staatsbeauftragten übertragen“ wird und „diese Prüfungen ebenso wie alle anderen beruflichen Prüfungen unter staatlicher Aufsicht abgelegt“ werden³⁶¹. Die SPD konnte sich jedoch in diesem Punkt ebensowenig durchsetzen wie mit ihrer Forderung nach einem zweiten Gesellenmeister im Meisterprüfungsausschuß. Dies war zugleich eine Niederlage für den DGB, der sich ebenfalls dafür eingesetzt hatte, den Meisterprüfungsausschuß mit zwei Gesellenvertretern zu besetzen, die – das ging über die Forderung der SPD hinaus – „echte Arbeitnehmervertreter“, also Gewerkschaftsmitglieder, sein sollten³⁶².

Was den Großen Befähigungsnachweis betrifft, so vertrat der DGB-Vertreter Bühner bei der Ende Oktober 1951 stattfindenden Sachverständigenanhörung in der Unterkommission „HwO“ die Auffassung, der Befähigungsnachweis sei lediglich für die Ausbildung von Lehrlingen erforderlich. Der Berufszugang hingegen solle frei sein³⁶³. Der ZDH hatte bereits einige Wochen zuvor erfahren, daß nach Meinung des DGB „für die Selbständigmachung Gesellenprüfung und mehrjährige Gesellentätigkeit genügen solle“³⁶⁴. Uhlemeyer sah in dieser abwehrenden Haltung einen klaren Bruch der zwischen ihm und dem DGB-Vorstandsmitglied vom Hoff ein Jahr zuvor getroffenen Vereinbarung, „wonach der DGB den Großen Befähigungsnachweis im Sinne des Handwerks vertrete“³⁶⁵. Tatsächlich blieb die gewerkschaftliche Kritik an dieser Zugangsbeschränkung Episode. In der letzten Phase der parlamentarischen Beratungen zweifelte der DGB nicht mehr an der Berechtigung des Großen Befähigungsnachweises. Die Gewerkschaftsführung hielt es offenbar für nicht sehr sinnvoll, das Handwerk in einer Angelegenheit herauszufordern, die die Interessen der Arbeitnehmer nicht unmittelbar berührte und in der zudem ein parteiübergreifender Konsens bestand.

Der BDI stimmte dem vom Handwerk geforderten Berufsordnungsgesetz unter der Bedingung zu, daß die Interessen der Industrie berücksichtigt würden. Der Befähigungsnachweis wurde als fachlicher Eignungstest grundsätzlich befürwortet. Darüber hinaus hielt der industrielle Spitzenverband die obligatorische Meisterprüfung und die hiermit einhergehende Aufwertung des Handwerks aus politischen Gründen für geboten, da sich gezeigt habe, „daß gerade große Teile des dem bürgerlichen Mittelstand zuzurechnenden Handwerks sich als außerordentlich fest und sicher gegenüber kollektivistischen Auffassungen erwiesen haben und damit ein unentbehrliches Fundament gesunder staatspolitischer Entwicklung darstellen“³⁶⁶. Diese positive Grundhaltung zur HwO wurde getrübt durch „schwerwiegende Bedenken“ des BDI gegen Teile des Ge-

³⁶⁰ Kurzprotokoll über die 11. Sitzung der Unterkommission „HwO“, 29. 11. 1951, S. 3 (PA I 536/Bd. A1).

³⁶¹ Ebenda, S. 3 f.

³⁶² Informations- und Nachrichtendienste 3 (1953), Bd. VI, S. 63.

³⁶³ Kurzprotokoll über die 6. Sitzung der Unterkommission „HwO“, 26. 10. 1951, S. 2 (PA I 536/Bd. A1).

³⁶⁴ Protokoll der Präsidialsitzung des ZDH am 5. 10. 1951, S. 2 (ZDH/Präsidialsitzungen 1-19/1950-51).

³⁶⁵ Ebenda.

³⁶⁶ Schreiben des BDI an den Bundeswirtschaftsminister, 2. 8. 1950, abgedruckt in: ZDH-Rundschreiben 28/1950, 24. 8. 1950, S. 2.

setzentwurfes vom Oktober 1950. Kritisiert wurde vor allem, daß „der Entwurf jegliche Abgrenzung des Begriffs ‚Handwerk‘ vermissen“ lasse. Die dem Gesetzentwurf angefügte Positivliste lege zwar fest, welche Gewerbe als Handwerksberufe anzusehen seien, doch sei sie nicht eindeutig genug, um Zuordnungsprobleme auszuschließen. Die Entscheidung, ob ein Betrieb zum Handwerk oder zur Industrie gehören sollte, war der Ansicht des BDI zufolge von zu großer Bedeutung, „als daß sie einseitig im Verwaltungswege ohne Mitwirkung der Beteiligten bzw. ihrer Berufsstandsorganisationen vorgenommen werden“ könnte³⁶⁷. Die Abgrenzungsfrage war aus der Sicht der Industrie deshalb so grundlegend, weil sie die Voraussetzung für die Handwerksrolleneintragung darstellte. Die Industrie- und Handelskammern hatten ebenso wie die Handwerkskammern ein großes Interesse daran, die Zahl der ihnen angeschlossenen Betriebe zu maximieren, weil ihnen auf diese Weise hochoberwünschte Beitragszahler zugeführt wurden. Eine klare Unterscheidung zwischen Handwerk und Industrie lag auch im Interesse der Inhaber industrieller Kleinbetriebe, auf die die Vorstellung, ihre unternehmerische Tätigkeit von dem Befähigungsnachweis abhängig zu machen, abschreckend gewirkt haben dürfte.

Während der Ausschußberatungen wiederholte der BDI seine Forderung, daß die Entscheidung, „wozu ein Betrieb im Einzelfall zu zählen ist, [...] nicht einseitig dem Handwerk überlassen bleiben“ dürfe³⁶⁸. Des weiteren wünschte der industrielle Spitzenverband eine genaue Klärung des Rechtsstatus von industriellen Hilfs- und Nebenbetrieben, weil die Handwerkskammern in der Vergangenheit vielfach die für Nebenbetriebe obligatorische Handwerksrolleneintragung auch von Hilfsbetrieben gefordert hatten, sobald diese das ihnen auferlegte Verbot, an Dritte zu liefern, auch nur im geringsten mißachteten. Dieses hypertrophe Verhalten einiger Kammern ließ beim BDI die Befürchtung wach werden, die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung der Genehmigungspflicht für Regiebetriebe könne auch auf die Hilfs- und Nebenbetriebe ausgedehnt werden, zumal diese Bestimmung sowohl sprachlich als auch inhaltlich „in ihrer Tendenz ganz allgemein gegen wirtschaftliche Großunternehmungen und wirtschaftlich Stärkere gerichtet“ sei³⁶⁹. Diese Bedenken waren nicht übertrieben, denn als Zweck der besagten Bestimmung war in §39 des Gesetzentwurfes tatsächlich die „Vermeidung der Aufsaugung des Handwerks durch wirtschaftliche Großunternehmungen und durch wirtschaftlich Stärkere“ angegeben worden³⁷⁰. In der zur Klärung dieser Differenzen Anfang Januar 1953 anberaumten Sachverständigenanhörung prallten die unterschiedlichen Standpunkte von Industrie und Handwerk erneut aufeinander. Schließlich einigten sich beide Parteien in bezug auf das Abgrenzungskriterium doch noch auf folgenden Kompromiß. In Fällen, bei denen die Zuordnung eines Betriebes anhand der Positivliste nicht eindeutig entschieden werden konnte, sollten sich die Industrie- und Handelskammern mit den Handwerkskammern zu verständigen suchen. Erst im Falle

³⁶⁷ BDI an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaftspolitik des Bundestages, 20. 4. 1951, S. 2 (PA I 536/Bd. B2).

³⁶⁸ Ebenda, S. 3.

³⁶⁹ Ebenda, S. 4; der Deutsche Städtetag beschwerte sich gegen die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommenden Bestrebungen, die Regiebetriebe zu reduzieren bzw. abzuschaffen. Er wies darauf hin, daß die Regiebetriebe einen quantitativ nicht ins Gewicht fallenden Anteil der privaten Handwerksbetriebe ausmachten.

³⁷⁰ BT-Drs. 1428, 1. WP, 6. 10. 1950.

des Scheiterns der gemeinsamen Beratungen sollte die höhere Verwaltungsbehörde befugt sein, von sich aus den betreffenden Betrieb entweder dem Industrie- oder dem Handelssektor zuzuordnen³⁷¹.

Der HwO-Ausschußentwurf wurde am 26. 3. 1953 vom Bundestag mit nur geringen Veränderungen in zweiter und dritter Lesung angenommen. Lediglich die KPD verweigerte dem Gesetz ihre Zustimmung, was allerdings weniger an den Bestimmungen zur Berufsausbildung als an den organisationsrechtlichen Regelungen lag. Obwohl der Bundesrat verfassungsrechtliche Bedenken geäußert hatte, stimmte er dem Gesetz schließlich am 24. 4. 1953 zu.

Bei der Verabschiedung der HwO im Frühjahr 1953 war trotz des geschlossenen Auftretens der deutschen Parteien und Interessenverbände keineswegs klar, ob das Gesetzeswerk im gesamten Bundesgebiet werde in Kraft treten können. Die Gefahr eines gemeinsamen Vetos der Alliierten Hohen Kommissare schien zu diesem Zeitpunkt zwar schon gebannt, die Amerikaner hingegen hielten unter Führung des Hochkommissars McCloy und seines Nachfolgers Conant an dem Prinzip der uneingeschränkten Gewerbefreiheit weiterhin fest. In zwei am 18. und 25. 5. 1953 stattfindenden Besprechungen versuchte Erhard den Vertreter der amerikanischen Militärregierung, General Counsel F.A.O. Schwarz, von der Notwendigkeit der Handwerksordnung und des darin verankerten Großen Befähigungsnachweises zu überzeugen. Schwarz machte seinerseits deutlich, daß die Amerikaner einer Einschränkung der Gewerbefreiheit in ihrer Zone nur unter der Bedingung zustimmen könnten, daß das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der HwO vor deren Inkrafttreten überprüfe³⁷². Die Bundesregierung war hierzu jedoch nicht bereit. In einem Schreiben an das Auswärtige Amt erläuterte Erhard die Gründe für diese ablehnende Haltung³⁷³: Es würde in der Öffentlichkeit nicht verstanden werden, wenn die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das sie befürwortet, in Frage stellt, indem sie eine gutachtliche Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts erbittet. Dieser Prestigeverlust sei „kurz vor der Wahl“ tunlichst zu vermeiden. Erhard deutete an, im Falle eines Scheiterns der HwO sei mit massiven Protesten der Handwerksverbände zu rechnen. Auch in rechtstechnischer Hinsicht sei die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes äußerst problematisch. Es wäre dem Bundespräsidenten kaum möglich, „ein Gesetz zu verkünden und damit seine Übereinstimmung mit der Verfassung zu bestätigen, gleichzeitig aber ein Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über seine Verfassungsmäßigkeit, die dann doch wohl zweifelhaft sein müßte, zu beantragen“³⁷⁴. Das Bundesjustizministerium hielt es ebenfalls für „sehr zweifelhaft, ob die Bundesregierung zur Zeit irgend etwas zur verfassungsrechtlichen Klärung der Streitfrage veranlassen kann“³⁷⁵. Sie könne das Bundesverfassungsgericht erst anrufen, sobald „ein Gericht, eine Verwaltungsbehörde oder ein Organ des Bundes oder eines Landes die Handwerksordnung als unvereinbar mit dem Grundgesetz nicht angewandt hat“³⁷⁶.

³⁷¹ Kurzprotokoll über die 172. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, 15. 1. 1953, S. 7 (PA I 536/Bd. A1).

³⁷² Erhard an Adenauer, 3. 6. 1953 (LEA/LEST-NL Seibt 10/4).

³⁷³ Erhard an das Auswärtige Amt, 23. 6. 1953, S. 1 f. (BA B136/7577).

³⁷⁴ Ebenda.

³⁷⁵ Bundesjustizminister an das Auswärtige Amt, 22. 6. 1953, S. 2 (BA B136/7577).

³⁷⁶ Ebenda, S. 4.

Der Bundeskanzler nahm am 22. und 27. 6. 1953 persönlich die Verhandlungen mit Conant auf. Welche Ergebnisse erzielt wurden, ist nicht bekannt. Überliefert ist dagegen, daß Adenauer unmittelbar nach diesen Verhandlungen das Auswärtige Amt beauftragte, eine Note an den amerikanischen Hohen Kommissar zu senden, in der die Aufhebung der OMGUS-Direktiven beantragt werden sollte. Eine deutsche Gegenleistung sollte nicht in Aussicht gestellt werden³⁷⁷. Mitte August wandte sich Adenauer brieflich an Dulles. Er versicherte dem US-Außenminister, daß die Frage der Verfassungsmäßigkeit in Kürze geklärt werde, ohne allerdings zu versprechen, daß dies noch vor Inkrafttreten des HwO geschehen werde. Gleichzeitig sprach der Bundeskanzler die latente Drohung aus, „daß eine Zurückstellung des Gesetzes über die Bundeshandwerksordnung auch politische Wirkungen haben würde, die die Bemühungen der Bundesregierung um eine Konsolidierung des deutschen wirtschaftlichen und demokratischen Lebens negativ beeinflussen könnten“³⁷⁸. Trotz dieser dramatisierenden Schilderung blieb ein Antwortschreiben von Dulles aus. Adenauer erklärte daraufhin dem amerikanischen Hohen Kommissar Conant seinen „Stufenplan“. Zunächst sollten die amerikanischen Gewerbefreiheitsdirektiven aufgehoben werden, so daß die HwO auch in der amerikanischen Zone in Kraft treten könne. Wenn dies geschehen sei, werde das Bundesverfassungsgericht sich mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der HwO auseinandersetzen³⁷⁹. Obwohl sich die Auffassung der deutschen Regierung seit Beginn der Verhandlungen nicht verändert hatte, erklärte Conant in seinem Schreiben vom 11. 9. 1953, die OMGUS-Direktiven seien insoweit als geändert anzusehen, als dies für die Anwendung der Bundeshandwerksordnung auf die amerikanische Zone erforderlich sei. Der amerikanische Hohe Kommissar gab sich nunmehr mit der Zusicherung des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes zufrieden, die HwO im Falle einer Vorlage beim Verfassungsgericht mit Vorrang zu behandeln³⁸⁰. Damit war eine „der heftigsten Kontroversen zwischen Militärregierung und deutschen Regierungen in der Geschichte der amerikanischen Besatzungsherrschaft in Deutschland“ beendet³⁸¹. Am 17. 9. 1953, nur wenige Tage nachdem Conant grünes Licht für die Aufhebung der Gewerbefreiheitsdirektiven gegeben hatte, wurde das „Gesetz zur Ordnung des deutschen Handwerks“ im Bundesgesetzblatt verkündet. Welche Gründe hatten die Besatzungsmacht zum Einlenken bewogen? Die Amerikaner wollten es offenbar auf keinen „showdown“ mit der deutschen Regierung, die ihre Entschlossenheit glaubhaft demonstriert hatte, ankommen lassen, zumal sie bei einer solchen Kraftprobe, deren Ausgang ungewiß war, so gut wie keine innerdeutsche Unterstützung gehabt hätten.

Der CDU-Abgeordnete und ordoliberaler Wirtschaftswissenschaftler Franz Böhm gehörte zu den wenigen Politikern, die den Großen Befähigungsnachweis grundsätzlich ablehnten. Seines Erachtens ließen sich der Gesetzgeber und die Regierung auf ein unverantwortliches „Spiel mit den Grundrechten und dem Grundgesetz“ ein³⁸². Die Par-

³⁷⁷ Vermerk (Referat 6, BKA), 4. 7. 1953 (BA B136/7577).

³⁷⁸ Adenauer an Dulles, 19. 8. 1953 (LEA/LEST-NL Seibt 10/4).

³⁷⁹ Adenauer an Conant, 1. 9. 1953, in: Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht* (1954), Bd. 2, S. 802 f.

³⁸⁰ Ebenda, S. 803 f.

³⁸¹ Woller, *Gesellschaft*, S. 276.

³⁸² Franz Böhm, *Das Spiel mit den Grundrechten und dem Grundgesetz*, undatiert, S. 4 (LEST/LEA-NL Seibt 10/4); aus dem Kontext geht hervor, daß Böhm dieses Schriftstück noch vor Verabschiedung der HwO verfaßt haben muß.

teien hätten sich vor allem aus wahltaktischen Gründen für die Forderungen des Handwerks eingesetzt. Gehe der zu erwartende Prozeß am Bundesverfassungsgericht „trotzdem verloren, nun, dann können Parteien, Regierung und Bundestag achselzuckend vor dem Volk beteuern, daß sie ihrerseits alles getan hätten, um dem Willen einer überwältigenden Mehrheit zu genügen, daß aber ein politikfremdes Gericht mit Hilfe irgendwelcher Buchstaben das segensreiche Vorhaben zu Fall gebracht habe“³⁸³. Böhm's These, daß die Zustimmung zur HwO in erster Linie auf wahltaktische Überlegungen zurückzuführen sei, griff zu kurz. Die Beschreibung der Rolle, die dem Bundesverfassungsgericht bei der Verabschiedung der HwO zugeordnet war, traf dagegen im Grundsatz durchaus zu.

Böhm hielt die Einschränkung der Gewerbefreiheit nicht zuletzt aus ordnungspolitischen Gründen für ein Unglück. Der Große Befähigungsnachweis war in seinen Augen wettbewerbsfeindlich. Zur gleichen Einschätzung gelangte der „Verband zur Förderung der Gewerbefreiheit“, die Interessenvertretung der über die Gewerbefreiheit zur Selbständigkeit gelangten Handwerker der amerikanischen Zone. Die Tatsache, daß diese Organisation enge Kontakte mit der amerikanischen Besatzungsmacht unterhielt, erhöhte nicht eben ihre Durchsetzungsfähigkeit. Eine Darstellung der von dem Gewerbefreiheits-Verband vorgebrachten Argumente gegen die HwO erübrigt sich, da sie sich mit dem erläuterten amerikanischen Standpunkt weitgehend deckten³⁸⁴. Eine kritische Haltung gegenüber der Beibehaltung des Großen Befähigungsnachweises nahm auch die Arbeitsgemeinschaft deutscher Verbraucherverbände ein. Sie bezeichnete den parteiübergreifenden Konsens bezüglich der HwO als „Boykottbewegung gegen alle, die sich zum Vorteil der Verbraucher mit niedrigen Preisen auf dem Markt betätigen wollen“³⁸⁵. Diese harsche Stellungnahme erfolgte allerdings erst ein Jahr nach Inkrafttreten der HwO. Daß die Verbraucherschaft nicht massiver gegen den Großen Befähigungsnachweis protestierte, mag zum Teil mit dem Respekt bzw. mit der normativen Kraft berufsständischer Traditionen zusammenhängen³⁸⁶. Zum Teil dürfte diese Passivität der Verbraucher auch damit zu erklären sein, daß allgemeine Interessen, die sich auf öffentliche, unteilbare Güter beziehen (z. B. Steuern), weitaus schwieriger zu organisieren sind als Partikularinteressen, bei denen der Anreiz, einem Verband beizutreten, deswegen größer ist, weil aus der Verbandsmitgliedschaft individuelle Vorteile erwachsen³⁸⁷.

³⁸³ Ebenda.

³⁸⁴ Vgl. die undatierte Eingabe des Verbandes zur Förderung der Gewerbefreiheit an den Wirtschaftspolitischen Ausschuß (PA I 536/Bd. B2); vgl. ferner den Artikel des 1. Vorsitzenden des Verbandes Willy Glöckner, Gewerbefreiheit in Gefahr, Anlage zur Eingabe des Verbandes zur Förderung der Gewerbefreiheit an den Wirtschaftspolitischen Ausschuß, 16. 12. 1951 (PA I 536/Bd. B); zur veröffentlichten Meinung über den Verband vgl. den Artikel: Das importierte Banner, in: Spiegel, 1. 4. 1953, S. 12-14.

³⁸⁵ ZDH-Rundschreiben 34/54, 14. 10. 1954, S. 1; die Arbeitsgemeinschaft setzte sich aus folgenden Organisationen zusammen: Bund der Vertriebenen Deutschen, Deutscher Frauenring, Deutscher Hausfrauenbund, Deutscher Mieterbund, Zentralverband der Katholischen Frauen- und Müttergemeinschaften, Hilfswerk der evangelischen Kirche in Deutschland.

³⁸⁶ Der Standpunkt der nicht verbandsmäßig organisierten Verbraucher ist quellenmäßig kaum belegt; angeblich sollen sich nach einer von den Amerikanern im Frühjahr 1953 durchgeführten Umfrage 60% der deutschen Bevölkerung gegen den Großen Befähigungsnachweis ausgesprochen haben; vgl. Glöckner, Gewerbefreiheit, S. 3 (PA I 536/Bd. B2).

³⁸⁷ Olson, Logic, S. 125-131.

Folgt man Beymes Langzeitanalyse der bundesrepublikanischen Gesetzgebung, so ist bei protektiven Maßnahmen, bei denen keine nennenswerte Umverteilung stattfindet, ein parteiübergreifender Konsens keineswegs ungewöhnlich, sondern eher die Regel³⁸⁸. Dort, wo sich das Allgemeinwohl nicht in Interessenverbänden organisiert, ist dessen Beeinträchtigung politisch weniger riskant als die Nichtberücksichtigung hochorganisierter Partikularinteressen. Im Handwerk wurde der Konsens zusätzlich dadurch erleichtert, daß dem Gesetzgeber durch die wettbewerbspolitische Absicherung des Handwerks, anders als z. B. bei steuerpolitischen Maßnahmen oder bei der Gewerbeförderung, keine Kosten entstanden.

Die Entstehungsgeschichte der HwO läßt sich zwar weitgehend, aber keineswegs vollständig mit diesen aus der Logik der politischen Ökonomie abgeleiteten Wirkungszusammenhängen erklären. Zu berücksichtigen ist nämlich auch die weitreichende Übereinstimmung der parteipolitischen Mittelstandskonzeptionen sowie der Umstand, daß zu Beginn der 50er Jahre noch nicht eindeutig festzustellen war, inwieweit der Große Befähigungsnachweis tatsächlich erhaltungsinterventionistische Wirkungen entfaltete. Darüber hinaus wurde die Durchsetzungsfähigkeit der Handwerksinteressen durch den „Traditionalitätsfaktor“ begünstigt, d. h. im Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit wurde das Handwerk als typisch deutsche Errungenschaft und damit als Wert an sich angesehen.

Welche Interessen verfolgte das Handwerk mit seiner Forderung nach dem Großen Befähigungsnachweis? Auf der politischen Ebene wurde, wie bereits erwähnt, vor allem mit dem Argument operiert, ein fachlicher Qualifikationsnachweis trage zur Steigerung der handwerklichen Leistungsfähigkeit und somit zur Qualitätsverbesserung der Handwerksprodukte bei, was wiederum dem Verbraucher zugute komme. Welchen Stellenwert demgegenüber das offiziell verbrämte Motiv der Konkurrenzabwehr in den Köpfen der führenden Handwerksfunktionäre einnahm, läßt sich nicht definitiv sagen. Dagegen kann als unzweifelhaft gelten, daß sich ein beträchtlicher Teil der Handwerksbasis vom Großen Befähigungsnachweis in erster Linie einen wirksamen Schutz vor Konkurrenz versprach. Das Streben nach Bestandssicherung und/oder Leistungssteigerung erklärt indes die herausragende Bedeutung, die die gesetzliche Verankerung für das handwerkliche Verbandswesen hatte, nur zum Teil. Der Handwerksführung ging es bei ihrem Plädoyer für den Großen Befähigungsnachweis nicht zuletzt um die Aufwertung des Berufsstandes durch ein Höchstmaß an Professionalisierung.

Zentrale Merkmale professioneller Gruppen sind eine theoretisch fundierte, sich über einen längeren Zeitraum erstreckende Berufsausbildung, die Existenz eines berufsspezifischen Verhaltenscodex sowie das Vorhandensein eines Berufsverbandes „mit möglichst weitgehender Selbstverwaltung, insbesondere mit eigener Disziplinargewalt, und mit möglichst weitgehendem Einfluß auf die Berufszulassung“³⁸⁹. Im allgemeinen werden diese Bedingungen nur von akademischen und freien Berufen erfüllt. Geht man indes von einem dynamischen Professionalisierungsbegriff aus, so lassen sich auch Berufsgruppen des selbständigen Mittelstandes als „professions“ im Frühstadium charak-

³⁸⁸ Beyme, Neokorporatismus, S. 227.

³⁸⁹ Hesse, S. 50. Zur geschichtswissenschaftlichen Relevanz des Professionalisierungs-Konzeptes vgl. Siegrist, passim.

terisieren³⁹⁰. Der Schritt von der Gewerbefreiheit zum Großen Befähigungsnachweis trieb die Professionalisierung im Handwerk in dreifacher Hinsicht voran: Erstens nahmen Ausbildungsdauer und -niveau zu. Zweitens hatten die Selbstverwaltungsorgane aufgrund ihrer Auslesefunktion einen Kompetenzzuwachs zu verzeichnen, und drittens stieg das soziale Ansehen des Berufsstandes, was sich wiederum positiv auf die Legitimation und Durchsetzungsfähigkeit der Handwerksorganisation auswirkte.

Dieser Befund ist allerdings in einer wesentlichen Hinsicht zu präzisieren: Nutznießer der Professionalisierung waren in erster Linie die einzelnen Handwerksberufe und die sie repräsentierenden Fachverbände. Die durch den Großen Befähigungsnachweis erworbene Zugangsberechtigung bezog sich nach den Bestimmungen der HwO nicht auf handwerkliche Tätigkeiten aller Art, sondern auf die in der HwO aufgelisteten Berufe, d. h. die Zugangsberechtigung galt nur für den Beruf, in dem die Meisterprüfung erfolgreich abgelegt worden war. Konkret bedeutete dies z. B., daß sich ein Meister im Herrenschneiderhandwerk nicht als Damenschneider betätigen durfte. Beide Berufe waren nämlich in der Positivliste der HwO als voneinander unabhängige Handwerke aufgeführt. Eine handwerksübergreifende Berufsausübung setzte entweder eine Ausnahmegenehmigung oder das Bestehen der erforderlichen Meisterprüfung voraus. Es liegt auf der Hand, daß diese Regelung die wirtschaftliche und technische Flexibilität der handwerklichen Betriebsinhaber einschränkte³⁹¹.

Dieses Problem war bereits kurz nach der Einführung des Großen Befähigungsnachweises im Jahre 1935 erkannt worden. Durch die noch im selben Jahr erlassene Dritte Handwerksverordnung wurden die einzelnen Handwerksberufe zu Gruppen von „verwandten Handwerken“ gebündelt. Die Meisterprüfung wurde zwar nach wie vor in einem spezifischen Handwerk abgelegt, neu war aber, daß man mit dem Befähigungsnachweis nunmehr auch Zugang zu verwandten Handwerken hatte. In die HwO von 1953 wurde diese Regelung nicht aufgenommen. Der ZDH setzte sich zwar während der Ausschußberatungen für die Wiedereinführung des Begriffes des verwandten Handwerks ein, konnte sich aber damit nicht durchsetzen. Insbesondere das BMW beharrte darauf, daß das Prinzip des Großen Befähigungsnachweises konsequent durchgeführt wurde. Nach Auffassung dieses Ministeriums wichen die fachlichen Anforderungen der einzelnen Handwerksberufe zu stark voneinander ab, als daß einer globalen Zugangsberechtigung zu ganzen Gruppen von Handwerken hätte zugestimmt werden können. Diese Ansicht wurde von der Mehrheit der Ausschußmitglieder einschließlich der SPD-Vertreter geteilt. Das BMW gestand lediglich zu, die Verwaltungsbehörden, die über die Ausnahmegenehmigungen zu entscheiden hatten, dahingehend zu instruieren, den Aspekt der verwandten Handwerke bei ihrer Entscheidung über die Berufsausübung wohlwollend zu berücksichtigen³⁹².

³⁹⁰ Ebenda, S. 45. Einen ähnlichen Ansatz vertritt Rottleuthner, S. 147 f.

³⁹¹ Fröhler, Gestalt, S. 222 f. Hesse weist darauf hin, daß die auf dem Verordnungswege erfolgende Festlegung von Berufsbildern, die die Grundlage für die Berufsabgrenzungen und die inhaltliche Gestaltung der Ausbildungsanforderungen darstellte, ebenfalls zu einer Verfestigung der handwerklichen Berufsstruktur beitrug. Die berufsstrukturelle Anpassung an den wirtschaftlichen Wandel sei hierdurch behindert worden (S. 99).

³⁹² Kurzprotokoll über die 46. Sitzung der Unterkommission „HwO“ am 18. 9. 1952, S. 2 (PA I 536 A/Bd. 2); Kurzprotokoll über die 47. Sitzung der Unterkommission „HwO“ am 30. 9. 1952, S. 2 f. (PA I 536A/Bd. 2).

Dieser Kompromiß erwies sich auf Dauer als unzureichend. Im Verlauf der 50er Jahre nahm die Spezialisierung der Handwerksberufe zu, gleichzeitig ging der Trend in einigen Handwerksbranchen dahin, Tätigkeitsfelder „fremder“ Handwerksberufe in das eigene Aufgabengebiet zu integrieren³⁹³. Anfang der 60er Jahre war die ZDH-Führung mehrheitlich zu der Ansicht gelangt, das bis dahin gültige System der Berufszulassung weise gravierende Mängel auf. Ein renommierter Handwerksfunktionär glaubte sogar, die Frage stellen zu müssen, „wieweit das Handwerk noch zum Befähigungsnachweis stehe“³⁹⁴. Eine völlige Abschaffung des Großen Befähigungsnachweises wurde indes nicht ernsthaft erwogen. Zur Debatte stand vielmehr, wie die zwischen den einzelnen Handwerken bestehenden Zugangsbarrieren abgebaut und damit die Anpassung des Handwerks an den wirtschaftlichen Strukturwandel erleichtert werden konnte. Durch die Zusammenfassung der Handwerke zu Gruppen von verwandten Berufen schien dieses Problem am effektivsten gelöst werden zu können. Es wurde allerdings befürchtet, daß es bei der Umsetzung dieses Vorschlages zu Konflikten zwischen ZDH und Fachverbänden sowie zu Auseinandersetzungen zwischen den an Expansion interessierten und den auf Konkurrenzabwehr bedachten Handwerken kommen werde³⁹⁵. Daß sich ein beträchtlicher Teil der handwerklichen Berufsvertretungen gegen solche Deregulierungsbestrebungen wehren würde, war in der Tat abzusehen, da für sie die Öffnung des Marktzugangs gleichbedeutend war mit einer Einbuße an Professionalität. Der zu erwartende Anstieg der Wettbewerbsintensität dürfte vor allem den Interessen der leistungsschwachen, traditional orientierten Handwerker zuwidergelaufen sein. Angesichts dieses Konfliktpotentials verwundert es nicht, daß zwar in der Handwerksnovelle vom 9. 9. 1965 der Begriff der verwandten Handwerke wieder eingeführt wurde³⁹⁶, eine konkrete Festlegung der verwandten Handwerkszweige jedoch nicht erfolgte. Die Neugestaltung der Positivliste wurde dem Ordnungswege überlassen³⁹⁷. Auf diese Weise konnte vermieden werden, daß das innerverbandliche Konfliktpotential in dieser Frage bereits im Vorfeld der Novellierung ausbrach.

Die gesetzliche Regelung der Berufszugangsvoraussetzungen im Einzelhandel

Seit Einführung der Gewerbefreiheit in der amerikanischen Zone sah die HDE ihre politische Hauptaufgabe darin, auf die Schaffung eines Berufsgesetzes für den Einzelhandel hinzuwirken. Die politischen Rahmenbedingungen waren hierfür zweifellos ungünstiger als im Handwerk. Die 1948 im Wirtschaftsrat geführte Gewerbefreiheitsdebatte hatte gezeigt, daß auf deutscher Seite erhebliche Widerstände gegen eine Zulassungsbe-

³⁹³ Fröhler, Gestaltung, S. 222 f. Vgl. ferner die im ökonomischen Teil der vorliegenden Arbeit getroffenen Aussagen zur zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung.

³⁹⁴ Bericht über die Sitzung des Arbeitskreises „Novelle zur Handwerksordnung“ im Hauptausschuß für Organisation und Recht im ZDH am 18. 10. 1961, S. 6 (ZDH/7011/Novelle zur Handwerksordnung).

³⁹⁵ Ebenda.

³⁹⁶ BGBI I, Nr. 50, 15. 9. 1965. Die Novelle fällt nicht in den Untersuchungszeitraum und soll daher an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden. Ein kurzer Überblick über die Vorgeschichte und die inhaltlichen Bestimmungen der Novelle findet sich bei Kolbenslag/Patzig, Handwerksorganisation, S. 32-36.

³⁹⁷ Fröhler, Gestaltung, S. 229 f.

schränkung im Einzelhandel bestanden. Die amerikanische Besatzungsmacht hatte für derartige Forderungen erst recht kein Verständnis. Angesichts dieser schwierigen Ausgangssituation rechnete die HDE nicht damit, daß das geforderte Berufsgesetz vor Wiederherstellung der deutschen Souveränität verwirklicht werden könne. Dies hinderte sie allerdings nicht daran, Parlament und Regierung zu drängen, eine entsprechende Regelung vorzubereiten.

Die HDE führte für ihr Anliegen eine Reihe von Argumenten ins Feld. Sie machte zunächst darauf aufmerksam, daß in der Nachkriegszeit in bezug auf den Berufszugang im Einzelhandel eine Rechtszersplitterung eingetreten sei, die es aufzuheben gelte. Im früheren amerikanischen Besatzungsgebiet war seit der Einführung der Gewerbefreiheit der Zugang zum Einzelhandel nicht reglementiert. In den Ländern des ehemaligen französischen und britischen Besatzungsgebietes galten bis auf die Bedürfnisprüfung die Kernbestimmungen des Einzelhandelschutzgesetzes – die Überprüfung der Sachkunde und der persönlichen Zuverlässigkeit – weiter. In Niedersachsen trat im Dezember 1948 ein eigenes Gewerbezulassungsgesetz in Kraft. Diese Bestimmungen unterschieden sich nur geringfügig von der Zulassungsregelung in den übrigen Ländern des britischen Besatzungsgebietes.

Eine Rechtsangleichung – dies wurde von niemandem ernsthaft bestritten – mußte früher oder später erfolgen. Kontrovers war nur, welche Form diese annehmen sollte. Die HDE lehnte eine Rechtsvereinheitlichung im Wege der Abschaffung aller Zugangsbeschränkungen kategorisch ab. Nach ihrer Auffassung konnte der Einzelhandel als „Berufsstand den Anspruch erheben [...], daß ihm für die Ausübung seiner Tätigkeit gewisse Ordnungsprinzipien zugebilligt werden“³⁹⁸. Die Vertreter des Einzelhandels waren aus den gleichen Gründen wie die Handwerksfunktionäre an einer möglichst weitgehenden Professionalisierung der von ihnen repräsentierten Berufsgruppen interessiert.

Die HDE forderte, die Ausübung des Berufes solle von subjektiven Zugangsvoraussetzungen und nicht von objektiven Kriterien wie etwa dem volkswirtschaftlichen Bedarf abhängig gemacht werden. Die Wiedereinführung der Bedürfnisprüfung war schon allein deshalb kein Thema, weil sie nach allgemeinem Verständnis dem Art. 12 GG widersprach³⁹⁹.

Voraussetzung für die Zulassung zum Einzelhandel sollten nach den Vorstellungen der HDE Sachkunde und persönliche Zuverlässigkeit sein. Man orientierte sich also im Grundsatz an der 1934 eingeführten Regelung gleichen Inhalts⁴⁰⁰, die nach 1949 allerdings nicht im gesamten Bundesgebiet, sondern nur in der ehemals britischen und französischen Zone fortgalt, wo sie zudem unterschiedlich angewendet wurde⁴⁰¹. In den einschlägigen Verbandspublikationen zu dieser Thematik wurde in der Regel nicht begrifflich differenziert zwischen allgemeinen kaufmännischen Fähigkeiten (Sachkunde) und branchenspezifischen Kenntnissen (Fachkunde), was die Transparenz der Einzelhan-

³⁹⁸ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 8.

³⁹⁹ HDE, 4. Arbeitsbericht (1951), S. 7; vgl. auch Bundeswirtschaftsminister an Wirtschaftsminister der Länder, 7. 8. 1950 (BA B102/39385).

⁴⁰⁰ Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz des Einzelhandels vom 23. 7. 1934 (RGBl I, S. 726).

⁴⁰¹ Nicht nur das Prüfungsniveau, sondern auch die Prüfungsinhalte wichen mitunter beträchtlich voneinander ab; vgl. Watrin, S. 124.

delsforderungen nicht gerade erhöhte. Begründet wurde die Forderung nach Sachkunde mit dem Schutz der Konsumenten vor unsachgemäßem Warenverkauf und mit dem Ziel, das Leistungsniveau im Einzelhandel zu heben. Außerdem erhoffte man sich von der Beibehaltung der Sachkundeprüfung eine Erhöhung des berufsständischen Prestiges⁴⁰².

Die einzelhandelsinterne Meinungsbildung zur Regelung des Berufszugangs vollzog sich vor allem im Gewerberechtsausschuß der HDE, an dessen Sitzungen in der Regel auch Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums teilnahmen. Der Ausschuß diente mithin nicht nur dem Interessenausgleich innerhalb des Einzelhandels, sondern war zugleich das Forum, wo die Ministerialbürokratie ihre Vorstellungen der Verbandsführung vorstellte und gegebenenfalls mit dieser abstimmte. Anfang April 1952 erläuterte Rother, der Leiter des Gewerberechtsreferats des BMW, vor dem HDE-Gewerberechtsausschuß den in seinem Ministerium erreichten Diskussionsstand zur Frage des Berufszugangs im Einzelhandel. Das BMW erkannte grundsätzlich an, daß neben der Prüfung der kaufmännischen Befähigung auch eine Überprüfung der Branchenkenntnis des Bewerbers erfolgen müsse. Letzteres gelte nicht nur für Neueröffnungen, sondern auch für Sortimentserweiterungen. Um jedoch die Fachkundeprüfung nicht bei der geringsten Waren- bzw. Geschäftserweiterung vornehmen zu müssen, sollte nach den Vorstellungen des BMW der gesamte Bereich des Handels in sechs Warengruppen eingeteilt werden. Erst bei Überschreitung der Gruppengrenzen sollten die Inhaber bestehender Betriebe zum Nachweis ihrer speziellen Warenkunde verpflichtet sein⁴⁰³. Die Einzelhandelsvertreter äußerten sich gegenüber der vorgeschlagenen Warengruppeneinteilung überwiegend kritisch. Die Zahl der vorgesehenen Warengruppen wurde als nicht ausreichend angesehen. Man verlangte mit anderen Worten eine restriktivere Gestaltung der Fachkundeprüfung. Wie dieses Ziel am besten zu realisieren sei, war allerdings innerhalb der HDE noch nicht ausdiskutiert. Eine weiterer Kritikpunkt der HDE-Vertreter betraf die Besetzung des Prüfungsausschusses. Das BMW war der Auffassung, daß ein Behördenvertreter Vorsitzender der Prüfungskommission sein sollte, die HDE wollte diesen jedoch allenfalls als Beisitzer akzeptieren⁴⁰⁴.

Ende September 1952 kam es erneut zu einer Aussprache zwischen den BMW-Vertretern und den Mitgliedern des HDE-Gewerberechtsausschusses. Inzwischen hatte sich der Standpunkt des BMW dahingehend verändert, daß die Fachkunde noch stärker in den Hintergrund gerückt wurde. Als generelle Zugangsvoraussetzung galten nach wie vor Sachkunde- und Zuverlässigkeitsprüfung. Die Fachkunde sollte indes nur bei denjenigen Bewerbern geprüft werden, die über keine abgeschlossene Kaufmannsgehilfenausbildung verfügten. Bis auf eine Ausnahme stimmten alle anwesenden HDE-Funktionäre diesem Vorschlag zu⁴⁰⁵. Die HDE-Führung war also bereit, in bezug auf den Anwendungsbereich der Fachkundeprüfung Abstriche zu machen, solange nur sicherge-

⁴⁰² Niederschrift über die Sitzung des Länderausschusses Handel am 14. 11. 1950 beim Bundesminister für Wirtschaft, 14. 11. 1950, S. 1 (BA B102/43090).

⁴⁰³ Ergebnisprotokoll über die Arbeitstagung des Gewerberechtsausschusses am 4. 4. 1952 in Königstein, S. 1 f. (HDE/Flur/unbeschriftet).

⁴⁰⁴ Ebenda, S. 3-5.

⁴⁰⁵ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses am 26. 9. 1952 in Köln, S. 3-6 (HDE-Archiv/Flur/unbeschriftet). Zum BMW-internen Diskussionsstand in den Jahren 1952/53 vgl. auch Tuchtfeldt, Gewerbefreiheit, S. 87-89.

stellt war, daß der unkontrollierte Zustrom von „berufsfremden Elementen“ wirksam unterbunden werden konnte.

Die Übereinstimmung zwischen BMW und HDE in der Frage des Einzelhandelsgesetzes hielt nicht lange vor. Der Präsidialrat der HDE faßte am 26. 3. 1953 den Beschluß, daß neben der persönlichen Zuverlässigkeit und der Sachkunde die Fachkunde das entscheidende Zugangskriterium bilden sollte⁴⁰⁶. Die Vermutung liegt nahe, daß sich die Einzelhandelsführung durch die kurz vorher verabschiedete HwO ermutigt fühlte, Maximalforderungen aufzustellen. Im Mai 1953 kehrte die HDE-Führung zu ihrer ursprünglichen Forderung nach einer sehr differenzierten Warengruppeneinteilung zurück. Insgesamt sollten 31 Warenkreise unterschieden werden, wobei sich die Erlaubnis für eine Betriebseröffnung bzw. -erweiterung jeweils nur auf eine Warengruppe beziehen sollte. Das BMW war mit dieser konzeptionellen Kehrtwendung nicht einverstanden⁴⁰⁷. Daraufhin brachten die dem Einzelhandel nahestehenden Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU-Fraktion einen Gesetzentwurf ein, der den Forderungen der HDE Rechnung trug⁴⁰⁸. Nach diesem Vorpreschen der HDE und der Einzelhandelslobbyisten wurden teils aus den Reihen der Einzelhandelsorganisation, teils von außen her massive Einwände gegen die vom Spitzenverband aufgestellten Maximalforderungen laut. Es wurde zum einen die Befürchtung geäußert, die extensive Anwendung der Fachkundeprüfung könne „sich zum Schaden kleinerer und mittlerer Betriebe auswirken“⁴⁰⁹. Zum anderen wurde bezweifelt, ob sich eine derart restriktive Regelung überhaupt mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft vereinbaren lasse. Der Präsidialrat der HDE hielt es angesichts dieser deutlichen Kritik für besser, die Forderungen nach einer Zugangsbeschränkung auf den Stand vom Herbst 1952 zurückzuschrauben. Er verzichtete von nun an darauf, die Aufstellung von Warenkreisen zu fordern. Der Nachweis der Sach- und Fachkunde sollte nur erforderlich sein, wenn der Bewerber weder eine kaufmännische Lehre noch eine mehrjährige praktische Berufserfahrung in einem Einzelhandelsgeschäft der betreffenden Branche vorzuweisen hatte⁴¹⁰. Ausgehend von diesen Überlegungen, arbeitete der Gewerberechtsausschuß der HDE im Juni 1954 den Wiesbadener Entwurf für eine Berufszulassung im Einzelhandel aus. Dr. Britsch, der Leiter des BMW-Referats „Groß- und Einzelhandel“, war bei den abschließenden Ausschußberatungen zugegen. Er stimmte dem Entwurf im Grundsatz zu⁴¹¹.

Der zwischen den Einzelhandelsexperten im BMW und der HDE im Sommer 1954 erzielte Konsens wurde wenige Monate später von Erhard grundlegend in Frage gestellt. Auf der im Oktober 1954 stattfindenden Delegiertenversammlung der HDE sprach sich der Bundeswirtschaftsminister mit Nachdruck gegen die Sach- und Fachkundeprüfung als Zulassungsvoraussetzung aus. Statt dessen schlug er vor, die Befugnis, Lehrlinge auszubilden, vom Nachweis der Sachkunde abhängig zu machen. Auf

⁴⁰⁶ Bericht über die Sitzung des Präsidialrates am 26.3.1953 in Bad Godesberg, Anlage 1, S. 1 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

⁴⁰⁷ Erhard an Adenauer, 20. 6. 1953, S. 2 (BA B136/7602).

⁴⁰⁸ Initiativantrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (BT-Drs. I 4532).

⁴⁰⁹ Auszug aus dem Protokoll über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 31. 8. 1953, S. 1 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

⁴¹⁰ Ebenda.

⁴¹¹ Protokoll über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses am 22. 6. 1954 in Wiesbaden, S. 1-6 (HDE/Flur/unbeschrifteter Aktenordner).

der Basis von Erhards Konzeption, die im November 1954 in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMW bestätigt wurde, arbeitete das BMW einen Entwurf „betr. ein Gesetz zur Förderung der Leistungsfähigkeit im Handel“ aus. Danach sollte der Berufszugang prinzipiell keinen Beschränkungen unterliegen. Auch auf die Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit sollte verzichtet werden. Der Kleine Befähigungsnachweis war im Entwurf ebenso enthalten wie der Schutz des Titels „Fachkaufmann“⁴¹².

Erhards Eintreten für die Gewerbefreiheit kam insofern überraschend, als er in den Jahren 1952 bis 1954 die Zulässigkeit der Sachkundeprüfung weder gegenüber der Unterabteilung Handel im BMW noch in den Gesprächen mit den Einzelhandelsvertretern in Frage gestellt hatte⁴¹³. Die konzeptionelle Kehrtwendung des Bundeswirtschaftsministers wird verständlicher, wenn man berücksichtigt, daß sich nach Verabschiedung der Handwerksordnung eine Vielzahl von Berufsgruppen ermutigt sah, eine eigene Berufsordnung zu fordern⁴¹⁴. Eine Ausdehnung der Zugangsbeschränkungen auf große Bereiche der deutschen Wirtschaft war indes unvereinbar mit Erhards wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen. Der Bundeswirtschaftsminister ließ keinen Zweifel daran, daß seiner Meinung nach der Ruf nach berufsordnenden Maßnahmen protektionistisch und damit wettbewerbsfeindlich motiviert war. Die Realisierung nichtmarktkonformer Ordnungsvorstellungen würde sich nicht nur auf die Volkswirtschaft negativ auswirken, sondern auch die „gesunde Entwicklung mittelständischer Existenzen“ behindern. Berufsordnungen und Zulassungsbeschränkungen seien nur dort gerechtfertigt, „wo das öffentliche Interesse dies erfordert“⁴¹⁵. Erhard hatte allerdings große Schwierigkeiten zu erklären, warum in seinen Augen die HwO dem Schutz der Allgemeinheit diene, das geforderte Berufsgesetz im Einzelhandel dagegen nicht. In einem ähnlichen argumentativen Dilemma befand sich die SPD, die den Großen Befähigungsnachweis befürwortete, eine Zugangsbeschränkung im Einzelhandel jedoch ablehnte. Auch sie ließ letztlich die Frage offen, anhand welcher Kriterien berufsständische, der Erhaltung des Bestehenden dienende Berufsordnungen von progressiven, die Konkurrenzfähigkeit steigern den Organisationsprinzipien zu unterscheiden waren⁴¹⁶.

Die HDE wurde in ihrem Bestreben, Erhard von seinen Gewerbefreiheits-Plänen abzubringen, vom Diskussionskreis Mittelstand der CDU unterstützt⁴¹⁷. Die Mittelstandsvertreter der Union brachten am 22. 11. 1955 einen Gesetzentwurf über die Berufsausübung im Handel (Einzelhandel und Großhandel) ein. Inhaltlich orientierte sich der Antrag an dem „Wiesbadener Entwurf“ der HDE, d. h. der Zugang zum Handel sollte vom Nachweis der Sachkunde und der persönlichen Zuverlässigkeit, nicht aber

⁴¹² HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 34-36; vgl. auch Abt. II C 1 (BMW) an Erhard, 14. 5. 1955 (BA B102/39451); vgl. ferner Beyenburg-Weidenfeld, S. 299.

⁴¹³ Beyenburg-Weidenfeld, S. 296 und 299.

⁴¹⁴ Vermerk (Referat 6 des BKA), 15. 2. 1955, S. 1 (BA B136/7624); Diesem Vermerk zufolge lagen dem BMW Mitte Februar 1955 mehr als 40 Anträge von Berufsgruppen vor, in denen Zulassungsbeschränkungen, der Schutz von Berufsbezeichnungen oder gar umfassende Berufsordnungen gefordert wurden.

⁴¹⁵ Erhard an Schmücker, 9. 12. 1954, S. 2 (BA B136/7624).

⁴¹⁶ Vgl. z. B. Hermann Bortfeldt, Wer hilft dem Handwerk, in: Der selbständig Schaffende, März 1954, S. 1.

⁴¹⁷ Handelsreferat (II C1/BMW) an Erhard, 14. 5. 1955 (BA B102/39451).

von einer Fachkundeprüfung abhängig sein⁴¹⁸. Obwohl die Einzelhandelsführung ein separates Berufsausübungsgesetz für den Einzelhandel vorgezogen hätte, stimmte sie dem Entwurf im Grundsatz zu⁴¹⁹.

Knapp drei Wochen vor der Gesetzesinitiative der CDU-Mittelständler hatte das Bundesverwaltungsgericht ein Grundsatzurteil über die Verfassungsmäßigkeit des in Teilen der Bundesrepublik noch geltenden Einzelhandelsschutzgesetzes gefällt. Demnach standen der Sachkundenachweis und die Zuverlässigkeitsprüfung im Einklang mit dem Grundgesetz⁴²⁰.

Durch diese Entscheidung wurde die Position des Bundeswirtschaftsministers nachhaltig geschwächt. Erhard begann nun von seinen Gewerbefreiheitsplänen abzurücken und die geforderten Zulassungsbeschränkungen zu akzeptieren⁴²¹. Ende Januar 1956 erklärte er, er habe seine „sehr erheblichen Bedenken gegen eine derartige Regelung für den gesamten Einzelhandel schließlich zurückgestellt, weil aus politischen Gründen offensichtlich anders eine Vereinheitlichung der rechtlichen Situation im Bundesgebiet und eine Beseitigung der verschiedenen zur Zeit für den Einzelhandel maßgeblichen Zulassungsgesetze nicht zu erreichen“ sei⁴²². Anfang Mai 1956 betonte Erhard in einer Sitzung des mit der Beratung des Gesetzentwurfs betrauten Sonderausschusses für Mittelstandsfragen zwar noch einmal, daß er ein Berufsgesetz für den Handel für anachronistisch halte und daß es seiner Ansicht nach ausreichend sei, die in der Gewerbeordnung verankerten Bestimmungen zur Berufsausbildung zu verschärfen⁴²³. Diese Stellungnahme hatte indes mehr den Charakter eines Bekenntnisses denn einer politischen Intervention. Dies geht auch aus einer ausführlichen Stellungnahme vom Juni 1956 hervor, in der Erhard den Sachkundenachweis akzeptierte und lediglich an Details Kritik übte⁴²⁴. Die Zustimmung zum Sachkundenachweis war dem Bundeswirtschaftsminister auch von der Unterabteilung Handel nahegelegt worden. Diese wies Erhard darauf hin, daß das Berufsgesetz für den Einzelhandel geeignet sei, die radikalen Elemente im mittelständischen Einzelhandel, die in jüngster Zeit Auftrieb erhalten hätten, zu besänftigen⁴²⁵.

Während der Ausschußberatungen wurde beschlossen, daß sich der Gesetzentwurf nur auf den Einzelhandel, nicht aber auf den Großhandel erstrecken sollte. Diese auf Wunsch des BMW vorgenommene Einschränkung des Geltungsbereiches war durchaus im Interesse des organisierten Einzelhandels. Ebenso verhielt es sich mit den zentralen inhaltlichen Bestimmungen des am 5. 8. 1957 verkündeten Gesetzes über die Berufsausübung im Einzelhandel. Die von den Einzelhandelsvertretern geforderten Zulassungsbeschränkungen (Sachkunde- und Zuverlässigkeitsnachweis) und die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern für das Prüfungswesen wurden gesetzlich ver-

⁴¹⁸ BT-Drs. II 1872.

⁴¹⁹ Zur Detailkritik vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 301.

⁴²⁰ HDE, 8. Arbeitsbericht (1955), S. 37.

⁴²¹ Beyenburg-Weidenfeld, S. 300.

⁴²² Erhard an BKA, 30. 1. 1956 (BA B102/12749).

⁴²³ Kurzprotokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes, 7. 5. 1956, S. 11 f. (PA II 475/Bd. A). Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 301 f.

⁴²⁴ Der Bundesminister für Wirtschaft, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Berufsausübung im Handel, 4. 6. 1956 (PA II 475/Bd. A).

⁴²⁵ Vermerk (II C/BMW), 12. 5. 1956, S. 2 (BA B102/39433).

ankert⁴²⁶. Neu war, daß zwei kaufmännische Angestellte des Einzelhandels der Prüfungskommission angehörten. Außerdem sollte der Vorsitzende zwar fachkundig, aber nicht selbst im Einzelhandel tätig sein. Auf diese Weise hoffte man, die Objektivität der Prüfungen zu gewährleisten. Gemessen an der zeitweilig drohenden Einführung der Gewerbefreiheit, war das Einzelhandelsgesetz zweifellos ein Erfolg für die HDE. Die Einzelhandelsführung selbst sah in der schließlich verabschiedeten Regelung eher einen Kompromiß als einen Sieg, was angesichts des Verzichtes auf die Fachkundeprüfung verständlich ist. Nur in einigen Branchen (Einzelhandel mit Lebensmitteln, Arzneimitteln oder ärztlichen Hilfsmitteln) konnte die Sachkundeprüfung auf Warenkenntnisse ausgedehnt werden⁴²⁷.

Die SPD verweigerte dem Gesetz ihre Zustimmung. In der am 5.7.1957 stattfindenden Schlußberatung im Bundestag faßte Lange stellvertretend für seine Fraktion die Ablehnungsgründe noch einmal zusammen. Ein zwingender Grund für die Verabschiedung eines Einzelhandelsgesetzes liege nicht vor. Es sei völlig ausreichend, wenn die im Zusammenhang mit der Berufsausübung im Einzelhandel auftretenden Probleme im Rahmen einer Neukodifizierung der Gewerbeordnung gelöst würden. Die Forderung der Fachkunde für gewisse Einzelhandelsbranchen sei abzulehnen, da hierdurch ein Großteil der Einzelhandelsberufe benachteiligt werde. So dürfe nach der Gesetzesvorlage z. B. ein Lebensmitteleinzelhändler sich im Möbeleinzelhandel betätigen, ohne eine Zusatzprüfung abzulegen. Umgekehrt müsse jedoch der Möbeleinzelhändler sich einer Fachkundeprüfung unterziehen, bevor er mit Lebensmitteln Handel treiben dürfe. Lange warf der CDU/CSU und der HDE vor, sie würden das Gesetz zu populistischen Zwecken mißbrauchen. Die Masse der Einzelhändler sähe in der Beschränkung des Berufszugangs ein wirksames Mittel zur Konkurrenzabwehr. Es sei jedoch absehbar, daß diese Wirkung nicht eintrete. Es handele sich bei dem Gesetz also um eine Täuschung der Einzelhandelsbasis. Außerdem führe das Erlaubnisverfahren zu einer „Verwaltungsmehrarbeit“, der kein erkennbarer Nutzen gegenüberstehe⁴²⁸. Die FDP hielt sich in der zweiten und dritten Lesung mit Stellungnahmen zum Gesetzentwurf zurück. Das Ergebnis der namentlichen Abstimmung läßt erkennen, daß fast die Hälfte der anwesenden FDP-Abgeordneten das Gesetz ablehnte. Dies konnte kaum überraschen, wenn man bedenkt, daß die von der SPD vertretenen Argumente im Grunde liberale Grundüberzeugungen zum Ausdruck brachten.

Der Bundeswirtschaftsminister war bei den abschließenden Lesungen des Gesetzes nicht anwesend, was es ihm ersparte, ein Gesetz nach außen hin vertreten zu müssen, das er innerlich ablehnte. Lange ließ es sich nicht nehmen, diesen Widerspruch in der Schlußberatung noch einmal hervorzuheben. Der Bundeswirtschaftsminister halte großartige Reden über die Wettbewerbswirtschaft, in der Praxis sei hiervon jedoch wenig zu spüren. An die CDU/CSU gewandt, stellte Lange in bezug auf den Bundeswirtschaftsminister nicht ohne Mitleid fest: „Er ist nun einmal in der zweifelhaften Lage, daß er so etwas propagiert und daß Sie mit ihm eine andere Politik machen, daß Sie an-

⁴²⁶ BGBl I 1957, S. 1121-1123.

⁴²⁷ HDE, 10. Arbeitsbericht (1957), S. 64.

⁴²⁸ Sten.Ber.BT, II. WP, 224. Sitzung, 5.7.1957, S. 13367-13369. In der SPD gab es zur Frage, ob das Gesetz eine Sperrwirkung entfalte, auch abweichende Auffassungen. Der SPD-Abgeordnete Kriedemann ließ keinen Zweifel daran, daß es sich bei der von den bürgerlichen Parteien angestrebten Regelung um ein Schutzgesetz handele (ebenda, S. 13366).

dere Interessen durchsetzen.“⁴²⁹ Dieser Feststellung ist im Rückblick zuzustimmen. Selbst die stillschweigende Koalition von SPD, Teilen der FDP und dem Bundeswirtschaftsminister hatte nicht ausgereicht, dem interessenpolitischen Druck der Mittelstandslobby standzuhalten.

Welche Haltung nahm das Handwerk gegenüber den Bestrebungen der HDE ein, den freien Zugang zum Einzelhandel zu beschränken? Der ZDH erkannte die Forderung der Hauptgemeinschaft nach einem Berufsgesetz für den Einzelhandel unter der Bedingung an, daß jeder selbständige Handwerker Einzelhandel betreiben dürfe, ohne einen Sachkundenachweis erbringen zu müssen. Im Gesetzentwurf vom Dezember 1955 war dieses Anliegen nicht berücksichtigt worden. Der ZDH verwahrte sich dagegen, daß in §1 des Entwurfs „der Bereich des gesamten Warenhandwerks [...] in den Begriff des Einzelhandels einbezogen“ wurde⁴³⁰. Darüber hinaus hielt er es für unabdingbar, „daß die Berechtigung zur selbständigen Handwerksausübung, wie sie formell durch die in der Handwerksrolle erfolgte Eintragung zum Ausdruck kommt, bereits den Nachweis der Sachkunde für den Handel allgemein erfüllt“⁴³¹.

Der Bundestagsausschuß für Mittelstandsfragen bemühte sich, die Interessen des Handwerks mit denen des Einzelhandels auszutarieren. Dabei hatte das Handwerk insofern eine etwas günstigere Ausgangsposition, als im Ausschuß mehr Handwerks- als Einzelhandelsvertreter saßen. Im Lager der CDU/CSU hielten sich zwar die Ausschußmitglieder, die einer der beiden Berufsgruppen nahestanden, zahlenmäßig die Waage, die im Ausschuß vertretenen SPD-Mitglieder standen dagegen überwiegend auf der Seite des Handwerks⁴³². Außerdem hatte Stücklen als dezidiert Handwerksvertreter den Vorsitz des Ausschusses inne.

Der §1 des Gesetzentwurfes wurde im Verlauf der Ausschußberatungen im Sinne des Handwerks umgeändert. Die Anerkennung der Sachkunde wurde von einer mindestens fünfjährigen kaufmännischen Tätigkeit abhängig gemacht, wobei diese auch im Handwerk ausgeübt werden konnte. Darüber hinaus wurde der Bundeswirtschaftsminister in §5 des Gesetzes ermächtigt, bestimmte Prüfungen als Sachkundenachweis anzuerkennen. Die Frage, ob die Meisterprüfung ohne Einschränkung als gleichwertige Prüfung anerkannt werden sollte, wurde zurückgestellt, damit das Gesetz vor Ende der zweiten Legislaturperiode – also rechtzeitig vor den Wahlen – im Bundestag durchgebracht werden konnte⁴³³. Nach Verabschiedung des Einzelhandelsgesetzes setzte sich der ZDH dafür ein, daß die Meisterprüfungen aller Handwerksbranchen unter diese Ausnahmeregelung fielen. In einer 1960 erlassenen Verordnung wurde diesem Wunsch weitgehend Rechnung getragen. Die Verordnung sah die Anerkennung der Meisterprüfung in den Handwerken vor, mit denen „notwendiger- oder üblicherweise der Verkauf von Waren verbunden ist“⁴³⁴. Zwölf Handwerksberufe fielen nicht unter diese Definition (darunter z. B. die Berufe Zahntechniker, Glockengießer und Schornsteinfeger).

⁴²⁹ Ebenda, S. 13363.

⁴³⁰ Eingabe des ZDH an die Mitglieder des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes, 21.6.1956, S. 2 (PA II 475/Bd. A).

⁴³¹ Ebenda.

⁴³² Kurzprotokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes, 7.5.1956 (PA II 475/Bd. A1).

⁴³³ Ergebnis der Länderausschuß-Sitzung Handel am 22.4.1958 im BMW, S. 2 (BA B102/39485).

⁴³⁴ BGBl I 1960, S. 172.

Der ZDH protestierte zwar gegen die Sonderbehandlung dieser Berufe, im großen und ganzen konnte er jedoch mit der erreichten Regelung zufrieden sein. Die HDE hatte sich dagegen mit der von ihr intendierten Zugangsbeschränkung für Handwerker nicht durchsetzen können.

Die Bundesverfassungsgerichtsurteile zu den Zugangsbeschränkungen in Handwerk und Einzelhandel

Als die Handwerksordnung im Jahre 1953 vom Bundestag verabschiedet wurde, rechneten wohl nur ausgesprochene Pessimisten mit einem negativen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes über die Vereinbarkeit der HwO mit dem Grundgesetz. Darüber hinaus ging man zu diesem Zeitpunkt noch davon aus, daß sich das Bundesverfassungsgericht bald dieser Materie annehmen würde. Dies erwies sich jedoch als Irrtum, da sich keine Privatperson fand, die eine Verfassungsbeschwerde einlegte⁴³⁵. Erst als 1955 das Landesverwaltungsgericht Hannover auf der Grundlage des Art. 100 I GG („Vorlagebeschlüsse“) eine höchstrichterliche Klärung der Verfassungsmäßigkeit der HwO verlangte, wurde das Bundesverfassungsgericht eingeschaltet⁴³⁶. Das Landesverwaltungsgericht Hannover berief sich dabei auf die Urteile des Oberverwaltungsgerichtes Lüneburg und des Landesverwaltungsgerichtes Köln, denen zufolge die HwO nicht im Einklang mit der Verfassung stand. Begründet wurde dies mit der sogenannten „Gefahrentheorie“: Der Befähigungsnachweis sollte nur für diejenigen Handwerke als Zugangsvoraussetzung gelten, deren unsachgemäße Ausführung Gefahren für die Allgemeinheit mit sich bringe⁴³⁷.

Obwohl der Gesichtspunkt der präventiven Gefahrenabwehr, der die bestehende Handwerksordnung in einem Kernbereich in Frage stellte, auch vom Bundesgerichtshof als zentral angesehen wurde, setzte er sich in der Rechtsprechung der 50er Jahre nicht durch. Die mit dieser Problematik befaßten Gerichte gingen mehrheitlich davon aus, daß die Gefahrentheorie nicht die einzige legitime Begründung für den Großen Befähigungsnachweis darstelle. Der Gesetzgeber sei vielmehr befugt, „mannigfaltige staatspolitische Ziele, insbesondere auch solche wirtschafts-, berufs- und sozialpolitischer, ja sogar berufsethischer Art“ zu verfolgen⁴³⁸. Die diversen, von namhaften Juristen wie Maunz, Scheuner und Ipsen ausgearbeiteten Rechtsgutachten zu dieser Problematik bestätigten diese Interpretation. Auch der Bundestag, der bei konkreten Normen-

⁴³⁵ Der Schuhmacher Heinz Hunecke hatte zwar beim Bundesverfassungsgericht Beschwerde gegen die HwO eingelegt, er zog diese jedoch im Jahre 1955 wieder zurück; vgl. Bericht des Dipl.-Ing. Schulhoff, 21. 4. 1955 (BA B102/9139b). Zur Vorgeschichte vgl. Heinz Hunecke an das Bundesverfassungsgericht, 18. 9. 1954 (ZDH/7401/Gewerbezulassung/Gewerbefreiheit/II). Hunecke hatte beim Regierungspräsidenten in Düsseldorf eine Ausnahmegewilligung zur Weiterführung des elterlichen Schuhmacherbetriebes beantragt. Er erhielt jedoch einen ablehnenden Bescheid, was ihn zur Verfassungsbeschwerde veranlaßte. Als der Regierungspräsident allerdings Huneckes Ansinnen (Erlangung der Ausnahmegenehmigung) befürwortete, nahm dieser von seiner Beschwerde Abstand.

⁴³⁶ Kurt Lessmann, Die verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen, in: DHBl 13, H. 19 (10. 10. 1961), S. 369-373, hier 370.

⁴³⁷ Hans-Joachim Becker, Die Handwerksordnung im Spiegel der Rechtsprechung, in: DHBl 7 (10. 9. 1955), S. 271-273, hier 271.

⁴³⁸ Ebenda.

kontrollverfahren ein Äußerungsrecht hatte, bekannte sich am 10. 1. 1957 noch einmal zu der Auffassung, daß die HwO verfassungsmäßig sei⁴³⁹. Bereits zwei Jahre zuvor war das Bundesverwaltungsgericht in einer gutachtlichen Stellungnahme zum gleichen Schluß gelangt⁴⁴⁰.

Wegweisend für die Urteilsfindung des Bundesverfassungsgerichtes war das Apothekenurteil vom 11. 6. 1958, das in bezug auf die in Art. 12 GG geregelte Berufswahl die Unterscheidung zwischen objektiven und subjektiven Zugangsvoraussetzungen einführte. Das Bundesverfassungsgericht übertrug diese Differenzierung auf den Großen Befähigungsnachweis im Handwerk. Danach kam der obligatorischen Meisterprüfung die Funktion einer subjektiven Zulassungsvoraussetzung zu. Jeder könne sich für den Beruf des selbständigen Handwerkers entscheiden, ausüben dürfe man ihn jedoch nur, wenn man im Besitze der notwendigen beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten sei⁴⁴¹. Dabei dürfe allerdings die „Freiheit nur soweit eingeschränkt werden [...], als es zum gemeinen Wohl unerlässlich ist“⁴⁴².

Die hohe Bedeutung des Befähigungsnachweises für das Gemeinwohl ließ sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes mit „Tatsachen und Erfahrungen unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens belegen“⁴⁴³. Der selbständige Handwerker zeichne sich durch eine erhöhte Arbeitsmotivation aus, die „auf die Arbeitsgesinnung der Mitarbeiter nicht ohne Einfluß“ bleibe. Hierin lägen „– wirtschaftlich und psychologisch – bedeutsame Elemente sozialer Stabilität, deren Stärkung ein legitimes Mittel staatlicher Gesetzgebung“ sei⁴⁴⁴. Die Einschränkung der Gewerbefreiheit sei vor allem deshalb zu befürworten, weil durch das Eindringen unqualifizierter Kräfte in den Beruf „sowohl der Kundschaft (durch mangelhafte Leistungen) wie dem Stand selbst (durch Verhinderung und Behinderung wirklich leistungsfähiger Betriebe und durch Minderung des Ansehens der handwerklichen Arbeit im ganzen) schwere Schäden zugefügt“ werden könnten⁴⁴⁵. Die potentiell zugangsmindernde Wirkung des Befähigungsnachweises wurde mit keinem Wort erwähnt. Das vom Gesetzgeber bei der Verabschiedung der HwO vorgebrachte Argument, der Große Befähigungsnachweis erfülle im Hinblick auf die Nachwuchssicherung eine für die gesamte gewerbliche Wirtschaft zentrale Funktion, akzeptierte das Bundesverfassungsgericht allerdings nur bedingt. In der Urteilsbegründung wurde darauf hingewiesen, daß die Ausbildungsfunktion des Handwerks auch durch den Kleinen Befähigungsnachweis sichergestellt werden könne⁴⁴⁶. Die Tatsache, daß Tätigkeiten, die im Handwerk an subjektive Zulassungsvoraussetzungen gebunden waren, zulassungsfrei waren, sobald sie industriell betrieben wurden, rechtfertigte das Gericht mit dem Argument, daß im Handwerk der Betriebsinhaber im

⁴³⁹ Lessmann (Anm. 436), S. 371. Die Stellungnahme erfolgte auf Antrag des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (BT-Drs. 3016, 2. WP).

⁴⁴⁰ ZDH-interner Bericht von Schulhoff, 21. 4. 1955, S. 1 (BA B102/9139b).

⁴⁴¹ Beschluß der Ersten Senats vom 17. 7. 1961, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 13, S. 104.

⁴⁴² Ebenda, S. 105.

⁴⁴³ Ebenda, S. 110.

⁴⁴⁴ Ebenda, S. 112.

⁴⁴⁵ Ebenda, S. 114.

⁴⁴⁶ Ebenda.

allgemeinen am Herstellungsprozeß direkt mitwirke, während sich in der Industrie der Inhaber in erster Linie auf die kaufmännische und technische Leitung beschränke⁴⁴⁷.

Die Argumentation der Verfassungsrichter deutet darauf hin, daß sie der liberalen Doktrin, derzufolge ein Maximum an Konkurrenz dem Verbraucher zugute komme, skeptisch gegenüberstanden. Sie hatten offenbar auch nicht von den inzwischen zu dieser Thematik erschienenen wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen Kenntnis genommen, in denen nachgewiesen wurde, daß der volkswirtschaftliche Nutzen des Großen Befähigungsnachweises zumindest fraglich war. Im großen und ganzen übernahm das Bundesverfassungsgericht den Standpunkt der Handwerksorganisation. Die Aussagen der Handwerksfunktionäre wurden dabei in den Rang von Tatsachenbehauptungen gehoben. ZDH-Präsident Wild, der Nachfolger des 1954 verstorbenen Uhlemeyer, zeigte sich denn auch tief beeindruckt, „wie das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung begründet hat. Das gilt schon für die Sprache, in der die Begründung abgefaßt ist“⁴⁴⁸. Das Bundesverfassungsurteil war in der Tat durchsetzt von einer berufsständischen Terminologie, die sich von dem Jargon der Verbandspresse kaum unterschied.

Obwohl sich die Handwerksführung stets recht sicher war, daß das Bundesverfassungsgericht im Sinne des Handwerks entscheiden würde, machte man sich einige Monate vor der Urteilsverkündung Gedanken darüber, wie man reagieren sollte, wenn der Große Befähigungsnachweis ganz oder teilweise aufgehoben würde. Als eine von mehreren Möglichkeiten wurde dabei eine Grundgesetzänderung ins Auge gefaßt: Die in der HwO verankerten Bestimmungen zur Berufsausübung sollten im Falle eines negativen Urteils in dem neu einzufügenden Artikel 12a festgeschrieben und damit zum Grundrecht erhoben werden⁴⁴⁹.

Während das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des handwerklichen Befähigungsnachweises bejahte, kam es bei der Prüfung des Sachkundenachweises im Einzelhandel zum gegenteiligen Ergebnis. Diese Entscheidung war insofern überraschend, als in der letzten Phase der parlamentarischen Beratungen des Einzelhandelsgesetzes die Verfassungsmäßigkeit des Sachkundenachweises selbst von den Gegnern des Entwurfes kaum in Frage gestellt worden war. Immerhin waren die vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen weniger rigide als die entsprechenden Bestimmungen der Handwerksordnung, von der man zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Einzelhandelsgesetzes annahm, daß sie verfassungsrechtlich unbedenklich seien⁴⁵⁰. Die im Jahre 1965 erfolgende höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Problematik belehrte die Parlamentarier eines Besseren. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Beschluß vom 14. 12. 1965 fest, daß der Nachweis der Sachkunde mit dem Art. 12 I GG unvereinbar sei. Subjektive Zulassungsbeschränkungen, so das Gericht, seien nur zum Schutze des Gemeinwohls gerechtfertigt. Diese Voraussetzung liege jedoch im Einzelhandel nicht

⁴⁴⁷ Ebenda, S. 123.

⁴⁴⁸ DHBl 13, H. 19 (10. 10. 1961), S. 361.

⁴⁴⁹ Bericht über die Konferenz der Geschäftsführer der regionalen Handwerkskammertage unter Beteiligung der Mitglieder des Arbeitskreises „Novelle zur Handwerksordnung“ am 2. 6. 1961 in München, S. 3-7 (ZDH/7011/Novelle zur HwO II).

⁴⁵⁰ Vgl. z. B. Protokoll der 175. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 10. 1. 1957 (BA B134/1252); Protokoll über die 200. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 21. 3. 1957 (BA B134/1252).

vor, da der „allgemeine Einzelhandel [...] den Kunden in aller Regel gesundheitlich nicht gefährden“ könne⁴⁵¹. Die strukturelle Entwicklung der Einzelhandelstätigkeit tendiere zum Absatz verwendungsbereiter Konsumgüter, die Be- und Verarbeitungsfunktion trete demgegenüber zunehmend in den Hintergrund. Das Argument des Verbraucherschutzes habe nur noch in einem Teil des Einzelhandels wie dem Handel mit Lebensmitteln und dem Arzneimittelhandel seine Berechtigung.

Es fällt auf, daß die ökonomischen Veränderungen seit der Nachkriegszeit bei der Beurteilung des Sachkundenachweises stärker in Betracht gezogen wurden als bei der verfassungsrichterlichen Entscheidung zum Großen Befähigungsnachweis. Ein weiterer Unterschied zum HwO-Urteil von 1961 ist darin zu sehen, daß die Verfassungsrichter in ihrem Urteil zum Sachkundenachweis dem Aspekt der Leistungssteigerung des Berufsstandes relativ wenig Bedeutung beimaßen. Dagegen wurde der Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr besonders hervorgehoben⁴⁵². Das Gericht selbst wollte seine Entscheidung jedoch nicht als Abgehen von der bisherigen Rechtsprechung verstanden wissen. Es rechtfertigte die abweichende Beurteilung des Großen Befähigungsnachweises nicht zuletzt damit, daß im Handwerk „weitgehend der Nachwuchs für die übrige gewerbliche Wirtschaft, insbesondere auch die industriellen Betriebe, ausgebildet“ werde⁴⁵³. Die Ausbildungsleistung des Einzelhandels sei demgegenüber wesentlich unbedeutender. Dieses Argument ist insofern wenig überzeugend, als im Verfassungsgerichtsurteil zur Handwerksordnung bereits zugestanden worden war, daß die Ausbildungsfunktion des Handwerks auch durch den Kleinen Befähigungsnachweis hätte sichergestellt werden können. Die gewerberechtliche Ungleichbehandlung von Handwerk und Einzelhandel wurde zudem mit den unterschiedlichen Ausbildungsanforderungen begründet. Diese lagen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes im Handwerk wesentlich höher als im Einzelhandel. Des weiteren wurde geltend gemacht, daß der Einzelhandel im Unterschied zum Handwerk ein amorphes Gebilde sei. Der Einzelhandel umfasse nicht nur Betriebe ganz unterschiedlicher Größe, sondern auch eine Vielzahl von verschiedenartigen Betriebsformen. Grundrechtsbeschränkungen ließen sich daher nicht mit „der Berufung auf ein allgemeines Gemeinschaftsinteresse an der Erhaltung ‚des Einzelhandels‘“ rechtfertigen⁴⁵⁴.

In der Urteilsbegründung wurde auch darauf hingewiesen, Handwerk und Einzelhandel nähmen im wirtschaftlichen und sozialen Leben eine unterschiedliche Stellung ein. Dies schlage sich auch in der Rechtsentwicklung nieder: „Im Handwerk entsprechen Befähigungsnachweis und Meisterprüfung alter Rechtstradition, der Einzelhandel war bis in die neueste Zeit von jeder rechtlichen Zulassungsbeschränkung frei.“⁴⁵⁵ Versteht man unter „altem Recht“ die Zugangsbestimmungen der Zunftverfassung⁴⁵⁶, so ist der historische Unterschied zwischen Handwerk und Einzelhandel in der Tat evident. In bezug auf die jüngere Handwerksgeschichte und den hier zur Debatte stehenden Großen Befähigungsnachweis bzw. den Sachkundenachweis erscheint die Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes jedoch mehr als fragwürdig. Beide Zulassungsbe-

⁴⁵¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 19, S. 339.

⁴⁵² HDE, 18. Arbeitsbericht (1965), S. 61.

⁴⁵³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 19, S. 341.

⁴⁵⁴ Ebenda.

⁴⁵⁵ Ebenda.

⁴⁵⁶ Zur Erosion der Zunftverfassung im 19. Jahrhundert vgl. Ullmann, S. 40-42.

schränkungen wurden erst Mitte der 30er Jahre, also mehr als 60 Jahre nach Einführung der Gewerbefreiheit, eingeführt.

Der weder juristisch noch historisch überzeugende Hinweis auf die unterschiedliche rechtsgeschichtliche Entwicklung von Einzelhandel und Handwerk steht in einem auffallenden Gegensatz zu dem sehr sachlich gehaltenen ersten Teil der Urteilsbegründung, in dem die Verfassungsmäßigkeit der Zulassungsbeschränkung im Einzelhandel unabhängig vom Handwerk behandelt wird. Die berufsständische Diktion, wie wir sie aus dem Urteil zur HwO kennen, fehlt hier fast völlig. Man mag diese Stilabweichung auf den unterschiedlichen Stellenwert von Handwerk und Einzelhandel im Bewußtsein der Verfassungsrichter zurückführen. Nicht ohne Bedeutung dürfte auch der Zeitpunkt der Urteilsfindung gewesen sein. Im Verlauf der 60er Jahre, dem Jahrzehnt des beschleunigten gesellschaftlichen und kulturellen Wandels, trat der Anachronismus der berufsständischen Rhetorik immer deutlicher zutage.

Die ökonomischen Auswirkungen der Zulassungsbeschränkungen

Die wirtschaftspolitischen Kontroversen über die Regelung des Berufszugangs in Handwerk und Einzelhandel lassen sich auf zwei Kernfragen reduzieren: Wirkten der Befähigungs- bzw. Sachkundenachweis und die Zuverlässigkeitsprüfung zugangsmindernd, und, wenn ja, inwieweit gingen durch diese Zugangsbeschränkungen volkswirtschaftlich positive Wettbewerbseffekte verloren?

Handwerk

Der Wirkungszusammenhang zwischen dem Großem Befähigungsnachweis und der Entwicklung des Betriebsbestandes läßt sich für den Zeitraum von 1949 bis 1953 „ex negativo“ untersuchen, indem man der Frage nachgeht, wie zugangsfördernd die Gewerbefreiheit in der amerikanischen Zone war. Die von Boyer für den Handwerkskammerbezirk Oberbayern zusammengetragenen Zahlen lassen erkennen, daß der Betriebsbestand nach 1948 im Vergleich zu den ersten Nachkriegsjahren stark anstieg. Dieser Trend kehrte sich im Jahre 1951 um. Die Betriebszahl begann infolge der abnehmenden Betriebseröffnungen und des Anstiegs der Betriebsschließungen zu schrumpfen. Betrachtet man die Entwicklung der Zugangszahlen, so deutet – abgesehen vom Jahr 1949 – nichts auf einen außergewöhnlichen, durch die Gewerbefreiheit bedingten Anstieg hin. So war z. B. in den Jahren 1948 und 1954, als die Gewerbefreiheit noch nicht eingeführt bzw. schon wieder abgeschafft worden war, die Zahl der Neugründungen höher als in den zulassungsfreien Jahren 1951 und 1952⁴⁵⁷.

Im Handwerkskammerbezirk Niederbayern war der Einfluß der Gewerbefreiheit auf die quantitative Entwicklung des Betriebsbestandes wesentlich geringer als in Oberbayern: Zwischen dem 1.10.1945 und dem 3.3.1948 nahm die Betriebszahl dort um 2 857 zu. In den folgenden vier Jahren belief sich der Zuwachs auf 2 652 Betriebe. Von einer Beschleunigung des handwerklichen Wachstums nach Einführung der Gewerbefreiheit kann also in Niederbayern keine Rede sein. Der Rückgang der Betriebszahl setzte hier erst 1952 ein⁴⁵⁸. Der unterschiedlich starke Anstieg der Betriebszahl in den unter-

⁴⁵⁷ Boyer, Gewerbezulassung, S. 295 f.

⁴⁵⁸ Handwerkskammer für Niederbayern, Jahresbericht 1951/52, S. 17.

suchten Kammerbezirken zeigt, daß die von der Gewerbefreiheit ausgehenden Wirkungen sehr stark von regionalen sozioökonomischen Randbedingungen abhängen.

Ein Blick auf die britische Zone vermittelt einen ersten Eindruck von der Wirkungsmächtigkeit der Gewerbefreiheit. Dort wurde zwar am 31.12.1948 die Bedürfnisprüfung abgeschafft, der Große Befähigungsnachweis blieb jedoch weiterhin in Kraft. Betrachtet man die Veränderung der handwerklichen Betriebszahl am Beispiel der Kammerbezirke Bielefeld, Flensburg, Hildesheim und Arnberg, so fällt auf, daß sich der Betriebsbestand nicht erst wie in Bayern 1951/52, sondern bereits 1949/1950 zu verringern begann⁴⁵⁹. Darüber hinaus ist festzustellen, daß der nach 1948 erfolgende Anstieg der Betriebszahl in den untersuchten Handwerkskammerbezirken der britischen Zone etwas schwächer ausfiel als in den bayerischen Kammerbezirken. Es liegt nahe, diese Differenz zum großen Teil auf die Gewerbefreiheit zurückzuführen. Die Tatsache, daß sowohl in der amerikanischen als auch in der britischen Zone die Neugründungswelle im Jahre 1949 ihren Höhepunkt erreichte, läßt sich dagegen nicht mit der Unterschiedlichkeit des Gewerbezulassungssystems erklären, sondern ist vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Situation und der hieraus resultierenden „Notselfständigkeit“ zu sehen. Der Rückgang der Betriebszahl Anfang der 50er Jahre hatte seine primäre Ursache ebenfalls nicht in den Zulassungsbeschränkungen⁴⁶⁰.

Wie wirkte sich die Einführung der Gewerbefreiheit auf das Ausbildungsniveau der neuen Betriebsinhaber aus? In Bayern sank der Meisteranteil bei den Neugründungen des Jahres 1949 auf etwa ein Drittel. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es zwischen den Branchen zu erheblichen Abweichungen kam⁴⁶¹. Es ist davon auszugehen, daß sich insbesondere in den technisch anspruchsvollen Handwerken der Zustrom von ungelernten Kräften in engen Grenzen hielt⁴⁶². In der britischen Zone lag der Meisteranteil an den Neueintragungen während der Gründungsphase der Bundesrepublik zwischen 50 und 60%. Der Prozentsatz derjenigen Personen, die ohne eine handwerkliche Berufsausbildung einen Betrieb eröffneten oder übernahmen, war im ehemaligen briti-

⁴⁵⁹ Jahresbericht der Handwerkskammer Arnberg über das Geschäftsjahr vom 1.4.1952 bis 31.3.1953, S. 66; Handwerkskammer Hildesheim, Geschäftsbericht, 1.4.1952 bis 31.3.1953, S. 15; Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Flensburg, 1.4.1949-31.3.1952, S. 50; Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Bielefeld für die Zeit vom 1.4.1948 bis zum 31.12.1953, S. 51. Vgl. auch die Angaben zu den Handwerkskammern Dortmund, Düsseldorf und Hannover in Klaus, S. 78. Eine Ausnahme stellt der Handwerkskammerbezirk Braunschweig dar, wo der Betriebsbestand 1950 höher lag als 1949; vgl. Wernet/Petersen, S. 13.

⁴⁶⁰ Boyer, Gewerbezulassung, S. 296.

⁴⁶¹ Ebenda, S. 297.

⁴⁶² Vgl. z. B. Landesinnungsverband des Bayerischen Spengler-, Installateur- und Zentralheizungsbauer-Handwerks an das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, 8.4.1949 (BA B102/9144b/H. 1). Dieser Landesinnungsverband berichtete, die Einführung der Gewerbefreiheit habe „sich bis jetzt nicht nennenswert zu Ungunsten des Handwerks ausgewirkt“. Vgl. ferner Landesverband des Schlosser- und Maschinenbauerhandwerks Bayern an das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, 14.4.1949 (BA B102/9144b/H. 1). Der Schlosser- und Maschinenbauerverband berichtete, daß seit Einführung der Gewerbefreiheit nur relativ wenig Neuanmeldungen zu verzeichnen sind. Die meisten Neugründer hätten überdies den Meistertitel und seien daher nicht auf die Gewerbefreiheit angewiesen gewesen.

schen Besatzungsgebiet wesentlich geringer als im amerikanischen⁴⁶³. Das verstärkte Eindringen von „handwerksfremden“ Elementen ins selbständige Handwerk, wie es in der Diktion der Interessenvertreter hieß, war eindeutig eine Folge der Gewerbebefreiheit. Ob hierdurch einem Qualitätsverlust handwerklicher Arbeit Vorschub geleistet wurde, läßt sich retrospektiv nicht entscheiden. Man wird jedoch, wie Boyer zu Recht betont, gegenüber derlei Klagen skeptisch sein müssen⁴⁶⁴.

Der Befund, daß Ende der 40er Jahre die absolute Zahl der Meisterprüfungen in allen drei westlichen Zonen zurückging, ist weder auf die Praxis der Ausnahmebewilligungen noch auf die Gewerbebefreiheit zurückzuführen. Der primäre Grund für diesen Abwärtstrend ist vielmehr in dem „überhöhten“ Prüfungsbedarf in den Jahren 1946 bis 1948 zu sehen. Viele Handwerker, die wegen des Krieges nicht dazu gekommen waren, ihre Meisterprüfung abzulegen, holten dies in den ersten Nachkriegsjahren nach. 1949 bis 1951 nahm die Zahl der Meisterprüfungen ab, um dann in der Folgezeit wieder allmählich anzusteigen⁴⁶⁵. Am Beispiel des Bielefelder Handwerkskammerbezirks läßt sich zeigen, daß der Anteil der Meisterbetriebe am gesamten handwerklichen Betriebsbestand gegenüber der Vorkriegszeit beträchtlich gestiegen war. Verfügt 1938 nur 33,4% der Betriebsinhaber über einen Meisterbrief, so erhöhte sich dieser Prozentsatz bis 1947 auf 50,4 und bis 1953 auf 59,7%⁴⁶⁶. Dieser Trend hielt auch auf Bundesebene an: 1956 waren 65% aller Betriebsinhaber Meister. Bis 1963 erhöhte sich dieser Anteil auf 72,6%. Die Meisterprüfungsquote stieg im Untersuchungszeitraum nicht nur allgemein an, auch die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Handwerksgruppen nivellierten sich zusehends. Im Bekleidungshandwerk war 1963 der Anteil der Meisterbetriebe am niedrigsten (62,3%). Den höchsten Meisteranteil wiesen die Metallhandwerke auf (75,8%)⁴⁶⁷.

Insgesamt wird man feststellen können, daß die Verankerung des Großen Befähigungsnachweises in der Handwerksordnung maßgeblich zur zunehmenden Verbreitung der Meisterprüfung beitrug. Inwieweit wurde hierdurch der Berufszugang im Handwerk erschwert? Watrin stellt fest, daß im Zeitraum von 1949 bis 1955 durchschnittlich 21% der Gesellen die Meisterprüfung ablegten. Die restlichen Gesellen unternahmen erst gar nicht den Versuch, den Meistergrad zu erwerben. Watrin geht davon aus, daß durch den Großen Befähigungsnachweis zwei potentielle „Anbieterschichten“ vom Markt ferngehalten wurden: die „Außenseiter“, die insbesondere aufgrund ihres Alters, ihres Familienstandes, ihrer Selbsteinschätzung und der Prüfungskosten vor der Ablegung der Meisterprüfung zurückschreckten, und diejenigen Personen, die sich der Prüfung unterzogen, diese aber nicht bestanden.

Der von der Meisterprüfung ausgehende Abschreckungseffekt läßt sich nicht quantifizieren, da es weder Daten darüber gibt, wie viele der Gesellen überhaupt an einer selbständigen Berufsausübung interessiert waren, noch quellenmäßig erfaßt ist, wie groß der Anteil derjenigen Gesellen war, die sich den Anforderungen des Großen Befähigungs-

⁴⁶³ Jahresbericht der Handwerkskammer Arnberg, 1.4.1952 bis 31.3.1953, S. 65; Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Bielefeld, 1.4.1948 bis 31.12.1953, S. 53; Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Flensburg, 1.4.1949 bis 31.3.1952, S. 54. Vgl. ferner Wernet/Petersen, S. 22 f.

⁴⁶⁴ Boyer, Gewerbezulassung, S. 299.

⁴⁶⁵ Watrin, S. 171 f.; vgl. ferner Boyer, Gewerbezulassung, S. 299 f.

⁴⁶⁶ Tätigkeitsbericht der Handwerkskammer Bielefeld, 1.4.1949 bis 31.12.1953, S. 54.

⁴⁶⁷ Handwerkszählung 1963, Fachserie D, H. 4, S. 16 f., Tab. 9 und 10.

nachweises nicht gewachsen fühlten und aus diesem Grund den Prüfungen fernblieben. Genauere Angaben lassen sich lediglich zur Durchfallquote bei den Meisterprüfungen machen. Diese betrug zwischen 1949 und 1955 durchschnittlich 14%. Wie Watrin nachweist, unterlag die Durchfallquote starken regionalen und branchenspezifischen Schwankungen: die höchste Durchfallquote hatte das Gesundheits- und Körperpflegehandwerk (21,3%), die niedrigste das Nahrungsmittelhandwerk (7,2%) aufzuweisen⁴⁶⁸. Der regionale Vergleich ergibt, daß der Anteil der bestandenen Meisterprüfungen in Hamburg am niedrigsten war (79,3%), während Bayern (90,7%) den höchsten Erfolgsanteil zu verzeichnen hatte. Auf der Ebene der Handwerkskammerbezirke schwankten die Durchfallquoten noch stärker. Betrug die „Versagerquote“ im niederbayerischen Kammerbezirk 4,4%, so belief sich der entsprechende Anteil im Aachener Raum auf 32,0%⁴⁶⁹. Watrin interpretiert diese Diskrepanzen als Beleg dafür, „daß weder einheitliche Prüfungsanforderungen noch einheitliche Bewertungsrichtlinien dem Verfahren zugrunde gelegt werden, sondern weitgehend die Meinung der Prüfer ausschlaggebend ist“⁴⁷⁰. Hierbei spiele das „standespolitische Interessenmoment“ eine entscheidende Rolle⁴⁷¹. Den in der Prüfungskommission vertretenen Handwerksmeistern, so der Vorwurf, ginge es mehr um Konkurrenzabwehr als um die „objektive“ Befähigung der Prüflinge, so daß man in bezug auf den Großen Befähigungsnachweis von einer versteckten Bedürfnisprüfung sprechen könne. Auch die Tatsache, daß in den Jahren 1954/55 rund 60% der Handwerksrolleneintragungen im Wege der Ausnahmegewilligung vollzogen wurden, ändere an dieser Beurteilung nichts, da diese an sich zu begrüßende Korrektur der marktinkonformen Wirkungen der Meisterprüfung erstens nicht ausreichend sei und zweitens überflüssig wäre, wenn der Große Befähigungsnachweis nicht bestände.

Watrins Argumentation richtet sich nicht in erster Linie gegen den Befähigungsnachweis als solchen, sondern gegen die Art und Weise seiner Durchführung. Der maßgebliche Einfluß der handwerklichen Selbstverwaltungsorgane auf das Zulassungsverfahren öffnete interessenpolitischen Eingriffen mit zugangsmindernder Wirkung tatsächlich Tür und Tor. Umgekehrt ist festzuhalten, daß die Gewerbefreiheit in der amerikanischen Zone keineswegs verheerende Folgen zeitigte, wie von den Handwerksvertretern stets behauptet wurde. Die Abschaffung der Zulassungsbeschränkungen trug zwar zum Anstieg der Betriebszahlen bei, viel entscheidender für die Entwicklung des Betriebsbestandes war jedoch die konjunkturelle Lage sowie der sich im Handwerk vollziehende Strukturwandel. Daß letzterer durch die Erhöhung der Wettbewerbsintensität nach 1948 aufgehalten wurde, ist kaum anzunehmen. Vielmehr ist das Gegenteil wahrscheinlich.

Einzelhandel

Die Auswirkungen der Gewerbefreiheit im Einzelhandel lassen sich aufgrund des spärlichen Datenmaterials nur schwer bestimmen. Nieschlags einschlägige Studie zu dieser

⁴⁶⁸ Watrin, S. 154 f.

⁴⁶⁹ Ebenda, S. 160-162.

⁴⁷⁰ Ebenda, S. 164. Den Einwand, die Schwankungen der Durchfallzahl hingen möglicherweise mit der regional unterschiedlichen Qualität der Aus- und Vorbildung zusammen, versucht Watrin mit dem Hinweis darauf zu entkräften, daß z. B. im Kammerbezirk Aachen überdurchschnittliche Durchfallquoten mit außergewöhnlich intensiven Vorbereitungskursen einhergingen (ebenda).

⁴⁷¹ Ebenda, S. 165.

Thematik stützt sich schwerpunktmäßig auf Statistiken über die Zu- und Abgangszahlen im Münchener und im hessischen Raum. Die Repräsentativität der auf dieser Grundlage gewonnenen Ergebnisse ist zwar mehr als fraglich, mangels Alternativen sollen diese jedoch im folgenden kurz vorgestellt und kommentiert werden.

Die von Nieschlag zitierten Angaben des Münchener Gewerbebeamten lassen erkennen, daß zwischen 1949 und 1952 die Inhaberfluktuation auf einem sehr hohen Niveau lag. Gemessen am Betriebsbestand (1949: 11 306), waren die Zugangszahlen (14 628) in diesem Zeitraum enorm. Die überwiegende Mehrzahl der Neugründungen erfolgte in den Jahren 1949/50. Danach ebte, ähnlich wie im Handwerk, der Zustrom deutlich ab. Bemerkenswert ist, daß die nach Einführung der Gewerbefreiheit gegründeten Betriebe zwei Drittel der Abgänge ausmachten. Die Neugründungen waren dem verschärften Wettbewerb offenbar weniger gewachsen als die bereits bestehenden Betriebe⁴⁷².

Der hessischen Einzelhandelsstatistik ist zu entnehmen, daß die Zahl der Neugründungen bzw. Betriebsübernahmen bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1948 sprunghaft zunahm – zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Zulassungsbeschränkungen des Einzelhandelsschutzgesetzes noch in Kraft waren. Die Währungsreform entfaltete offenbar in bezug auf das Selbständigkeitsstreben katalysatorische Wirkung. Im Jahre 1949 setzte sich der Anstieg der Betriebszahl beschleunigt fort. In den folgenden Jahren verlangsamte sich dann das Wachstumstempo zusehends. Die Zahl der Anmeldungen nahm ab, die der Abmeldungen stieg⁴⁷³. Als Zwischenresümee ist festzuhalten, daß die Gewerbefreiheit den Zustrom in den Einzelhandel zwar durchaus förderte, der von den Handelsvertretern befürchtete Run auf die Selbständigkeit blieb jedoch aus⁴⁷⁴.

In den zulassungsgebundenen Ländern des britischen und französischen Besatzungsgebietes verlief die Entwicklung der Zu- und Abgänge ähnlich wie in der amerikanischen Zone. Auch dort nahm die Zahl der Einzelhandelsbetriebe deutlich zu. Ob die Gründungswelle unter den Bedingungen der Gewerbefreiheit signifikant stärker ausfiel als in den Gebieten mit Zulassungsbeschränkung, läßt sich angesichts des unzureichenden Quellenmaterials nicht eindeutig beantworten. Trotz dieser statistischen Unsicherheit wird man davon ausgehen können, daß die von den Zulassungsbeschränkungen ausgehende Sperrwirkung gegenüber der aufsteigenden Wirtschaftsentwicklung und den hieran geknüpften Gewinnerwartungen als Determinante des Berufszugangs von sekundärer Bedeutung war⁴⁷⁵.

Die fundierteste Analyse zu den ökonomischen Auswirkungen der Zulassungspraxis stammt von Watrin, der die Einzelhandelsstatistiken der nordrhein-westfälischen Handelskammerbezirke für die Zeit von 1949 bis 1955 zusammengetragen und ausgewertet hat⁴⁷⁶. Die Zahl der Anträge auf Warenerweiterung sowie auf Neuerrichtung und Über-

⁴⁷² Nieschlag, Gewerbefreiheit, S. 23-26. Hier wird auch die methodische Problematik der herangezogenen Statistik diskutiert. Eine Zusammenfassung von Nieschlags Ergebnissen findet sich auch bei Watrin, S. 126-129.

⁴⁷³ Ebenda, S. 31-33.

⁴⁷⁴ Im Januar 1950 stellten die Industrie- und Handelskammern der amerikanischen Zone übereinstimmend fest, „daß die befürchteten katastrophalen Auswirkungen der Gewerbefreiheit nicht eingetreten sind“; zitiert nach Winkel, Geschichte, S. 440.

⁴⁷⁵ Ebenda, S. 35; Watrin, S. 128 f.

⁴⁷⁶ Watrin, S. 129-152. Die folgende Darstellung beschränkt sich nicht auf die Wiedergabe von Watrins Ergebnissen. Ihr liegt vielmehr eine eigenständige Auswertung der Kammerstatistiken zugrunde.

nahme eines Einzelhandelsbetriebes nahm in der ersten Hälfte der 50er Jahre in fast allen Handelskammerbezirken signifikant ab. Die Ablehnungsquote wies sowohl zu Beginn als auch am Ende des Untersuchungszeitraumes beträchtliche regionale Schwankungen auf. Im Handelskammerbezirk Bonn z. B. betrug der Anteil der im Jahre 1949 abgelehnten Anträge 35,6%, während er sich im Bezirk Duisburg-Wesel auf 20,1% belief⁴⁷⁷. In den meisten Handelskammerbezirken sank der Anteil der abgelehnten Anträge bis 1955 um 10 bis 20%.

Ein abschlägiger Bescheid wurde erteilt, wenn begründete Zweifel an der persönlichen Zuverlässigkeit und der Sachkunde des Bewerbers bestanden. Als sachkundig galten in der Regel alle diejenigen, die eine Lehre und/oder eine mehrjährige unselbstständige Tätigkeit im Einzelhandel vorweisen konnten. Erfüllte der Antragsteller diese Voraussetzungen nicht, so hatte er das Recht, seine Sachkunde im Wege einer Prüfung nachzuweisen. Interessant ist nun, daß nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Ablehnungen auf nichtbestandene Sachkundeprüfungen zurückzuführen ist. Am niedrigsten war der entsprechende Prozentsatz in den Kammerbezirken Bochum (1949: 2,4% – 1955: 1,3%) und Wuppertal-Elberfeld (1949: 9,5% – 1955: 23%). Überdurchschnittlich hoch lag dagegen dieser Anteil im Raum Duisburg-Wesel (1949: 75,2% – 1955: 45,9%) und im Zuständigkeitsbereich der Industrie- und Handelskammer Bonn (1952: 64,9% – 1954: 43,5%). Eine mittlere Position nahmen die Kammerbezirke Münster (1949: 27% – 1955: 36%), Mönchen-Gladbach (1949: 37% – 1955: 42%) und Solingen (1949: 23% – 1954: 33,9%) ein⁴⁷⁸.

Da kaum anzunehmen ist, daß die persönliche Zuverlässigkeitsprüfung ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Selbständigkeit darstellte⁴⁷⁹, liegt die Vermutung nahe, daß ein Großteil der Bewerber, die nicht über die geforderte Berufsausbildung oder Berufspraxis verfügten, sich der Sachkundeprüfung gar nicht erst unterzogen. Dieser freiwillige Verzicht führte automatisch zu einem abschlägigen Bescheid der Kammer. Obwohl sich nicht mit Sicherheit sagen läßt, ob sich diejenigen, die der Sachkundeprüfung fernblieben, unter gewerbefreiheitlichen Bedingungen allesamt selbständig gemacht hätten, wird man die These aufstellen können, daß der Sachkundenachweis auf einen nicht unbeträchtlichen Anteil potentieller Selbständiger eine abschreckende Wirkung ausübte und somit eine Expansion der Anbieterzahl verhinderte.

Wie Watrin nachweist, wichen die Durchfallquoten der Sachkundeprüfungen in den einzelnen Kammerbezirken stark voneinander ab. So hatte z. B. im Jahre 1949 die Handelskammer Mönchen-Gladbach einen Versageranteil von 48,9% zu verzeichnen, während die entsprechende Quote der Bochumer Kammer lediglich 19,7% betrug⁴⁸⁰. Diese Abweichungen resultierten in erster Linie aus dem Fehlen einheitlicher Prüfungsanforderungen. Angesichts der unterschiedlichen Durchfallquoten bei der Sachkundeprüfung und der ebenfalls starken Schwankungen unterliegenden Gesamtablehnungsquote drängt sich analog zum Handwerk die Frage auf, ob die Zulassungsbeschränkungen

⁴⁷⁷ Berechnet nach ebenda, S. 142, Tab. 9a, und 148, Tab. 13a.

⁴⁷⁸ Berechnet nach ebenda, S. 132-146. Es wurden nur Handelskammern ausgewählt, deren Statistiken zwischen zurückgezogenen und abgelehnten Anträgen unterscheiden.

⁴⁷⁹ Hans Wicher, Geringer Effekt des Einzelhandelsgesetzes, in: Beilage „Der Deutsche Handel“ des Handelsblattes vom 20.4.1959, S. 2.

⁴⁸⁰ Watrin, S. 136, Tab. 6.

von einigen Handelskammern nicht doch unter dem Aspekt der Bedürfnisprüfung angewandt wurden.

Watrin geht davon aus, daß „bei einer Reihe von Handelskammern ein recht erheblicher Teil der potentiellen Wettbewerber vom Marktzutritt wirksam ausgeschlossen“ wurde⁴⁸¹. Diese Einschätzung dürfte nur für die frühen 50er Jahre Gültigkeit haben, denn die Ablehnungsquote ging bis Mitte der 50er Jahre spürbar zurück. Folgt man den Untersuchungsergebnissen von Wicher, so setzte sich dieser Trend in den folgenden Jahren verstärkt fort. Aus einer von den Bundesländern durchgeführten Umfrage ist ersichtlich, daß von Mitte August 1957 bis Ende 1958 nur 5% der Anträge abgelehnt wurden. Angesichts dieser Ergebnisse wirft Wicher die Frage auf, ob der mit dem Zulassungsverfahren verbundene Verwaltungsaufwand überhaupt noch in einem vernünftigen Verhältnis zu dieser geringen Versagerquote stand⁴⁸². Die Befürworter der Zulassungsbeschränkung im Einzelhandel standen in der Tat vor einem Dilemma: je restriktiver die Zulassungsbestimmungen gehandhabt wurden, desto überzeugender fiel die Kritik von den Anhängern der Gewerbefreiheit aus. Im umgekehrten Fall meldeten sich die Verfechter der Entbürokratisierung zu Wort.

Betrachtet man die Ergebnisse zu den Auswirkungen der mittelständischen Gewerbezulassung im Überblick, so ist zu konstatieren, daß die nach Abschaffung der Bedürfnisprüfung verbleibenden Markteintrittsbarrieren sich zugangsmindernd auswirkten. In bezug auf den Einzelhandel gilt diese Feststellung allerdings nur für die erste Hälfte der 50er Jahre. Es spricht viel dafür, daß die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der damit einhergehende Strukturwandel innerhalb des selbständigen Mittelstandes, insbesondere die Erhöhung des Kapitalbedarfs bei Betriebseröffnungen, einen ungleich größeren Einfluß auf die Veränderung der Zugangsbedingungen und -chancen hatten als die Zugangsbeschränkungen.

4. Der gewerbliche Mittelstand während der Gründungskrise der Bundesrepublik

Die sozioökonomische und politische Gesamtsituation der Bundesrepublik war in den frühen 50er Jahren überaus labil. Zentrales Merkmal der westdeutschen „Gründungskrise“ waren schwerwiegende soziale Sicherungs- und Versorgungsprobleme. Hervorzuheben ist insbesondere der Zustrom eines Millionenheers von Vertriebenen und SBZ-Flüchtligen, deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Eingliederung zu den vorrangigsten und zugleich schwierigsten Aufgaben der politisch Verantwortlichen zählte. Soziale Spannungslinien wurden zudem durch die massenhafte Wohnungsnot und die beschränkte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes erzeugt. Die sich nach der Währungsreform zwischen der Preis- und Lohnentwicklung öffnende Schere wirkte politisch ebenfalls in hohem Maße destabilisierend. Die sich verschärfenden verteilungspo-

⁴⁸¹ Ebenda, S. 152.

⁴⁸² Hans Wicher, *Geringer Effekt*, S. 2.