

hatten offenbar eingesehen, daß trotz der Bemühungen der HDE-Führung eine gesetzliche Lösung in der von ihnen ursprünglich gewünschten Form nicht zu erreichen war. Dem „radikalen“ Flügel im Präsidialrat dürfte auch imponiert haben, mit welchen Methoden Schmitz diejenigen Großbetriebe zur Raison zu bringen versuchte, die sich nicht an das Expansionsabkommen hielten. So wies z. B. der HDE-Präsident die Firma C&A darauf hin, daß im Falle weiterer Verstöße gegen das Abkommen die HDE gesprengt und der Gesetzgeber zu „aktiven durchgreifenden Maßnahmen gegenüber den Expansionsbestrebungen der Großunternehmen“ veranlaßt würde<sup>799</sup>. Für diejenigen, die über die tatsächliche Position des BMW zur Frage eines gesetzlichen Expansionsstoppabkommens im Bilde waren, war unschwer zu erkennen, daß Schmitz nur bluffte. Die Geschäftsführer von C&A zeigten sich dagegen von den Ausführungen des HDE-Präsidenten sichtlich beeindruckt. Sie bekannten sich daraufhin nicht nur zum Expansionsstoppabkommen, sondern erklärten außerdem, daß sie dazu bereit wären, einer Abmachung zuzustimmen, wonach in Städten mit weniger als 100 000 Einwohnern keine Großbetriebe errichtet werden sollten<sup>800</sup>. Diese erstaunliche Nachgiebigkeit vermittelt einen Eindruck, wie groß die Furcht vor einer mittelständischen Radikalisierung und wie gering das Vertrauen in die Widerstandsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft gegen derartige Tendenzen in den Kreisen der Einzelhandelsgroßbetriebe mitunter war.

## 5. Mittelstandsförderung auf dem Gebiet der Steuer- und Kreditpolitik 1953–1961

### *Steuerliche Verschonungssubventionen*

Ausgehend von dem Befund, daß die Klein- und Mittelbetriebe im steuerrechtlichen System der frühen Bundesrepublik gegenüber industriellen Großbetrieben benachteiligt waren, soll im folgenden untersucht werden, inwieweit diese Ungleichbehandlung im Verlauf der 50er Jahre abgebaut wurde. Den Untersuchungsgegenstand bildet die Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuer-gesetzgebung<sup>801</sup>. Der tatsächliche Einfluß der Steuerpolitik auf die ökonomische Entwicklung der hier interessenden Berufsgruppen läßt sich nur ansatzweise bestimmen<sup>802</sup>. Genauere Aussagen sind dagegen über den Anteil derjenigen Klein- und Mittelbetriebe möglich, die von steuerrechtlichen Veränderungen betroffen waren bzw. von diesen profitierten. Es sollen mithin relative „Gewinner“ und „Verlierer“ der Steuerpolitik identifiziert werden. Darüber hinaus sind die Intentionen der an steuerpolitischen Entscheidungen beteiligten Akteure zu untersuchen. Es geht hier vor allem um die Frage, ob die Steuernorm bewußt und gezielt durchbro-

<sup>799</sup> HDE an Mitglieder des Präsidialrates, 28.4.1953, S. 1 (HDE/Flur/1327/Expansionsstopp).

<sup>800</sup> Ebenda.

<sup>801</sup> Der Zusammenhang zwischen Steuerpolitik und Mittelstandsförderung wurde bereits von Beyenburg-Weidenfeld eingehend untersucht. Die folgende Darstellung versteht sich als Ergänzung zu dieser Studie, wobei insbesondere die Interessenlage von Handwerk und Einzelhandel sowie der Einfluß der Mittelstandsverbände auf den politischen Prozeß näher beleuchtet werden sollen. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Erbschaftsteuerrechts werde ich unberücksichtigt lassen. Ich verweise hier auf die Ergebnisse von Beyenburg-Weidenfeld, S. 375-378.

<sup>802</sup> Zur allgemeinen methodischen Problematik vgl. Hentschel, Steuersystem, S. 280.

chen wurde, um eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe, in unserem Falle den alten Mittelstand, zu fördern<sup>803</sup>, oder ob die steuerliche Entlastung dieser Gruppe eine nicht-intendierte Nebenwirkung von Maßnahmen war, die in einem anderen Begründungszusammenhang standen.

### Einkommensteuergesetzgebung

In bezug auf die Gestaltung der Einkommensteuergesetzgebung stimmten die im DMB zusammengeschlossenen Verbände weitgehend überein. An der Spitze des Forderungskataloges standen die Senkung des Einkommensteuertarifs und die Erhöhung der Freibeträge. Beide Maßnahmen sollten die Kapitalbildung im klein- und mittelbetrieblichen Bereich erleichtern. Ein weiteres grundsätzliches Anliegen war die Vereinfachung des Steuersystems<sup>804</sup>. Die Steuergesetze waren insbesondere durch die Einführung von Sonderabschreibungsmöglichkeiten verkompliziert worden. Die mittelständischen Betriebsinhaber fühlten sich vielfach überfordert, wenn es galt, diese Vergünstigungen zu nutzen. Industriebetriebe taten sich dabei wesentlich leichter<sup>805</sup>. Der DMB erkannte daher Anfang 1954 die vom BMF angestrebte Beseitigung der Sonderabschreibungen im Grundsatz an. Die „klassischen“ Sonderabschreibungen des § 7e EStG (Sonderabschreibungen für den Bau von Fabrik- und Lagergebäuden) sollten allerdings erhalten bleiben und an die Erfordernisse der mittelständischen Betriebsinhaber angepaßt werden<sup>806</sup>. Außerdem drängten die Mittelstandsverbände auf die Angleichung von Einkommen- und Körperschaftsteuersatz. Letzterer lag in den Jahren 1951/52 um 20 Prozentpunkte niedriger als der Einkommensteuerspitzensatz<sup>807</sup>. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die von Kapitalgesellschaften erwirtschafteten Gewinne, sofern sie ausgeschüttet und damit dem Unternehmen entzogen wurden, nochmals besteuert wurden, also gewissermaßen einer doppelten Besteuerung unterlagen, konnte man hierin in der Tat eine Privilegierung der Kapitalgesellschaften sehen<sup>808</sup>. Die Reform der Ehegattenbesteuerung gehörte ebenfalls zu den Kernforderungen des DMB. Aus der Perspektive des selbständigen Mittelstandes ging es vor allem um die Einführung eines Freibetrages für die im Betrieb mithelfenden Ehegatten.

Im Rahmen der sog. „kleinen Steuerreform“ von 1953 wurde ein Teil der Mittelstandsforderungen bereits realisiert. Hervorzuheben ist insbesondere die Senkung des Einkommensteuertarifs um durchschnittlich 15%<sup>809</sup>. Dem DMB gingen diese Verbesserungen allerdings nicht weit genug. Von der für 1954 angekündigten „großen Steuerre-

<sup>803</sup> Jákli, S. 32, grenzt den in der Überschrift gebrauchten Terminus „Verschonungssubvention“ auf diesen ersten Fall ein. Im folgenden soll dieser Begriff indes weiter gefaßt werden, da es nicht nur um die Intentionen der Steuerpolitiker, sondern vor allem auch um die Wirkungen der Steuergesetzgebung geht.

<sup>804</sup> Memorandum des DMB zur Steuerreform, 17.2.1954, S. 1 (ZDH/DMB/91,4/Finanz- und Steuerfragen im DMB).

<sup>805</sup> Muscheid, S. 54. Vgl. ferner Beyenburg-Weidenfeld, S. 341.

<sup>806</sup> Memorandum des DMB zur Steuerreform, 17.2.1954, S. 2 (ZDH/DMB/91,4/Finanz- und Steuerfragen im DMB).

<sup>807</sup> Muscheid, S. 96, Tab. 17.

<sup>808</sup> Dafür spricht auch, daß in der frühen Bundesrepublik eine Flucht in die Körperschaft einsetzte; vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 346.

<sup>809</sup> Ebenda, S. 319 f. und 349; vgl. auch Muscheid, S. 57 f. Zum Wortlaut des Gesetzes vgl. BGBl I, S. 1355.

form“ erhofften sich die in ihm zusammengeschlossenen Verbände daher einschneidende Veränderungen im Sinne der Mittelstandsvorschläge. Der Regierungsentwurf zur Reform der Einkommensteuer entsprach den Erwartungen der Mittelständler in keiner Weise<sup>810</sup>. Beklagt wurde vor allem, daß in den mittleren Einkommensstufen eine geringere Entlastung (6,4 bis 9,9%) vorgesehen war als bei höheren Einkommen, wo die Entlastung bis zu 24% betrug. Außerdem sollte nach dem Entwurf der Körperschaftsteuersatz beträchtlich (um 25%) gesenkt werden, was nach Meinung der Kritiker die Wettbewerbsvorteile körperschaftsteuerpflichtiger Unternehmen gegenüber Einzelunternehmen vergrößerte. Auf dem Gebiet der Ehegattenbesteuerung wurden dem Mittelstand ebenfalls keine Zugeständnisse gemacht. Die geplante Einschränkung der Freibeträge zeigte ebenfalls, daß die mittelstandspolitischen Forderungen nicht berücksichtigt wurden<sup>811</sup>.

Die Einkommensteuerprogression war nach einem logarithmischen Formeltarif berechnet worden, der geradlinig nach oben verlief und keine Ausbuchtungen aufwies. Die mathematische Grundlage des Tarifs machte diesen nach Auffassung des BMF unangreifbar. Der volkswirtschaftlichen Abteilung des BMF zufolge stellte „jede willkürliche Abweichung von der Geraden [...] einen Verstoß gegen die Gleichheit aller vor dem Steuergesetz dar“<sup>812</sup>. Struktur- oder verteilungspolitische Ziele hatten nach dieser Lesart in der Einkommensteuergesetzgebung nichts zu suchen. Es wurde ausdrücklich betont, daß volkswirtschaftliche Anliegen durch „offene Subventionen“ zu fördern seien, also vornehmlich im Wege der Gewerbeförderung und staatlicher Kreditprogramme<sup>813</sup>. Anfang März bekräftigte Schäffer in einer Unterredung mit Erhard nochmals seinen Standpunkt, daß für ihn eine Entlastung der Einkommenschichten von 15 000 bis 40 000 DM nicht in Frage komme<sup>814</sup>.

Die Mittelstandsverbände setzten im Frühjahr und Sommer 1954 alles daran, die Beratungen des Regierungsentwurfs in ihrem Sinne zu beeinflussen. Sie erhielten dabei unter anderem von einem Mann Schützenhilfe, der in der Frage der Berufsordnungen als ihr schärfster Kritiker galt: Franz Böhm. Der CDU-Abgeordnete setzte sich im mitberatenden Ausschuß für Wirtschaftspolitik für eine „steuerpolitische Neutralität bezüglich der Unternehmensformen“ und „für eine Parität hinsichtlich der Besteuerung von Personen- und Kapitalgesellschaften“ ein<sup>815</sup>. Nach den Ausschußverhandlungen, die sich über acht Monate hinzogen, stellte der ZDH in bezug auf die monierten Regelungen der Regierungsvorlage fest, daß „durch die Arbeit der beteiligten Bundestagsausschüsse und besonders der uns nahestehenden Abgeordneten hier Wandel geschaffen worden“

<sup>810</sup> Ergebnisprotokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses „Steuerreform“ des DMB am 23. 2. 1954, S. 3 (ZDH/DMB/91,4/Finanz- und Steuerfragen im DMB). Vgl. auch HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 45.

<sup>811</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung von Steuern, 19. 3. 1954 (BR-Drs. II 102); ZDH an Landesvertretungen, 15. 3. 1954 (ZDH-Bibliothek/Bestand: Rundschreiben). Vgl. auch Stellungnahme des DMB zur Steuervorlage der Bundesregierung, 2. 4. 1954 (PA II 82/Bd. B3).

<sup>812</sup> Entwurf einer volkswirtschaftlichen Begründung zum Einkommensteuerreformgesetz, 14. 1. 1954, S. 5 (BA B126/6204).

<sup>813</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>814</sup> Vermerk über Besprechung zwischen Schäffer, Erhard und Westrick, 5. 3. 1954, S. 2 (BA B126/6204).

<sup>815</sup> Kurzprotokoll der 23. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 20. 9. 1954, S. 3 (PA II 82/Bd. A2).

sei<sup>816</sup>. Dabei war es für die Durchsetzung der klein- und mittelbetrieblichen Interessen zweifellos von Vorteil, daß im federführenden Finanzausschuß fünf dezidierte Mittelstandsvertreter saßen, davon drei in den Reihen der CDU/CSU-Ausschußmitglieder (Dollinger, Günther, Höcherl).

Die einkommensteuerrechtlichen Bestimmungen der Regierungsvorlage wurden in folgenden Punkten im Sinne der Mittelstandsinteressen abgeändert: Die Freibeträge für den Steuerpflichtigen und seine Ehefrau wurden von 800 auf 900 DM jährlich erhöht; neben den unselbständig beschäftigten Ehefrauen schieden künftig auch Ehefrauen in selbständiger Berufsstellung aus der Zusammenveranlagung aus (§32a); die abzugsfähigen Sonderausgaben für Versicherungsprämien, Bausparkassen und Kapitalansammlungsverträge wurden leicht erhöht (§ 10 IIIa). Trinkgelder, die laut dem Regierungsentwurf in ihrer Gesamtheit der Besteuerung unterliegen sollten (§19), blieben bis 600 DM jährlich steuerfrei<sup>817</sup>. Der in der Regierungsvorlage vorgesehene Tarifverlauf wurde zu Gunsten der unteren Einkommensstufen um 12% gesenkt. Dieser Bonus, der in den Einkommensklassen bis zu 40 000 DM sukzessive abnahm und daher vor allem den Beziehern unterer und mittlerer Einkommen nutzte, war vornehmlich mittelstandspolitisch motiviert<sup>818</sup>.

Das Gesamturteil des ZDH und der HDE über die Einkommensteuerreform fiel angesichts der erreichten Verbesserungen der Regierungsvorlage positiv aus. Die Einkommensklassen bis zu 30 000 DM seien, so eine ZDH-Schätzung, durch die Steuerreform von 1953/54 gegenüber 1952 um 30% entlastet worden<sup>819</sup>. Die Forderung, die mithelfenden Ehefrauen aus der Zusammenveranlagung herauszunehmen, wurde nicht erfüllt. Es konnte indes als Erfolg verbucht werden, daß für diese kleinbetriebliche „Problemgruppe“ ein Sonderfreibetrag eingeführt wurde.

Das Einkommensteueränderungsgesetz vom 5. 10. 1956 führte zu weiteren steuerlichen Entlastungen der Kleinbetriebe. Ein Großteil der Mittelstandsforderungen wurde bei der Beratung des Gesetzes berücksichtigt. So wurden die Sonderausgabenpauschale sowie der Freibetrag für das zweite Kind erhöht und das Notopfer Berlin – eine Abgabe, die von natürlichen Personen zu entrichten war – abgeschafft. Der Bundestag hatte zudem einer weiteren Tarifsenkung zugestimmt. Er konnte sich mit diesem Anliegen gegen den Bundesrat jedoch nicht durchsetzen. Die Mittelstandsverbände erkannten den mittelstandsfreundlichen Charakter des Gesetzes ausdrücklich an. Im Unterschied zur Steuerreform von 1954 hatte man dem BMF die Berücksichtigung mittelständischer Interessen nicht erst abtrotzen müssen, was auf weitere Verbesserungen hoffen ließ<sup>820</sup>.

Die Kritik der Mittelstandsverbände am Einkommensteueränderungsgesetz von 1956 konzentrierte sich in erster Linie auf die Ehegattenbesteuerung. Der als steuerlicher Ausgleich für die mithelfende Ehefrau eingeräumte Freibetrag von 300 DM wurde als zu niedrig angesehen<sup>821</sup>. Das von den Mittelstandsverbänden geforderte Ehegatten-

<sup>816</sup> ZDH-Rundschreiben 39/54 vom 22. 11. 1954, S. 1.

<sup>817</sup> Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 21. 12. 1954 (BGBl I, S. 447). ZDH-Rundschreiben 39/54 vom 22. 11. 1954, S. 1-4. Vgl. ferner HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 45 f.

<sup>818</sup> Hartwich, S. 246.

<sup>819</sup> ZDH-Rundschreiben 39/54 vom 22. 11. 1954, S. 1.

<sup>820</sup> HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 58 f.

<sup>821</sup> Ebenda, S. 59 f.

splitting konnte nicht durchgesetzt werden<sup>822</sup>. Bei diesem Besteuerungsverfahren handelte es sich zwar prinzipiell um eine Variante der Zusammenveranlagung, doch mit dem wesentlichen Unterschied, daß die Einkommen beider Ehepartner addiert und dann durch den Faktor zwei dividiert wurden. Für diesen um die Hälfte reduzierten Betrag wurde nach dem geltenden Tarifverlauf die Steuerbelastung errechnet und dann mit dem Faktor zwei multipliziert. Der Vorteil dieses Verfahrens bestand aus der Sicht der Besteueren mit mittlerem Einkommen darin, daß die höheren Progressionszonen umgangen wurden<sup>823</sup>.

Schäffer war ein dezidierter Gegner des Ehegattensplittings<sup>824</sup>. Er lenkte erst ein, nachdem 1957 das Bundesverfassungsgericht das herkömmliche Verfahren für verfassungswidrig erklärt hatte. Es wurde als inakzeptabel angesehen, daß durch die Eheschließung eine steuerliche Mehrbelastung eintreten konnte. Die im Rahmen der Steuerreform von 1958 erfolgende Einführung des Ehegattensplittings war mithin nicht mittelstandspolitisch motiviert, obgleich die mittleren Einkommensschichten zu den Hauptnutznießern zählten. In den Augen des Bundesfinanzministers war es eine aufgrund der höchstrichterlichen Entscheidung erforderlich gewordene Notlösung<sup>825</sup>.

Das Einkommensteueränderungsgesetz vom 23. 9. 1958 brachte auch wichtige Veränderungen auf dem Gebiet der Tarifgestaltung<sup>826</sup>. Der Zone der direkten Progression wurde nunmehr ein Proportionalzone vorgeschaltet, die durch einen konstanten durchschnittlichen Steuersatz gekennzeichnet war<sup>827</sup>. Das 1954 eingeführte Grundprinzip der geradlinigen direkten Progression wurde mithin aufgegeben. Bei Einkommen bis 8 000 DM (Ledige) bzw. 16 000 DM (Verheiratete) betrug der Steuersatz 20%, während Einkommen über 8 000 bzw. 16 000 DM progressiv, also höher besteuert wurden. Problematisch war, daß an der Übergangsstelle vom Proportionalatz zur direkten Progression der Steuersatz sprunghaft von 20 auf 27% anstieg. Berechnungen Schmolders' zufolge war die Einkommensteuerprogression im Intervall von 8 500 bis 50 000 DM am steilsten. Der Steuerfachmann stellte daher die mittelstandsfördernde Wirkung des Gesetzes in Frage<sup>828</sup>. Legt man die Daten zur Einkommensstruktur der Handwerker und Einzelhändler im Jahre 1955 zugrunde und geht man des weiteren davon aus, daß ein Großteil der mittelständischen Betriebsinhaber verheiratet war (zumal die Besserverdienenden), so zeigt sich, daß nur ein verhältnismäßig geringer Teil dieser Personengruppen in die Progressionszone fiel. Im Handwerk verdienten nur 13,4% aller Gewerbetreibenden mehr als 16 000 DM (brutto), im Einzelhandel waren es 8,8%<sup>829</sup>. Vor dem Hintergrund dieser Daten wird verständlicher, warum die Mittelstandsverbände den Tarifverlauf im großen und ganzen positiv kommentierten. Die HDE bemängelte zwar, daß der Proportionaltarif mit 20% zu hoch sei, erkannte aber an, daß die eingeräumten Frei-

<sup>822</sup> Zum hohen Stellenwert des Splittings im mittelständischen Forderungskatalog vgl. Gemeinsame Stellungnahme der Spitzenverbände des gewerblichen Mittelstandes zu Maßnahmen einer gerechten und gezielten Steuersenkung, 20. 3. 1956, S. 1 (ACDP/NL Reinermann/I-117-A 001).

<sup>823</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 325 f.

<sup>824</sup> Vgl. z. B. Schäffer an Landesgruppe der CSU, 26. 11. 1955 (BA B126/6640).

<sup>825</sup> Ebenda.

<sup>826</sup> BGBI I, S. 673.

<sup>827</sup> Zur Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Progression vgl. Pollack, S. 242-244.

<sup>828</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 330; vgl. auch die Bemerkungen von Prof. Schmolders zum Referat von Prof. Jecht, undatiert (BA B126/6647).

<sup>829</sup> Berechnet nach Einkommensschichtung, Tab. 192 und 200.

beträge für die angestrebte Entlastung sorgten<sup>830</sup>. Der ZDH monierte, daß das Ehegattensplitting in der Proportionalzone aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung keine Anwendung fand, so daß „die Einkommensschichten etwa von 5000 bis 9000 DM trotz der Erhöhung der Freibeträge vergleichsweise schlecht“ abschnitten<sup>831</sup>. Besonders begrüßt wurde die Anhebung der Körperschaftsteuer auf 51% (der durchschnittliche Einkommensteuersatz lag bei 53%). Diese Angleichung sollte die Wettbewerbsneutralität zwischen Personengesellschaften bzw. Einzelunternehmen und Kapitalgesellschaften herstellen. Die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 45 auf 47% diente ebenfalls diesem Zweck<sup>832</sup>. Für eine weitere Verbesserung aus der Sicht der Mittelständler sorgte das 1958 geschaffene Rechtsinstitut der personenbezogenen Kapitalgesellschaft, das von Familienbetrieben mit einem Vermögen bis zu 5 Mio. DM in Anspruch genommen werden konnte und einem Steuertarif von nur 49% unterlag<sup>833</sup>.

Bemerkenswert ist, daß der neue Bundesfinanzminister Etzel, der Schäffer nach der Bundestagswahl von 1957 ablöste, den vom Mittelstand als vorteilhaft empfundenen Tarif von sich aus und nicht auf Druck der Verbände oder des Finanzausschusses vorschlug. Die Einführung der Proportionalzone zielte allerdings in erster Linie auf eine Verwaltungsvereinfachung. Die Mittelstandsförderung spielte als Motiv nur eine untergeordnete Rolle<sup>834</sup>. Sieht man von dieser Bestimmung ab, so wird man Etzel darin beipflichten müssen, daß die Steuervorlage des BMF aufs Ganze gesehen „nicht überwiegend von fiskalischen und steuerrechtlichen Gesichtspunkten im engeren Sinne, sondern von allgemeinen wirtschaftlichen und nicht zuletzt von bestimmten sozial- und gesellschaftspolitischen Überlegungen getragen“ wurde<sup>835</sup>. Etzel bekannte sich im Gegensatz zu seinem Vorgänger dezidiert zur „Mittelstandsarbeit“. In seinen Augen war die Erhaltung des selbständigen Mittelstandes aus politischen Gründen unverzichtbar: „...ohne eine freiheitliche Wirtschaftsordnung gibt es keine freiheitliche politische Ordnung – und umgekehrt. Die im Mittelstand beklagte Vielzahl von selbständigen freien Existenzen wurde damit das Fundament unserer freiheitlichen politischen Ordnung.“<sup>836</sup>

Das Steueränderungsgesetz von 1961<sup>837</sup>, auf das im Zusammenhang mit der Gewerbe- und Umsatzsteuergesetzgebung noch näher einzugehen ist, stand im Zeichen der Mittelstandsförderung<sup>838</sup>. Die Einkommensteuerlast der Kleingewerbetreibenden wurde insbesondere durch die Erhöhung des Freibetrags für das erste Kind sowie durch die Einführung eines zusätzlichen Sonderausgaben-Höchstbetrages verringert<sup>839</sup>.

Betrachtet man die Einkommensteuergesetzgebung der zweiten und dritten Legislaturperiode im Überblick, so ist festzustellen, daß die Forderungen des gewerblichen

<sup>830</sup> HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 38.

<sup>831</sup> DHBl 10, H. 3 (19.2.1958), S. 33.

<sup>832</sup> Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern (BR-Drs. 41/58).

<sup>833</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 347; vgl. ferner Zeitel, S. 23.

<sup>834</sup> Ausführungen von Etzel vom 13.3.1958, in: Sten.Ber. BT, 3. WP, S. 772.

<sup>835</sup> Ebenda, S. 764.

<sup>836</sup> Etzel, S. 64.

<sup>837</sup> Steueränderungsgesetz vom 13.7.1961 (BGBl I, S. 981).

<sup>838</sup> Muscheid, S. 98; vgl. auch Hartwich, S. 258.

<sup>839</sup> HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 38. Die HDE erkannte ausdrücklich an, „daß das Parlament bemüht war, bei den Steuergesetzänderungen eine mittelstandspolitische Linie einzuhalten“ (ebenda, S. 37).

Mittelstandes in zunehmendem Maße berücksichtigt wurden. Die von den Mittelstandsverbänden angestrebte Wettbewerbsneutralität zwischen Körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen und Personengesellschaften bzw. Einzelunternehmen wurde indes nur insoweit verwirklicht, als die jeweiligen Steuersätze angeglichen wurden. Das im Körperschaftsteuerrecht verankerte Institut der Organschaft und das Schachtelprivileg blieben dagegen bestehen, obwohl hierdurch der Zusammenschluß von Kapitalgesellschaften begünstigt und somit der kleinbetriebliche Sektor unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität benachteiligt wurde<sup>840</sup>. Im BMF war man sich dieser Problematik durchaus bewußt. Zu der vom Mittelstand geforderten Beseitigung dieser Bestimmung konnte man sich jedoch nicht entschließen, da dies einen grundsätzlichen Umbau des Körperschaftsteuersystems bedeutet hätte<sup>841</sup>.

Die Zusammenarbeit der mittelständischen Berufsverbände, insbesondere zwischen Einzelhandel und Handwerk, war im Bereich der Einkommensteuerepolitik besonders eng. Dies ist vor allem damit zu erklären, daß es – sieht man einmal von der Körperschaftsteuerproblematik ab – innerhalb der Einzelhandelsorganisation keinen direkten Interessengegensatz zwischen Klein- und Großbetrieben auf dem Gebiet der Einkommensteuergesetzgebung gab. Die HDE konnte sich also, ohne organisationsinterne Spannungen zu provozieren, auf die Vertretung der spezifisch kleinbetrieblichen Interessen konzentrieren. Gewisse Unterschiede bei der steuerlichen Behandlung von Handwerk und Handel traten bei den Sonderabschreibungen auf. Die HDE sah es als Systemfehler des Einkommensteuerrechts an, daß die Kapitalbildung anlageintensiver Betriebe in Form von Abschreibungen gefördert wurde, während die umschlagintensiven Handelsbetriebe, bei denen Anlagegüter weit weniger verbreitet waren, eine solche Förderung nicht in Anspruch nehmen konnten. „Die Einkommensteuergesetzgebung“, so die HDE im Jahre 1956, „berücksichtigt eben nicht die Tatsache, daß die ‚Maschine‘ des Handels sein Warenlager ist.“<sup>842</sup> Von den Tarifenkungen und den übrigen, im Ergebnis mittelstandsfördernden Regelungen profitierte der Einzelhandel ebenso wie andere mittelständische Berufsgruppen.

#### Umsatzsteuergesetzgebung

Die Wettbewerbsneutralität zwischen einstufigen und mehrstufigen Unternehmen war, wie bereits im Zusammenhang mit der Warenhaussteuer erläutert wurde, ein Kernproblem der Umsatzsteuergesetzgebung. Die Benachteiligung der Kleinbetriebe hing damit zusammen, daß bei dem herrschenden System der Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer jede einzelne Handelsstufe, nicht aber die Innenumsätze der Betriebe besteuert wurden. Je mehr Handelsstufen ein Unternehmen aufwies, desto größer war der umsatzsteuerliche Einspareffekt. Durch die im Sommer 1951 eingeführten Zusatzumsatzsteuern sollte der hieraus resultierenden Wettbewerbsverzerrung entgegenwirkt werden. Unternehmen, die sowohl eine Hersteller- als auch eine Einzelhandelsstufe aufwiesen, unterlagen von nun an einem höheren Umsatzsteuersatz als einstufige Unternehmen.

<sup>840</sup> Muscheid, S. 102 f.

<sup>841</sup> Niederschrift über die Ressortbesprechung der Gruppe IV (Steuerrecht) des Interministeriellen Ausschusses für Mittelstandsfragen am 3.10.1960, im BMF, S. 6-8 (BA B102/17968/2). Vgl. auch Niederschrift über die Sitzung des Beirats für Fragen des gewerblichen Mittelstandes beim BMW vom 23.6.1960, S. 8 (BA B102/17968/2).

<sup>842</sup> HDE, 5. Arbeitsbericht (1956), S. 58. Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 344.

Die HDE begrüßte zwar die Grundintention der Zusatzsteuern, hielt jedoch deren Operationalisierung für mangelhaft. Kritisiert wurde vor allem, daß die im Einzelhandel üblichen Be- und Verarbeitungsprozesse unter den Herstellerbegriff der Zusatzsteuer fielen, so daß auch Kleinbetriebe erhöhte Abgaben leisten mußten. In der am 6. 5. 1952 verkündeten dritten Verordnung zur Änderung der Durchführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz wurde dieser Einwand insofern berücksichtigt, als nunmehr auf die Erhebung der Zusatzsteuer verzichtet wurde, wenn die Bearbeitungs- und Verarbeitungskosten nicht mehr als 20% des Verkaufspreises betragen (§ 58 III UStG)<sup>843</sup>. Da die Zusatzsteuer nur von Unternehmern, die mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigten, entrichtet werden mußte, läßt sich feststellen, daß eine sehr kleine Zahl von Handwerkern und Einzelhändlern der erhöhten Besteuerung unterlag. Die HDE gab sich hiermit jedoch noch nicht zufrieden. Sie plädierte für den Wegfall der 20%-Grenze und schlug vor, einzelhandelsübliche Verarbeitungstätigkeiten ganz von der Zusatzsteuer zu befreien<sup>844</sup>. Nach intensiven Beratungen zwischen dem BMF und den betroffenen Wirtschaftsverbänden wurden die Forderungen des gewerblichen Mittelstandes in der 4. Verordnung zur Veränderung der Durchführungsbestimmungen des UStG berücksichtigt<sup>845</sup>. Danach wurden all jene Betriebe von der Zusatzsteuer ausgenommen, in denen die Verarbeitung auf einzelhandelsübliche oder auf handwerkliche Weise erfolgte<sup>846</sup>.

Die Mittelstandsvertreter in der CDU/CSU sahen die Einführung der Zusatzsteuern nicht als gleichwertigen Ersatz für die „Warenhaussteuer“ an. Dies lag unter anderem daran, daß sich die Warenhäuser nicht als Hersteller betätigten und somit auch nicht zuzusteuernpflichtig waren. Seit der Abschaffung der „Warenhaussteuer“ im Sommer 1951 unterlagen sie dem gleichen Steuersatz wie die Klein- und Mittelbetriebe. Die Abgeordneten Wieninger und Stücklen sahen sich daher im Frühsommer 1954 dazu veranlaßt, die Möglichkeit einer Sonderumsatzsteuer für Einzelhandelsgroßbetriebe innerhalb ihrer Fraktion erneut zur Diskussion zu stellen. Bevor diese Bestrebungen Form annahmen, legte der Ministerialdirigent a.D. Zierold-Pritsch einen neuen Plan zur Umsatzsteuerreform vor. Um den Kumulationseffekt der Bruttoumsatzsteuer zu vermeiden, sollte ein Vorsteuerabzug eingeführt werden. Dies bedeutete, daß nur der sich auf den einzelnen Handelsstufen vollziehende Wertzuwachs versteuert werden sollte<sup>847</sup>. Wieninger sah in diesem Verfahren die Lösung des mittelständischen Umsatzsteuerproblems. Das BMF teilte diese euphorische Beurteilung nicht. Es wies nach, daß die Mehrwertsteuer in der Variante von Zierold-Pritsch lohnintensive Betriebe benachteiligte. Ein weiteres Problem bestand darin, daß die Mehrwertsteuer die Anforderungen an die

<sup>843</sup> BGBl I, S. 285.

<sup>844</sup> HDE an BMF, 1. 7. 1952 (BA B126/16239).

<sup>845</sup> Vermerk (Abt. IV/BMF) vom 20. 8. 1952 (BA B126/16239); Vermerk (Abt. IV/BMF) vom 21. 8. 1952 (BA B126/16239).

<sup>846</sup> HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 21. Der ZDH war mit der neuen Regelung einverstanden; vgl. Vermerk (Abt. IV/BMF) vom 25. 8. 1952 (BA B126/16239).

<sup>847</sup> Sitzung des Finanzausschusses des Wirtschaftsbeirates der Union, 10. 4. 1955, S. 1-3 (BA B126/6645). Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 367.

Buchführung erhöhte<sup>848</sup>. Diese Argumente verfehlten ihre Wirkung im mittelständischen Lager nicht. Die zunächst durchaus wohlwollende Beurteilung wich in zunehmendem Maße einer skeptischen Einschätzung.

Der ZDH gehörte zu den schärfsten Kritikern des herrschenden Umsatzsteuerrechts. Er sah sich in seiner Position bestätigt, als sich 1956 herausstellte, daß die reale Umsatzsteuerbelastung im Handwerk höher war als in der Industrie<sup>849</sup>. Gleichwohl glaubte die Handwerksführung, daß das bestehende Besteuerungssystem im Vergleich zum Nettoumsatzsteuerverfahren das geringere Übel sei. Man befürchtete, daß die mit der Einführung der Mehrwertsteuer verbundene Erhöhung des Umsatzsteuersatzes trotz des Vorsteuerabzuges zu Preiserhöhungen führen werde. Die Annahme, daß die Vorlieferanten des Handwerks ihre Preise um die ersparten bzw. rückerstatteten Umsatzsteuerbeträge senkten, sei zwar theoretisch einleuchtend, aber in der Praxis unrealistisch. Darüber hinaus sei es unwahrscheinlich, „daß der Antagonismus des Marktes bei einigermaßen guter Konjunktur so stark ist, daß er diese Preissenkungen mit der nötigen Schnelligkeit erzwingen könnte“<sup>850</sup>. Die Vorlieferanten könnten, so die Befürchtung, aufgrund ihrer Machtstellung die Situation ausnutzen und den im konsumnahen Bereich agierenden Handwerkern ihre Preisvorstellungen aufzwingen, so daß die Handwerker gezwungen wären, ihrerseits Preiserhöhungen vorzunehmen. Dies hätte entweder einen für das Handwerk verheerenden Nachfragerückgang oder inflationäre Tendenzen zur Folge.

Das BMF lehnte die Einführung der Mehrwertsteuer vor allem deshalb ab, weil es Einnahmeausfälle befürchtete<sup>851</sup>. Diese Bedenken wogen insofern besonders schwer, als die Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle des Bundes war<sup>852</sup>. Damit war die Einführung des Mehrwertsteuersystems vorerst vom Tisch.

Da ein grundsätzlicher Umbau des Umsatzsteuersystems in nächster Zukunft nicht realisierbar schien, forderten die Spitzenverbände des gewerblichen Mittelstands (ZDH, HDE, Gesamtverband des Deutschen Groß- und Außenhandels, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Centralvereinigung Deutscher Handelsvertreter- und Handelsmaklervverbände) im März 1956 eine stärkere Berücksichtigung der kleinbetrieblichen Interessen im geltenden System. Kritisiert wurde vor allem, daß die 1951 erfolgte Anhebung des Steuersatzes von 3 auf 4% Klein- und Großbetriebe gleichmaßen traf. Die Mittelstandsverbände schlugen vor, die ersten 100 000 DM Jahresumsatz mit 3 statt mit 4% zu besteuern. Diese Degressionsstufe sollte indes nur von Unternehmen in Anspruch genommen werden können, die weniger als eine Mio. DM im Jahr umsetz-

<sup>848</sup> Ebenda, S. 9–11. Die Verletzung der Wettbewerbsneutralität resultierte daraus, daß nach dem Vorschlag von Zierold-Pritsch der Rohgewinn (Umsatz – Wareneinsatz) besteuert werden sollte, d. h. Betriebe, in denen der (Lohn-)Kostenanteil am Rohgewinn sehr niedrig lag, sollten dem gleichen Steuersatz wie lohnintensive Betriebe unterliegen.

<sup>849</sup> Die reale Umsatzsteuerbelastung betrug 1955 im Handwerk 3,51% und in der Industrie 2,87%. Die Differenz resultierte aus der Steuerfreiheit der Ausfuhrumsätze und der niedrigeren Besteuerung der Großhandelsumsätze; vgl. DHBl 10, H. 5 (10. 3. 1958), S. 65f.

<sup>850</sup> Ebenda, S. 66. Ähnlich argumentierte auch der CSU-Abgeordnete Wienerer, Überlegungen zur kommenden Umsatzsteuerreform, 30. 3. 1959, S. 3 (BA B102/17680/H. 1).

<sup>851</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 366. Vgl. auch die Ausführungen des Ministerialrats Juretzek (BMF) auf der Sitzung des Wirtschaftsbeirates der Union am 15. 4. 1955, S. 13f. (BA B126/6645).

<sup>852</sup> Zeitel, S. 31.

ten<sup>853</sup>. Die HDE setzte sich zudem dafür ein, daß diejenigen Einzelhandelsbetriebe, die ihre Ware über den Großhandel bezogen, den diejenigen Einzelhändler steuerlich gleichgestellt wurden, die direkt beim Hersteller einkauften und infolgedessen weniger Umsatzsteuern zahlten. Konkret wurde eine Umsatzsteuerrückvergütung von 1% gefordert, wenn der Bezug über die Großhandelsstufe erfolgte<sup>854</sup>.

Schäffer wandte sich energisch gegen die geforderte Senkung der Umsatzsteuer für Kleinumsätze. Er regte statt dessen an, eine um 1% erhöhte Umsatzsteuer für Einzelhandelsunternehmen mit einem Jahresumsatz über 2 Mio. DM einzuführen<sup>855</sup>. Dies entsprach im Grundsatz der 1951 abgeschafften „Warenhaussteuer“. Die Erhöhung der Umsatzsteuer für Einzelhandelsgroßbetriebe hätte im Unterschied zum Vorschlag der Mittelstandsverbände zur Folge gehabt, daß sich die Steuereinnahmen des Bundes erhöht hätten. Der Bundesfinanzminister, für den dieser Aspekt Priorität hatte, konnte seine Umsatzsteuerpläne indes nicht durchsetzen. Im 7. Umsatzsteueränderungsgesetz vom 5. 10. 1956 wurde ein umsatzsteuerlicher Freibetrag von 8000 DM für Betriebe mit einem Jahresumsatz bis 80000 DM eingeführt<sup>856</sup>. Die Kleinbetriebe wurden also steuerlich begünstigt, ohne daß dies zu einer Erhöhung der Umsatzsteuerlast der Großbetriebe führte. Beyenburg-Weidenfeld weist mit Recht darauf hin, daß diese Regelung, die ein Novum im Umsatzsteuerrecht darstellte, sachlich kaum zu rechtfertigen war, da die Umsätze nur wenig über die Ertragslage aussagten<sup>857</sup>. Während der Beratungen im federführenden Bundestagsausschuß für Finanz- und Steuerfragen wurden diese systematischen Bedenken sowohl vom BMF als auch von der FDP hervorgehoben<sup>858</sup>. Das BMF konnte jedoch letztlich nicht verhindern, daß den Klein- und Mittelbetrieben die entsprechenden Vergünstigungen eingeräumt wurden.

Der ZDH hatte vor der Verabschiedung des Umsatzsteuergesetzes die Einführung des Freibetrages als „Prüfstein einer Mittelstandspolitik“ bezeichnet, „die endlich für die Ertragsverbesserung in den Kleinbetrieben und vielen Mittelbetrieben des Handwerks und des Einzelhandels etwas tun will“<sup>859</sup>. Diese hochgesteckten Erwartungen wurden nicht enttäuscht. Der ZDH-Präsident sah im Rückblick im Umsatzsteuergesetz von 1956 einen Wendepunkt in Richtung einer positiveren staatlichen Handwerkspolitik<sup>860</sup>.

Die HDE zeigte sich im großen und ganzen ebenfalls zufrieden mit dem Gesetz. Gelobt wurde insbesondere die große Breitenwirkung des Freibetrages: rund 75% der Ein-

<sup>853</sup> Gemeinsame Stellungnahme der Spitzenverbände des gewerblichen Mittelstandes, 20.3.1956, S. 1 f. (ACDP/NL Reiner mann/I-117-A001). Diese Forderung vertrat auch Schmücker auf der Handwerker-Beiratssitzung der CDU/CSU am 2.3.1956 (ACDP/NL Reiner mann/I-117-A001). Allerdings sollte der Steuersatz nur bis zu einem Jahresumsatz von 48000 DM jährlich ermäßigt werden. Betriebe mit einem Jahresumsatz über 500000 DM sollten diese Vergünstigung nicht in Anspruch nehmen können.

<sup>854</sup> HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 62.

<sup>855</sup> BAG an Erhard, 16.6.1956 (BA B102/18080). Vgl. auch Kurzprotokoll der 93. Sitzung des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen am 7.6.1956, S. 7 f. (PA II 299/Bd. A).

<sup>856</sup> BGBI I, S. 787.

<sup>857</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 355.

<sup>858</sup> Kurzprotokoll der 94. Sitzung des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen am 25.6.1956, S. 6-8 (PA II 299/Bd. A).

<sup>859</sup> ZDH-Rundschreiben 28/56 (10.10.1956), S. 2.

<sup>860</sup> DHBl 11, H. 23/24 (17.2.1959), S. 433-435.

zelhandelsbetriebe konnten diesen in Anspruch nehmen<sup>861</sup>. Im Handwerk lag der Anteil der begünstigten Betriebe etwa gleich hoch. 30 bis 35% der Handwerksbetriebe setzten weniger als 8000 DM im Jahr um und mußten daher keine Umsatzsteuerabgaben leisten<sup>862</sup>.

Die Wettbewerbsstellung der Kleinbetriebe war durch das Umsatzsteueränderungsgesetz von 1956 zweifellos gestärkt worden. Der Trend, mittelständische Interessen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer stärker zu berücksichtigen, verlief indes nicht bruchlos. Ein Beispiel hierfür ist die Aufhebung der Zusatzsteuern im Jahre 1958. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 5. März 1958 entschieden, daß die in §8 des Umsatzsteuergesetzes der Bundesregierung erteilte Ermächtigung, Zusatzsteuern zu erheben, nicht bestimmt genug sei und daher in Widerspruch zu Artikel 80 I GG stehe. Kritisiert wurde insbesondere, daß das Gesetz es offenlasse, nach welchen Kriterien einstufige Unternehmen von mehrstufigen zu unterscheiden seien<sup>863</sup>. Wie bereits erläutert, war die wettbewerbsneutralisierende Wirkung der Zusatzsteuer verhältnismäßig gering. Ihre Abschaffung benachteiligte den mittelständischen Einzelhandel und das Handwerk daher nicht allzusehr.

Die ebenfalls 1958 erfolgende Wiedereinführung des von den Alliierten 1946 beseitigten umsatzsteuerrechtlichen Organschaftsprivilegs führte dagegen zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition des Kleingewerbes, da es Konzentrationstendenzen im großbetrieblichen Bereich förderte. Die umsatzsteuerliche Organschaft sah vor, daß die Umsätze von rechtlich selbständigen Unternehmen, die in einem organschaftlichen Verhältnis zueinander standen, als Innenumsätze gewertet wurden, was eine Umgehung der Mehrstufigkeit und damit einen ungleich günstigeren Umsatzsteuersatz zur Folge hatte. Im Rahmen der Steuerreform wurden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses umsatzsteuerlichen Privilegs erschwert. Von nun an mußte die Beteiligung an einem anderen Unternehmen mindestens 75% (vorher: 50%) betragen, um die Vorteile der Organschaft nutzen zu können<sup>864</sup>.

Ende der 50er Jahre flammte die Debatte um die Einführung eines Nettoumsatzsteuer-Verfahrens erneut auf<sup>865</sup>. Die Resonanz auf derartige Pläne war im BMF sowie im mittelständischen Lager weiterhin negativ. Lediglich der Vorschlag des Umsatzsteuerexperten und Mittelstandspolitikers Curt Becker (CDU), eine gestaffelte Mehrwertsteuer einzuführen und den Klein- und Mittelbetrieben zugleich die Möglichkeit einzuräumen, zwischen altem und neuem Umsatzbesteuerungsverfahren zu wählen, stieß im Mittelstand auf Interesse, konnte aber politisch nicht durchgesetzt werden. Daß die Mehrwertsteuer 1968 schließlich doch noch eingeführt wurde, hing in erster Linie mit der Angleichung der Umsatzsteuersysteme auf europäischer Ebene zusammen<sup>866</sup>.

Da sich bis Anfang der 60er Jahre weder auf verbandlicher noch auf parlamentarischer Ebene Mehrheiten für eine Nettoumsatzsteuer-Lösung fanden, Parlament und Regierung aber gleichzeitig die schädliche Wirkung der kumulativen Umsatzsteuer auf

<sup>861</sup> HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 62.

<sup>862</sup> Handwerkszählung 1956, H. 7, S. 54, Tab. 71.

<sup>863</sup> Stuttgarter Nachrichten, 6. 3. 1958. Vgl. ferner Beyenburg-Weidenfeld, S. 364.

<sup>864</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 359-361; vgl. auch Muscheid, S. 98 f.

<sup>865</sup> Der Bundesfinanzminister selbst drängte auf eine Forcierung der Reformdebatte: vgl. Vermerk (Abt. IB6/BMW), 29. 5. 1959, S. 1 (BA B102/18087).

<sup>866</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 368-370.

den gewerblichen Mittelstand zu minimieren suchten, wurde 1961 gemäß der ZDH-Devisen „zunächst Umsatzsteuer-Korrektur ohne Systemwechsel“ der Umsatzsteuer-Freibetrag auf 12 000 DM für Betriebe mit einem Jahresumsatz bis zu 120 000 DM erhöht<sup>867</sup>. Dies entsprach einer steuerlichen Entlastung von 480 DM jährlich. War hiermit die erstrebte Gleichheit der umsatzsteuerlichen Behandlung von Klein- und Großbetrieben sichergestellt? Die Beantwortung dieser Frage fällt schwer, da sie eine genaue Bestandsaufnahme der durch das kumulative Umsatzsteuerverfahren bewirkten Wettbewerbsverzerrung voraussetzt, und zwar nicht nur zwischen industriellen Großbetrieben und Klein- und Mittelbetrieben, sondern auch innerhalb des mittelständischen Lagers. Dies erscheint jedoch aufgrund des defizitären Datenmaterials aussichtslos<sup>868</sup>.

Der von Wieninger in die Diskussion gebrachte Vorschlag, die Umsatzsteuer für alle Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 4 Mio. DM um einen gewissen Prozentsatz zu erhöhen<sup>869</sup>, konnte sich ebensowenig durchsetzen wie die Idee, die „Warenhaussteuer“ nicht nur wieder einzuführen, sondern auch auf produzierende Unternehmen auszuweiten. Das BMW machte gegen diese Vorschläge vor allem rechtssystematische Bedenken geltend<sup>870</sup>. Der eigentliche Grund für diese ablehnende Haltung dürfte allerdings darin zu sehen sein, daß durch eine zusätzliche Steuerbelastung der Großbetriebe gerade die leistungsfähigsten Betriebe in ihrer Entwicklung gehemmt worden wären. Außerdem stand zu befürchten, daß die von den Mittelständlern geforderte Entlastung auch negative Auswirkungen auf das Preisniveau haben würde<sup>871</sup>. Auch die Einzelhandelsführung stand der Einführung der Großbetriebs-Umsatzsteuer ablehnend gegenüber. Gegenüber Schmücker betonte HDE-Hauptgeschäftsführer Effer, die „Warenhaussteuer“ habe in der Vergangenheit „lediglich dazu beigetragen, die Einheit der Einzelhandelsorganisation zu sprengen“<sup>872</sup>.

### Gewerbsteuergesetzgebung

Die Gewerbesteuer zählte neben der Einkommen- und Umsatzsteuer zu jenen Abgabearten, die den selbständigen Mittelstand besonders stark betrafen. Sie war zugleich die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Die zentralen Elemente der Bemessungsgrundlage bildeten Gewerbeertrag und Gewerkekaptal. Darüber hinaus konnten die Gemeinden auch die Lohnsumme besteuern. Im Verlauf der 50er Jahre nahm indes die

<sup>867</sup> Zur Auffassung des ZDH vgl. DHBl 11, H. 22 (25. 11. 1959), S. 413; zur Erhöhung der Freibeträge vgl. Steueränderungsgesetz vom 13. 7. 1961 (BGBl I 1961, S. 981 ff.).

<sup>868</sup> Der Schlußfolgerung von Beyenburg-Weidenfeld, daß die Umsatzsteuerreformen bis Anfang der 60er Jahre keine Wettbewerbsneutralität herstellten (S. 370), vermag ich nur insofern zuzustimmen, als das diskriminierende Kumulativverfahren im Grundsatz weiterhin Bestand hatte. Ob die hieraus resultierenden wettbewerbsverzerrenden Effekte durch die Freibeträge nicht doch in nennenswertem Umfange abgeschwächt wurden, muß meines Erachtens aus den genannten Gründen offenbleiben. Unbestritten ist allerdings, daß das 1968 eingeführte Mehrwertsteuersystem als Verfahren wesentlich wettbewerbsneutraler war.

<sup>869</sup> Wieninger, Überlegungen zur kommenden Umsatzsteuerreform, 30. 3. 1959, S. 7 (BA B102/17680/H. 1).

<sup>870</sup> Niederschrift über die Ressortbesprechung der Gruppe IV - Steuerrecht - des Interministeriellen Ausschusses für Mittelstandsfragen am 3. 10. 1960 im BMF, S. 3 f. (BA B102/17968/H. 1).

<sup>871</sup> Dieses Argument hatte in BMW-internen Diskussionen einen hohen Stellenwert; vgl. hierzu Vermerk (Abt. IB6/BMW), 29. 5. 1959 (BA B102/18087).

<sup>872</sup> Ergebnisbericht über die Sitzung der Vorsitzenden der Einzelhandels-Landesverbände am 9. 6. 1960, S. 10 (HDE/Flur/0074).

Zahl der Kommunen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, deutlich ab. Aus Sicht der Unternehmen war dies eine positive Entwicklung, da die Lohnsummensteuer unabhängig von der Ertragssituation erhoben wurde. Es mußten also selbst dann Steuern entrichtet werden, wenn das Unternehmen Verluste machte<sup>873</sup>.

Die mittelständischen Reformwünsche zur Gewerbesteuer betrafen in erster Linie die Besteuerung des Gewerbeertrags. Bemängelt wurde vor allem, daß die Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Gewerbeertragsteuer identisch war. Die persönliche Arbeit unterlag somit einer Doppelbesteuerung<sup>874</sup>. Die Mittelstandsverbände hielten die Besteuerung des Gewerbeertrags daher im Grundsatz für überflüssig. Da ihnen jedoch klar war, daß eine Abschaffung dieser Besteuerungsform wegen der Finanzlage der Gemeinden nicht in Frage kam, beschränkten sie ihre Forderungen auf die Erhöhung der Gewerbesteuer-Freigrenze. 1951 legte der Gesetzgeber die Freigrenze auf 1200 DM fest. Dieser Betrag bildete die Grundlage für die Staffelung des Steuertarifs: Für die ersten 1200 DM betrug der Steuersatz 0%, für die zweiten 1200 DM 1%, für die dritten 1200 DM 2% usw. In der höchsten Stufe belief sich der Steuersatz auf 5%<sup>875</sup>.

Durch das Gewerbesteuergesetz vom 5. 10. 1956 wurden der Gewerbesteuerfreibetrag und die Staffelungsintervalle verdoppelt<sup>876</sup>. Der ZDH schätzte die hieraus resultierende Steuerentlastung allein für den handwerklichen Bereich auf 220 Mio. DM<sup>877</sup>. Der Anteil derjenigen Kleingewerbetreibenden, die aufgrund der Ausdehnung der steuerfreien Stufe von der Gewerbeertragsteuer gänzlich unbelastet blieben, war jedoch nach wie vor äußerst gering<sup>878</sup>. Schäffer hatte im Vorfeld des Gewerbesteuergesetzes von 1956 die Forderungen des Mittelstandes als berechtigt anerkannt. Bei der Bewertung dieses Entgegenkommens ist zu berücksichtigen, daß die Gewerbeertragsteuerabgaben bei der Bemessung der Einkommensteuerschuld als Betriebsausgaben behandelt wurden. Die Senkung der Gewerbeertragsteuer führte automatisch zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer, was wiederum dem Bundeshaushalt zugute kam. Die Handwerksführung glaubte hieraus den Schluß ziehen zu können, daß sich Schäffer primär aus fiskalischen Überlegungen und nicht aus mittelstandspolitischen Motiven für eine Reduzierung der Gewerbeertragsteuer einsetzte<sup>879</sup>.

Im Vorfeld der Gewerbesteuerreform von 1961 forderten ZDH und HDE die Einführung eines Unternehmerfreibetrages in Höhe von 7200 DM, was unter anderem mit der steuerlichen Bevorzugung der Kapitalgesellschaften begründet wurde: „Während die Gehälter der Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer bei der Ermittlung des Gewinns aus Gewerbebetrieb und damit auch des Gewerbeertrags von nichtpersonenbezogenen

<sup>873</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 371-373.

<sup>874</sup> Ebenda, S. 372; vgl. auch DHBl 3, H. 2 (10. 2. 1951), S. 26.

<sup>875</sup> Heinz Müller, S. 344.

<sup>876</sup> BGBl I, S. 786.

<sup>877</sup> ZDH-Rundschreiben 28/56 vom 10. 10. 1956, S. 2.

<sup>878</sup> Im Jahre 1955 verdienten knapp 12% der Einzelhändler und knapp 3% der Handwerker weniger als 2000 DM, vgl. Einkommensschichtung, Bd. 2, Tab. 192 und 200. Der Steuerausfall der Gemeinden betrug bis zu 18%; vgl. Niederschrift über die Ressortbesprechung der Gruppe IV (Steuerrecht) des Interministeriellen Ausschusses für Mittelstandsfragen am 3. 10. 1960 (BA B102/17968/2).

<sup>879</sup> Niederschrift über die 12. Sitzung des Hauptausschusses für Finanz- und Steuerpolitik beim Zentralverband des Deutschen Handwerks am 28./29. 2. 1956 (ZDH/I 152-10/HA Finanz- und Steuerpolitik).

Kapitalgesellschaften (sog. Publikumsgesellschaften) in vollem Umfang abzugsfähig sind, findet die Arbeitsleistung der Unternehmer im der Steuer unterliegenden Gewerbeertrag von Einzelunternehmen und Personengesellschaften ihren vollen Niederschlag.“<sup>880</sup>

Der Regierungsentwurf des Steueränderungsgesetzes von 1961 berücksichtigte den Wunsch der Mittelstandsverbände auf Heraufsetzung der Nullstufe auf 7200 DM Gewerbeertrag. Allerdings sah der Entwurf eine Beschränkung dieses Freibetrages auf Betriebe mit einem Gewerbeertrag bis zu 50 000 DM vor. ZDH und HDE protestierten mit Blick auf ihre großbetriebliche Klientel gegen diese Einschränkung, mußten am Ende aber froh sein, daß die Regierung mit Unterstützung des Vermittlungsausschusses die 50 000 DM-Grenze gegen den Bundesrat durchsetzte, der den Geltungsbereich der Vergünstigung auf Betriebe mit einem Gewerbeertrag bis zu 30 000 DM festgesetzt sehen wollte<sup>881</sup>.

Zur Implementationsstruktur der Freibeträge stellt Knief fest, daß „bei einem Freibetrag von 7200 DM [...] 1958 nahezu 48% aller Personenunternehmen steuerbefreit gewesen“ wären<sup>882</sup>. Für unsere Untersuchungsgruppen läßt sich der entsprechende Wert leider nicht genau berechnen. Man wird davon ausgehen können, daß jeder zweite bis dritte Einzelhändler und Handwerker keine Gewerbeertragsteuer mehr zu entrichten brauchte. Die Mittelstandsverbände feierten denn auch die gewerbesteuerrechtlichen Änderungen von 1961 als Erfolg ihrer verbandspolitischen Arbeit. Die Berücksichtigung ihrer Forderungen wäre allerdings ohne einschneidende strukturelle Veränderungen auf der Einnahmeseite kaum möglich gewesen. Das Gewerbesteueraufkommen stieg zwischen 1950 und 1958 von 1,3 auf 5,4 Mrd. DM an. Dieser Aufwärtstrend verstärkte sich in den folgenden Jahren sogar noch<sup>883</sup>. Erst das Ende der Knappheitsbedingungen machte es möglich, daß gegen den anhaltenden Widerstand der Kommunen eine Entlastung der mittelständischen Betriebe durchgesetzt werden konnte.

Dieser Erklärungsansatz läßt sich auf die gesamte Steuerpolitik übertragen. Das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden stieg zwischen 1956 und 1960 von 44,5 auf 63,5 Mrd. DM<sup>884</sup>. Je stärker die Einnahmen wuchsen, desto größer wurde die Bereitschaft des Staates, mit Hilfe der Steuerpolitik Mittelstandsförderung zu betreiben. In der frühen Bundesrepublik war die Durchsetzungsfähigkeit mittelständischer Interessen auf dem Gebiet der Steuerpolitik gering, obwohl unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität eine Reform anstand. Diese hätte jedoch zu Steuerausfällen geführt, die wiederum mit dem Sparkurs des Bundesfinanzministers unvereinbar gewesen wären. Die Stärkung des selbständigen Mittelstandes war für Schäffer ein nachrangiges Ziel. Bemerkenswert ist, daß die 1954/55 beginnende Berücksichtigung mittelständischer

<sup>880</sup> DHBl 12, H. 21 (11. 11. 1960), S. 343. Die HDE hatte diese Ungleichbehandlung bereits Anfang der 50er Jahre bemängelt, vgl. HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 19.

<sup>881</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1961, S. 230-232; HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 33 f. Die aus der Einführung des Unternehmerfreibetrags resultierenden Einkommensteuer-Minuseinnahmen wurden im Vorfeld der Entwurfsgestaltung auf 180 Mio. DM geschätzt, vgl. Niederschrift über die Ressortbesprechung der Gruppe IV (Steuerrecht) des Interministeriellen Ausschusses für Mittelstandsfragen am 3. 10. 1960, S. 10 (BA B102/17968/2).

<sup>882</sup> Knief, S. 145; vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 374.

<sup>883</sup> DHBl 11, H. 3 (10. 2. 1959), S. 44; Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1960, S. 204 f.

<sup>884</sup> DHBl 12, H. 21 (10. 11. 1960), S. 397.

scher Forderungen in der Steuergesetzgebung zu einem erheblichen Teil gegen den Widerstand des Bundesfinanzministers durchgesetzt wurde. Die Mittelstandsvertreter in der Fraktion waren nun nicht mehr bereit, Schäffers fiskalpolitische „Prinzipienreiterei“ hinzunehmen<sup>885</sup>. Die mittelstandsfreundliche Tendenz in der Steuerpolitik verstärkte sich, als Etzel zu Beginn der dritten Legislaturperiode das Amt des Bundesfinanzministers übernahm. Den Preis, den die mittelständischen Berufsgruppen für die weitgehende Verwirklichung ihrer steuerpolitischen Wünsche bezahlten, war die zunehmende Verkomplizierung des Steuersystems. Insbesondere die Einführung von Freibeträgen, von denen Kleinstbetriebe, relativ betrachtet, am meisten profitierten, erhöhte die Unübersichtlichkeit des Steuerrechts. Nicht zuletzt hierauf dürfte es zurückzuführen sein, daß die Zahl der mittelständischen Betriebsinhaber, die Steuerberater konsultierten, in der zweiten Hälfte der 50er Jahre rapide zunahm.

Vergleicht man die ökonomischen Wirkungen der Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteuergesetzgebung, so läßt sich trotz aller Imponderabilien feststellen, daß die Mittelstandsbetriebe am stärksten durch die Senkung des Einkommensteuertarifs entlastet wurden. Die Reform des Gewerbesteuerrechts war demgegenüber sekundär. Die Umsatzsteuerbelastung stieg im Untersuchungszeitraum an. Daran änderte auch die sukzessive Erhöhung der Freibeträge nichts.

### *Leistungssubventionen*

Unter Leistungssubventionen sind sowohl nicht-rückzahlbare Zuschüsse als auch Darlehen und Bürgschaften zu verstehen<sup>886</sup>. Beide Subventionsinstrumente wurden in den 50er Jahren im Rahmen der staatlichen Mittelstandsförderung angewandt. Mit den staatlichen Kredithilfen wurden grundsätzlich zwei Ziele verfolgt: die für die mittelständischen Betriebsinhaber zur Verfügung stehende Kreditmenge durch staatliche Mittel zu erweitern und die Kreditkonditionen mittelstandsfreundlich zu gestalten. Wie wir noch sehen werden, verschob sich während des Untersuchungszeitraums die Gewichtung dieser Ziele. Die staatlichen Zuschüsse bildeten den Kern der von Bund und Ländern betriebenen Gewerbeförderung, bei der es vor allem um eine Rationalisierung der Klein- und Mittelbetriebe ging.

#### Staatliche Kredithilfen

Will man die Bedeutung der staatlichen Kredithilfen für die ökonomische Entwicklung des alten Mittelstandes ermitteln, so erscheint es sinnvoll, zunächst den Umfang der gesamten Mittelstandskredite, also einschließlich der „normalen“ Bankkredite, zu rekonstruieren. Die den Handwerksbetrieben gewährten Bankkredite beliefen sich im Jahre

<sup>885</sup> Vgl. auch Grosser, Rolle, S. 80.

<sup>886</sup> Zur Terminologie vgl. Jákli, S. 31 f. Jákli führt noch eine zusätzliche Art von Leistungssubventionen auf: die Prämie. Bei der Mittelstandsförderung spielten Prämien indes nur in Verbindung mit Darlehen eine Rolle. So wurde z. B. beim sogenannten Arbeitsplatzdarlehen-Programm die Inanspruchnahme von Krediten von der Bedingung abhängig gemacht, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Subsumierung von Bürgschaften unter die Kategorie „Leistungssubventionen“ erscheint ebenfalls erläuterungsbedürftig: Genaugenommen handelt es sich hierbei um Eventualsubventionen, da die Bürgschaft nur im Falle des Ausfalls des Kreditnehmers wirksam wird; vgl. Probleme der Kreditfinanzierung, S. 145.

1950 auf 673 Mio. DM. 1955 betrug das jährliche Kreditvolumen des Handwerks schon 2223 Mio. DM und 1960 gar 3369 Mio. DM. Im Handel war die Ausgangsposition zu Beginn der 50er Jahre etwas besser (1950: 4696 Mio. DM). Bis 1960 weitete sich auch das jährlich gewährte Kreditvolumen extrem aus (1960: 16741 Mio. DM)<sup>887</sup>. Das Wachstum der Mittelstandskredite erscheint freilich weniger dramatisch, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich das jährliche Kreditvolumen der Industrie von 8151 Mio. DM im Jahre 1950 auf 30674 Mio. DM erhöhte<sup>888</sup>. Es fällt auf, daß sich seit Mitte der 50er Jahre das Wachstum der Industriekredite verlangsamte, während es in Handwerk und Handel nahezu konstant blieb. Die relativen Einbußen der Industrie bei der Kreditvergabe ändern indes nichts daran, daß die Industriebetriebe in Relation zu ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wesentlich besser mit Krediten versorgt waren als das Handwerk. Die Diskrepanz zwischen industriellem und handwerklichem Kreditvolumen ist allerdings insofern vorsichtig zu interpretieren, als sie nichts darüber aussagt, wie groß die Nachfrage der handwerklichen Betriebsinhaber nach Krediten tatsächlich war.

Betrachtet man die Entwicklung der Kreditstruktur, so fällt auf, daß der Anteil der kurzfristigen Handwerkskredite Anfang der 50er Jahre extrem hoch (1950: 79,6%) und der Anteil der mittel- und langfristigen Kredite dementsprechend niedrig (1950: 20,4%) lag. Mitte der 50er Jahre änderte sich dieses Verhältnis: Der Prozentsatz der längerfristigen Kredite, die insbesondere für Anlageinvestitionen benötigt wurden, nahm deutlich zu. 1960 betrug der entsprechende Anteil immerhin 45,5%<sup>889</sup>. Im Handel spielte die Anschaffung von Investitionsgütern naturgemäß eine geringere Rolle. Der Anteil der kurzfristigen Bankkredite ging allerdings auch hier im Verlauf der 50er Jahre zugunsten mittel- und kurzfristiger Darlehen signifikant zurück (1950: 95,5% – 1960: 78,3%)<sup>890</sup>.

Zählt man die Bankkredite zusammen, die das Handwerk zwischen 1950 und 1960 erhielt, so kommt man auf einen Betrag von 22686 Mio. DM<sup>891</sup>. Die staatlichen Finanzierungsbeihilfen und Kredite für das Handwerk beliefen sich im Zeitraum von 1949 bis 1961 lediglich auf 1034 Mio. DM. Davon entfielen 848,5 Mio. auf den Bund. Die Zinszuschüsse und Kredite, die dem Handwerk aus Ländermitteln gewährt wurden, betrugen 185,1 Mio. DM<sup>892</sup>. Insgesamt machten die staatlichen Kreditprogramme nur einen Bruchteil (knapp 5%) des gesamten dem Handwerk zur Verfügung gestellten Kreditvolumens aus. Im Handel war der entsprechende Anteil noch geringer<sup>893</sup>. Die staatlichen

<sup>887</sup> Berechnet nach Eberhart, S. 18 und 20, Tab. 4 und 5. Die Kategorie Einzelhandel taucht in den einschlägigen Statistiken nicht auf. Wenn im folgenden vom „Handel“ die Rede ist, sind Einzelhandel und Großhandel gemeint.

<sup>888</sup> Ebenda.

<sup>889</sup> Vgl. die auf den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank basierenden Zahlenangaben bei Roos, S. 33, Tab. VII. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß sich mit der zunehmenden Maschinerisierung der Betriebe die Nachfrage nach langfristigen Krediten erhöhte. Das gilt ebenso für die Kredithöhe; vgl. hierzu: Die Lage des Handwerks im 4. Quartal 1956, S. 13 f.

<sup>890</sup> Berechnet nach Eberhart, S. 18, Tab. 4.

<sup>891</sup> Berechnet nach Eberhart, S. 18-20, Tab. 4 und 5.

<sup>892</sup> ZDH-Rundschreiben 9/61, 8.3.1961, S. 3 f.

<sup>893</sup> Der Handel erhielt zwischen 1950 und 1960 insgesamt Kredite in Höhe von 112861 Mio. DM; vgl. Eberhart, S. 18-20, Tab. 4 und 5. Die zwischen 1949/48 und 1958 unter unmittelbarem Einfluß des Bundes und der Länder an den Handel vergebenen Kredite beliefen sich auf 1008,7 Mio. DM; vgl. ebenda, S. 105, Tab. 34. Vgl. auch Referat 6 (BKA), Finanzierungshilfen an die mittelständische gewerbliche Wirtschaft, 15.1.1960 (BA B136/2433).

Kreditaktionen hatten mithin auch in diesem Sektor keinen nennenswerten Einfluß auf die ökonomische Entwicklung<sup>894</sup>.

Die Aufschlüsselung der staatlichen Kreditprogramme nach Empfängergruppen ergibt, daß die öffentlichen Darlehen den Unternehmen von Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegssachgeschädigten in ungleich höherem Maße zugute kamen als den einheimischen Betrieben. Von den rund 850 Mio. DM, die zwischen 1949 und 1960 dem Handwerk vom Bund gewährt wurden, waren 67,17% für Lastenausgleichsberechtigte bestimmt<sup>895</sup>. Im Handel war diese Quote um knapp 20 Prozentpunkte höher<sup>896</sup>. Es waren vor allem die vertriebenen und kriegssachgeschädigten Handwerker, die von den Aufbaudarlehen profitierten. Die handwerklichen Betriebsinhaber, die dieser Empfängergruppe angehörten, erhielten im Untersuchungszeitraum allein aus den Mitteln der Existenzaufbauhilfe 543,9 Mio. DM.

Dagegen nahmen sich die 15,4 Mio. DM, die den lastenausgleichsberechtigten Handwerkern in Form von Arbeitsplatzdarlehen zur Verfügung gestellt wurden, geradezu bescheiden aus<sup>897</sup>. Im Handel war die entsprechende Summe noch geringer<sup>898</sup>. Das primäre Ziel des Arbeitsplatzdarlehen-Programms, das 1952 aufgelegt wurde, bestand darin, den Arbeitsmarkt durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu entlasten. Darüber hinaus sollte mit diesem kreditpolitischen Instrument die Investitionsgüterindustrie gefördert werden<sup>899</sup>. Die mittelständischen Betriebsinhaber kamen schon allein deswegen kaum in den Genuß der Arbeitsplatzdarlehen, weil diese nur unter der Bedingung vergeben wurden, daß mindestens fünf Dauerarbeitsplätze neu eingerichtet wurden. Der ZDH hielt diese Regelung verständlicherweise für verfehlt<sup>900</sup>. Das BMA und die Landesausgleichsämter schlossen sich dieser Auffassung allerdings erst 1954 an. Die Mindestzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze wurde daraufhin von fünf auf drei und die zu leistende Arbeitsplatzgarantie von 8 auf 5 Jahre herabgesetzt<sup>901</sup>. Trotz dieser mittelstandsfreundlichen Änderung waren die Vergabebedingungen für viele Kleinbetriebe immer noch unannehmbar bzw. wenig attraktiv.

Ein weiteres Beispiel dafür, daß das kleinbetriebliche Unternehmertum kaum in den Genuß staatlicher Kredithilfen kam, wenn diese primär auf die Entlastung des Arbeitsmarktes und die Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzielten, ist das sog. 300-Mio.-Schwerpunktprogramm, das im Rahmen des Arbeitsbeschaffungspro-

<sup>894</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch Beyenburg-Weidenfeld, allerdings ohne dies mit den entsprechenden Makrodaten zu belegen.

<sup>895</sup> ZDH-Rundschreiben 9/61, 8. 3. 1961, S. 3. In dem genannten Betrag sind nicht nur Kredite, sondern auch Gewerbeförderungsmittel in Form von nichtrückzahlbaren Zuschüssen enthalten. Gemessen an den gesamten für Handwerksförderung eingesetzten Bundesmitteln fielen diese Subventionen (37,6 Mio. DM) allerdings kaum ins Gewicht. Zu den Vergabebedingungen der Aufbaudarlehen vgl. Hauptamt für Soforthilfe, Weisung über Aufbaudarlehen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe, 2. 10. 1952 (BA B149/538).

<sup>896</sup> Berechnet nach Eberhart, S. 105, Tab. 34. Diese Angaben beziehen sich auf den Zeitraum zwischen 1948/49 und Ende 1958.

<sup>897</sup> ZDH-Rundschreiben 9/61, 8. 3. 1961, S. 3. Zur Existenzaufbauhilfe in der frühen Bundesrepublik vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 410.

<sup>898</sup> Eberhart, S. 105, Tab. 34.

<sup>899</sup> Bundesarbeitsminister an den Präsidenten des Hauptamtes für Soforthilfe, 4. 3. 1952 (BA B 149/538).

<sup>900</sup> ZDH an BMA, 17. 12. 1952 (BA B149/538).

<sup>901</sup> Vermerk (Abt. II 2/BMA), 3. 11. 1954 (BA B149/562).

gramms von 1950 aufgelegt wurde. Mit Hilfe dieser Mittel sollten in den finanzschwachen Bundesländern Dauerarbeitsplätze geschaffen werden. Dabei hatten solche Vorhaben Priorität, „die eine möglichst hohe und stetige Beschäftigung, eine Steigerung der Exporte und eine Verbesserung der Produktionsgrundlage innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Planung versprechen“<sup>902</sup>. Außerdem sollten Betriebe von Heimatvertriebenen bevorzugt behandelt werden. Das galt insbesondere für den kleinbetrieblichen Bereich. Ausgehend von der Annahme, daß die Flüchtlingsunternehmer dazu tendierten, ihre früheren Mitarbeiter einzustellen<sup>903</sup>, erhoffte man sich hiervon einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit unter den Flüchtlingen und Vertriebenen.

Wie bereits festgestellt, stand den nicht-lastenausgleichsberechtigten Mittelständlern nur ein Teil der staatlichen Kredithilfe-Programme offen. Die entsprechenden Mittel kamen vor allem aus dem ERP-Fond (85,1 Mio. DM), von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (85,8 Mio. DM) und aus dem zusätzlichen Aufkommen der Investitionshilfe (9,5 Mio. DM)<sup>904</sup>.

Generell läßt sich sagen, daß in der zweiten und dritten Legislaturperiode die Förderungsziele enger gefaßt wurden, d. h. der Lenkungsaspekt gewann bei der Kreditförderung an Bedeutung<sup>905</sup>. Ein Beispiel für diesen Trend ist die als Produktivitätsprogramm bezeichnete Kreditaktion für die Steigerung der Produktivität in Klein- und Mittelbetrieben. Es handelte sich hierbei um „das erste Nachkriegskreditprogramm, dessen Inhalt nicht die unmittelbare Bewältigung der Kriegsfolgen [...] war“<sup>906</sup>. In den Richtlinien des Produktivitätsprogramms wurde ausdrücklich hervorgehoben, daß die Kredite nicht für die Ausweitung des Produktionsprogramms, die Aufstockung der Betriebsmittel oder zur Ablösung kurzfristiger Kredite verwendet werden durften. Als förderungswürdig galten ausschließlich Rationalisierungsmaßnahmen. Diese konnten auch überbetrieblicher Natur sein: Betriebsberatungen wurden ebenso unterstützt wie Betriebsuntersuchungen<sup>907</sup>. Die Mittel für diese 1953 anlaufende Kreditaktion stammten in erster Linie aus dem ERP-Sondervermögen und wurden den mittelständischen Betriebsinhabern sukzessive in drei Tranchen zur Verfügung gestellt. Im alten Mittelstand war das Echo auf dieses Programm äußerst schwach, obwohl bei der Kreditgewährung die Vergabekriterien verhältnismäßig großzügig interpretiert wurden<sup>908</sup>. Der überwiegende Teil der Kredite wurde an mittelständische Industriebetriebe vergeben<sup>909</sup>. Ende März 1956 betrug die Zahl der bewilligten Handwerksanträge 60 und die der be-

<sup>902</sup> Richtlinien der Bundesregierung für die Hilfe des Bundes in den finanzschwachen Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern und Hessen im Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogramms, undatiert, S. 1 (BA B149/501).

<sup>903</sup> Programm für Handwerk und Kleingewerbe, undatiert (BA B149/501).

<sup>904</sup> ZDH-Rundschreiben 9/61, 8. 3. 1961, S. 3. Nicht unbedeutend waren auch die Darlehen der Sozialversicherungen und der Privatversicherung (31,5 Mio. DM).

<sup>905</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 430f.

<sup>906</sup> Ebenda, S. 415. Teilnahmeberechtigt waren produzierende Unternehmen mit bis zu 200 Beschäftigten. Im Handel lag die Grenze bei 50 Beschäftigten.

<sup>907</sup> BMW, Richtlinien zur Durchführung der Kreditaktion für die Steigerung der Produktivität in Klein- und Mittelbetrieben, 15. 7. 1953 (BA B102/37102).

<sup>908</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 421.

<sup>909</sup> Ebenda, S. 419, Tab. 17.

willigten Handelsanträge 134<sup>910</sup>. Das Interesse der Kleingewerbetreibenden an den Rationalisierungskrediten war aus mehreren Gründen sehr gering: die Zinssätze waren verhältnismäßig hoch, und die Kosten des Sachverständigengutachtens mußten im Falle der Ablehnung des Antrags vom Bewerber getragen werden<sup>911</sup>. Die Banken hielten sich in bezug auf die Rationalisierungskredite ebenfalls sehr zurück, da sie den Verwaltungsaufwand scheuten.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, daß sich Mitte der 50er Jahre die Nachfrage nach Krediten in einer wesentlichen Hinsicht stark veränderte. Anfang der 50er Jahre bestand die Schwierigkeit darin, daß Kredite äußerst knapp waren. Von staatlichen Kredithilfen versprachen sich die Kleingewerbetreibenden zu diesem Zeitpunkt in erster Linie eine Erhöhung des von ihnen abrufbaren Kreditvolumens. Als die Engpaßsituation auf dem Kreditsektor dank der wachsenden Spareinlagen und der teilweisen Aufhebung der restriktiven Bedingungen für eine erweiterte Kreditgewährung (z. B. Wechseldiskonothöhe, Mindestreservevorschriften) allmählich beseitigt wurde<sup>912</sup>, ging es den Mittelständlern vor allem um möglichst günstige Kreditbedingungen, d. h. staatliche Kreditprogramme wurden erst dann interessant, wenn der Zinssatz deutlich unter den des normalen Bankkredits gesenkt und die Anforderungen an die Kreditabsicherung verringert wurden. Der Zinssatz der staatlichen Mittelstandskredite lag zwar Ende der 50er Jahre im allgemeinen rund 1,5 bis 2,5% unter dem allgemeinen Zinsniveau, aus der Sicht der Mittelstandsverbände waren diese Vergünstigungen indes nicht ausreichend<sup>913</sup>. Es wurde beklagt, daß die für den mittelständischen Bereich typischen Kleinkredite teurer seien als die von der Industrie nachgefragten Großkredite. Beim kurzfristigen Kredit betrug das Zinsgefälle teilweise über 1%. Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt war diese Ungleichbehandlung insoweit berechtigt, als sich hierin die unterschiedliche Kostenbelastung der Banken widerspiegelte. Es ließ sich nicht bestreiten, daß der administrative Aufwand der Banken bei Kleinkrediten höher war als bei Großkrediten. Wettbewerbspolitisch problematisch war allerdings die Tendenz, den Großkunden Mengenrabatte einzuräumen und die hieraus resultierenden Verluste im Wege der Mischkalkulation, d. h. durch eine Verteuerung der Kreditkosten bei Kleinkunden, wieder auszugleichen<sup>914</sup>.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Mittelstandsvertreter war die Übernahme von Kreditbürgschaften durch den Staat. In der Gründungsphase der Bundesrepublik sah sich der Staat nur in Einzelfällen dazu befähigt, dieser Forderung nachzukommen. Dies war in erster Linie eine Folge der angespannten finanziellen Situation von Bund und Ländern. Problematisch war auch, daß der für die Abwicklung der Bürgschaftsaktionen notwendige institutionelle Rahmen fehlte. Nicht zuletzt auf Anregung des Handwerks setzte sich das BMW ab 1952 für die Errichtung von Kreditgarantiegemeinschaften ein.

<sup>910</sup> RKW, 8. Zwischenbericht über die Durchführung des Produktivitätsprogramms der Bundesregierung (Stand: 31. 3. 1956), 28. 4. 1956, S. 2 (BA B102/37107/1). Zur Verteilung der Kreditmittel der 1. Tranche vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft an den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 6. 4. 1956 (BA B102/37021).

<sup>911</sup> Abt. II B2/BMW an Referat II D1, 4. 6. 1955 (BA B102/37107/1).

<sup>912</sup> Reiner mann, S. 47.

<sup>913</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 434 f.

<sup>914</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 74 f. Inwieweit es sich bei der Rabattgewährung um eine gängige Praxis handelte, läßt sich nur vermuten.

ten (KGGen) ein. Diese sollten mit öffentlichen Bürgschaftsmitteln versorgt werden. Nachdem der Widerstand Schäffers gegen diese Pläne überwunden war und der Bundestag die entsprechenden Mittel im Rahmen des 2. Gesetzes über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft bewilligt hatte<sup>915</sup>, traten die Planungen des BMW im Sommer 1953 in ihre entscheidende Phase. Das Problem der Kreditabsicherung, dessen hoher Stellenwert immer deutlicher zutage trat, sollte nunmehr nicht nur im Handwerk, sondern auch im Handel durch staatliche Rückbürgschaften entschärft werden<sup>916</sup>.

Die Träger der mit der Bürgschaftsaktion betrauten KGGen waren die Handwerks- bzw. Handelsorganisationen und die Landesbanken. Die von den KGGen übernommenen Ausfallbürgschaften betrug maximal 80% der jeweils nachgefragten Kreditsumme. Der restliche Betrag wurde zu banküblichen Sicherheiten vergeben. Für den einzelnen Kreditnehmer bedeutete dies, daß er nur 20% des von ihm beantragten Kredites abzuschließen brauchte. Im allgemeinen genügte es, wenn er die Anlagegüter, die er mit Hilfe des Kredites erwarb, der kreditgebenden Bank als Sicherheit anbot. Die von den KGGen übernommenen Ausfallbürgschaften wurden zu vier Fünftel von der öffentlichen Hand rückverbürgt, wobei der Anteil des Bundes 60% und der Länder 40% betrug<sup>917</sup>. Die Vergabe der Bürgschaften erfolgte durch die sog. Bürgschaftsausschüsse der KGGen. In diesen waren neben den Handwerks- bzw. Handelsorganisationen und den Banken zwei Repräsentanten der Landesregierung vertreten, von denen einer zusätzlich die Interessen der Bundesregierung wahrnahm. Die Vertreter der Landesregierungen hatten in bezug auf die Bewilligung von Bürgschaften ein Vetorecht<sup>918</sup>.

Die Gründung von KGGen, die auf Länderebene erfolgte, ließ im Handel länger auf sich warten als im Handwerk. Sieht man von Berlin ab, wo bereits 1951 ein Kredit-Garantieverband für das Handwerk gegründet worden war, so nahm die Mehrzahl der handwerklichen KGGen ihre Geschäftstätigkeit in den Jahren 1954/55 auf. In Baden-Württemberg, Bayern und Bremen liefen die Bürgschaftsaktionen erst 1956 an. Im Bereich des Handels waren vor 1956 erst zwei KGGen in Betrieb genommen worden (Nordrhein-Westfalen/Hamburg/Schleswig-Holstein). In den restlichen Bundesländern nahmen die für den Handel zuständigen KGGen ihre Tätigkeit erst 1956 und 1957 auf<sup>919</sup>. Die Verzögerungen beim Aufbau der KGGen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sich die Länderfinanzministerien oft erst nach langwierigen Verhandlungen bereit erklärten, Rückbürgschaften anteilig zu übernehmen<sup>920</sup>.

<sup>915</sup> Das Gesetz wurde am 9. 6. 1953 verkündet (BGBl I, 380).

<sup>916</sup> Zur Vorgeschichte der Kreditgarantiegemeinschaften und zum diesbezüglichen Entscheidungsprozeß innerhalb der Bundesregierung vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 436-440. Zu den Vorläufern der Kreditgarantiegemeinschaften vgl. auch Reiner mann, S. 41-46. Die HDE hatte bereits 1952 die Möglichkeit ventiliert, Bürgschaftsgenossenschaften zu errichten; vgl. HDE, 5. Arbeitsbericht (0152), S. 24.

<sup>917</sup> Reiner mann, S. 68. Zur Möglichkeit der Sicherheitsübereignung von angeschafften Maschinen vgl. auch Tippmann, S. 73.

<sup>918</sup> Bericht über KGGen des Handwerks und Handels, 25. 4. 1956, S. 2-4 (ZDH/KGGen/ab Febr. 55).

<sup>919</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 442, Tab. 22.

<sup>920</sup> Protokoll der ersten ordentlichen Sitzung des Verwaltungsrats der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks vom 29. 7. 1955, S. 2 (BA B102/21036). Vgl. auch Reiner mann, S. 68 f.

Die wirtschaftliche Bedeutung, die die Bürgschaftsaktion für den alten Mittelstand hatte, läßt sich abschätzen, wenn man sich das Volumen der von den KGGen bereitgestellten öffentlichen Mittel vergegenwärtigt. Aus einem vom 31. 12. 1960 datierenden Situationsbericht der KGGen des Handels geht hervor, daß dem Einzelhandel seit der Gründung der KGGen Bürgschaften in Höhe von insgesamt 33,9 Mio. DM zugesprochen worden waren<sup>921</sup>. Im Handwerk belief sich der entsprechende Betrag auf 76,9 Mio. DM<sup>922</sup>. Ende 1961 betrug die bis zu diesem Zeitpunkt im Rahmen des Bürgschaftsprogramms bewilligte Kreditsumme im Handwerk 132,72 Mio. DM und im Einzelhandel 61,27 DM. Davon waren 99,63 Mio. DM (Handwerk) bzw. 46,81 Mio. DM (Einzelhandel) verbürgt.<sup>923</sup> Vergleicht man diese Summen mit dem Gesamtvolumen der Handwerks- und Einzelhandelskredite in den 50er Jahren, so zeigt sich, daß die öffentlichen Bürgschaften nur einen verschwindend geringen Teil der Verbindlichkeiten von Handwerkern und Einzelhändlern abdeckten. Der ökonomische Effekt der Bürgschaftsaktion dürfte mithin äußerst gering gewesen sein. Dies wird auch an der Zahl der bewilligten Bürgschaftsanträge deutlich. Im Einzelhandel belief sich diese bis Ende 1960 auf 2 436<sup>924</sup>, d. h. die Bürgschaften kamen nur einem Bruchteil der Einzelhändler zugute. Im Handwerk wurden vom Beginn der Bürgschaftsaktion bis Ende 1961 6 697 Anträge auf Bürgschaftsübernahme bewilligt<sup>925</sup>.

Auf den ersten Blick überraschend ist die Tatsache, daß die Nachfrage nach staatlichen Rückbürgschaften äußerst gering war. So hatten bis zum 31. 12. 1960 lediglich 3 634 Einzelhändler einen Antrag auf Bürgschaftsübernahme gestellt, davon 67,22% mit Erfolg<sup>926</sup>. Bei den handwerklichen KGGen schwankte die Ablehnungsquote bis zum Juli 1957 zwischen 10 und 30%<sup>927</sup>. Bemerkenswert ist auch, daß das Bürgschaftsvolumen der KGGen sowohl im Handel als auch im Handwerk nur zum Teil ausgelastet war. Bei den KGGen des Handels betrug der Auslastungsgrad im Zeitraum von der Gründung dieser Einrichtungen bis zum 1. 1. 1958 33%<sup>928</sup>. Im Handwerk war ebenfalls nur ein kleiner Teil des verfügbaren Bürgschaftsvolumens abgerufen worden<sup>929</sup>. Auf

<sup>921</sup> HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 42.

<sup>922</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 126. Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 446, Tab. 23.

<sup>923</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 133, Tab. 28 und 29.

<sup>924</sup> HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 42.

<sup>925</sup> Bis zum Juli 1957 hatten die handwerklichen Kreditgenossenschaften lediglich rund 1300 Bürgschaften übernommen; vgl. Anhang zum Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks GmbH am 24. 7. 1957 (BA B102/21037). In den folgenden Jahren belebte sich zwar das Bürgschaftsgeschäft, der Gesamtbefund dürfte hierdurch allerdings kaum in Frage gestellt werden. Zur Entwicklung im Jahr 1958 vgl. den Bericht über die Geschäftsführerkonferenz der KGGen des Handwerks am 9. 6. 1958 (BA B102/21037).

<sup>926</sup> HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 42.

<sup>927</sup> Anhang zum Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Kredit-Garantiegemeinschaft GmbH am 24. 7. 1957 (BA B102/21037).

<sup>928</sup> HDE, 10. Arbeitsbericht (1957), S. 48.

<sup>929</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 445. Laut Reiner mann waren es vor allem die Betriebsinhaber der metallverarbeitenden Handwerke, die Interesse an den Bürgschaftskrediten zeigten; vgl. Reiner mann, Erfolge und Erfahrungen in den Kreditgarantiegemeinschaften des Handwerks. Referat auf der Sitzung des Geld-, Kredit- und Währungsausschusses des BDI in Köln am 25. 9. 59 (ACDP/NL Reiner mann/I-117-A005). Diese Aussage steht im Widerspruch zu den statistischen Angaben der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks, aus denen hervorgeht, daß bis Mitte 1957 vor allem Friseure und Nahrungsmittelhandwerker Anträge auf Bürgschaftsübernahme stellten; vgl. Anhang zum Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks GmbH am 24. 7. 1957, S. 6-9 (BA B102/21037).

Ganze gesehen, läßt sich feststellen, daß die geringe Zahl der vergebenen Bürgschaften nicht eine Folge der restriktiven Bewilligungspraxis der Kreditgenossenschaften war. Vielmehr war das Interesse der mittelständischen Betriebsinhaber an den staatlichen Rückbürgschaften begrenzt. Dies hatte mehrere Gründe: Grundsätzlich ist zu betonen, daß die Bürgschaftsaktion erst zu einem Zeitpunkt anließ, als die Anfang der 50er Jahre herrschende Notlage auf dem Kreditmarkt im wesentlichen überwunden war. Immer mehr mittelständische Selbständige sahen sich in der Lage, auf konventionellem Wege, d. h. ohne staatliche Bürgschaften, an Kredite zu gelangen. Die Konditionen, zu denen die Bürgschaften übernommen wurden, boten den Mittelständlern nur begrenzte Vorteile. Wie Beyenburg-Weidenfeld treffend bemerkt, verzichteten die KGGen lediglich auf bankübliche Sicherheiten wie z. B. Immobilien, nicht aber auf Sicherheiten allgemein<sup>930</sup>. Die KGGen versuchten insbesondere durch Sicherheitsübereignungen und Überschreibungen von Anwartschaftsrechten ihr Risiko möglichst gering zu halten. Durchschnittlich entfielen nur rund 5% des Geschäftsvolumens der KGGen auf Bürgschaften, die keine zusätzlichen Sicherungen aufwiesen<sup>931</sup>. Außerdem war die Bürgschaftsübernahme an die Bedingung geknüpft, daß die Betriebe der Antragsteller existenz- und wettbewerbsfähig waren oder Aussicht darauf bestand, daß dies mit Hilfe eines verbürgten Kredites erreicht werden konnte. Für den Fall, daß der Kreditnehmer das Darlehen nicht zurückzahlen konnte, behielten sich nicht nur die Banken, sondern auch die KGGen vor, auf das persönliche Eigentum zurückzugreifen<sup>932</sup>. Die Vergabekriterien legen den Schluß nahe, daß die Bürgschaftsaktion in erster Linie „gesunden“, wettbewerbsfähigen Betrieben zugute kam, Minderbetriebe dürften kaum eine Chance gehabt haben, an verbürgte Kredite zu gelangen.

Nachfragehemmend wirkte sich überdies das umständliche Antragsverfahren aus, in dem die Hausbanken des Kreditnehmers eine Schlüsselrolle spielten. Das Interesse der Banken an der Bürgschaftsaktion war begrenzt, da der mit der Bearbeitung bzw. Weiterleitung der Bürgschaftsanträge verbundene administrative Aufwand angesichts der geringen Kreditbeträge häufig größer war als der betriebswirtschaftliche Nutzen der jeweiligen Bank<sup>933</sup>.

Daß die Nachfrage nach staatlichen Bürgschaften 1958 leicht zunahm, hing unter anderem mit den Anstrengungen der Mittelstandsorganisationen auf dem Gebiet der Betriebsberatung zusammen. Es ist davon auszugehen, daß der verstärkte Einsatz von Betriebsberatern den Bekanntheitsgrad des KGGen in Handwerk und Einzelhandel erhöhte und die bei der Antragstellung auftretenden formalen Klippen überwinden half. Nicht minder wichtig war die Reform der für die Bürgschaftsübernahme geltenden Bedingungen. So erklärten sich im Jahre 1958 die Länder auf Drängen des Bundes und der Mittelstandsverbände damit einverstanden, daß die verbürgten Kredite nicht nur der Anschaffung von Investitionsmitteln (Finanzierung von Betriebseinrichtungen, Maschi-

<sup>930</sup> Ebenda, S. 443. Vgl. auch Ergebnisbericht der Sitzung des Beirates der HDE am 24.11.1955, S. 3 (HDE/Flur/alte Akte/0080-0083). Es wurde in dieser Sitzung mit durchaus kritischem Unterton darauf hingewiesen, „daß die Kreditgarantiegemeinschaften ihre Aufgabe nur dann erfüllten, wenn sie auch solchen Betrieben Bürgschaften geben, die über geringe Sicherheiten verfügen“.

<sup>931</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 130f. und 145.

<sup>932</sup> Reinermann, S. 55 und 64.

<sup>933</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 443f. und 446f.

nenkäufe, Werkstatterweiterungen, Geschäftsbauten usw.) und der Finanzierung längerfristiger Aufträge<sup>934</sup>, sondern auch der Stärkung der kurzfristigen Betriebsmittel dienen sollten<sup>935</sup>.

Für die mangelnde Inanspruchnahme der Bürgschaftskredite gab es auch eine Reihe von Gründen, die mit der Persönlichkeitsstruktur der mittelständischen Betriebsinhaber zusammenhängen. Verschiedenen Quellen ist zu entnehmen, daß viele Kleingewerbetreibende den mit der Antragstellung verbundenen „Formularkrieg“ fürchteten<sup>936</sup>. Abschreckend dürfte auch gewirkt haben, daß die Existenz einer ordnungsgemäßen Buchführung eine notwendige Voraussetzung für die Bürgschaftsübernahme darstellte. Darüber hinaus mußte sich der Kreditnehmer verpflichten, der KGG jederzeit Einblicke in seine Bücher und seine sonstigen Geschäftsunterlagen zu gewähren – eine Anforderung, die mit der Geschäftsmentalität vieler Kleingewerbetreibender nur schwer zu vereinbaren war<sup>937</sup>.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes drängt sich die Frage auf, wie sich die allgemeine Einstellung der mittelständischen Selbständigen gegenüber der Fremdfinanzierung im Untersuchungszeitraum entwickelte. Wie eingangs erwähnt, vergrößerte sich das von Handwerkern und Händlern in Anspruch genommene Bankkreditvolumen zwischen 1950 und 1960 um ein Vielfaches. Hieraus abzuleiten, daß sich die Bereitschaft der Kleingewerbetreibenden, Kredite aufzunehmen, im Untersuchungszeitraum signifikant erhöhte, ist indes methodisch äußerst problematisch, da die Expansion der Mittelstandskredite in erster Linie die zunehmende Bereitschaft der Kreditinstitute widerspiegelte, Klein- und Mittelbetriebe bei der Kreditvergabe zu berücksichtigen. Aufschlußreicher sind dagegen Ergebnisse zeitgenössischer soziologischer Erhebungen. Eine 1963 durchgeführte Befragung Kölner Schuhmacher ergab, daß nur 36% der Angehörigen dieser Berufsgruppe eine wirtschaftlich notwendige Anschaffung durch Kredite finanzieren würden. Die überwiegende Mehrheit (64%) sprach sich dafür aus, mit der Investition so lange zu warten, bis sie den für die Anschaffung notwendigen Betrag gespart hätten. Die Bereitschaft zur Fremdfinanzierung korrelierte positiv mit der Höhe des Umsatzes: Während nur 26% der Inhaber von Betrieben mit einem Jahresumsatz bis zu 15 000 DM eine Kreditaufnahme vorzogen, belief sich dieser Anteil bei den Betriebsinhabern mit einem Jahresumsatz über 50 000 DM auf 52%<sup>938</sup>. 18% der befragten Schuhmacher gaben an, daß sie nicht einmal „im Notfall“ einen Kredit aufnehmen

<sup>934</sup> Zu den erlaubten Verwendungszwecken der verbürgten Kredite in der Frühphase der Bürgschaftsaktion vgl. Reiner mann, S. 56. Vgl. auch Tippmann, S. 11 und 72.

<sup>935</sup> Bericht über die Geschäftsführerkonferenz der KGGen des Handwerks am 9. 6. 1958, S. 2f. (BA B102/21037). Zur Haltung der Bundesregierung vgl. Kreditgarantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks an Landeshandwerksvertretungen, 14. 8. 1957 (ZDH/KGGen/ab Febr. 55). Nach Angaben der KGG des bayerischen Handwerks war der Bedarf an Betriebsmitteln dringlicher als der an Investitionsmitteln; vgl. Anhang zum Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks GmbH am 24. 7. 1957, S. 3 (BA B102/21037).

<sup>936</sup> Anhang zum Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Kredit-Garantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks GmbH am 24. 7. 1957, S. 2 (BA B102/21037). Vgl. auch HDE, 10. Arbeitsbericht (1958), S. 49.

<sup>937</sup> Zu den Voraussetzungen für die Bürgschaftsübernahme vgl. Reiner mann, S. 55 und 65. Auch Der selbständig Schaffende, Jg. 4, Nr. 5 (Mai 1956), S. 6.

<sup>938</sup> Greber, S. 163, Tab. 92.

würden. 48% zogen in einer solchen Situation den Bankkredit dem Lieferantenkredit vor. Bei 36% der Befragten verhielt es sich umgekehrt<sup>939</sup>. Der Lieferantenkredit erfreute sich also verhältnismäßig großer Beliebtheit.

Die Ergebnisse einer im Jahre 1959 durchgeführten Befragung Kölner Schreiner lasen ebenfalls einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Umsatzhöhe und der zunehmenden Bereitschaft zur Fremdfinanzierung erkennen. Bemerkenswert ist, daß sich selbst in der höchsten Umsatzgrößenklasse lediglich knapp 40% der Befragten für eine Kreditaufnahme aussprachen. Als bevorzugte Kreditquellen wurden zu etwa gleichen Prozentsätzen Banken und Lieferanten angegeben. Der Anteil der Bankkunden nahm mit dem Niveau der Schulbildung zu<sup>940</sup>. Dieser Befund veranlaßte Sack zu der plausiblen Schlußfolgerung, die Abneigung gegenüber Bankkrediten sei nicht allein auf die spezifische Mentalität der Mittelständler zurückzuführen, sondern zumindest teilweise auch „auf einen Mangel an Kenntnissen und Fertigkeiten [...], die der soziale Umgang mit Banken und Kreditinstituten voraussetzt“<sup>941</sup>.

Die genannten Daten beziehen sich nur auf einzelne Berufsgruppen und sind daher im statistischen Sinne kaum repräsentativ für den gesamten alten Mittelstand. Gleichwohl wird man davon ausgehen können, daß bis weit in die 60er Jahre hinein viele mittelständische Betriebsinhaber der Fremdfinanzierung und hier vor allem dem Bankkredit skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden. Die Feststellung widerspricht nicht dem Befund, daß wenigstens bis Mitte der 50er Jahre die Nachfrage nach Mittelstandskrediten größer war als das Angebot. Sie relativiert aber sehr wohl das Bild, das die Mittelstandsverbände vom Kreditbedarf ihrer Klientel zeichneten. Deren Darstellung zufolge war nämlich die Kreditnachfrage in Handwerk und Einzelhandel nahezu unbegrenzt<sup>942</sup>. Die Tatsache indes, daß die Finanzierungslücke des alten Mittelstandes durch mangelnde kaufmännische Kenntnisse (z. B. Buchführung, Uninformiertheit über Bankkredite usw.) zumindest verschärft wurde, wurde von verbandlicher Seite in der Öffentlichkeit kaum hervorgehoben. Verbandsintern war man sich dieses Problems allerdings sehr wohl bewußt.

Der Ausbau der staatlichen Kredithilfen gehörte bis 1957/58 zu den zentralen Forderungen von ZDH und HDE. In den folgenden Jahren vollzogen die beiden Spitzenverbände eine Kehrtwende in der Beurteilung der Kreditsituation. Im Deutschen Handwerksblatt wurde konzidiert, die Lage auf dem Geld- und Kapitalmarkt habe sich in der Zwischenzeit entspannt. Diese positive Einschätzung gipfelte in dem Satz: „Ein tüchtiger Handwerker mit einem rentablen Betrieb erhält heute ohne große Schwierigkeiten einen mittel- oder langfristigen Kredit, wenn seine bankmäßigen Sicherheiten

<sup>939</sup> Ebenda, S. 164, Tab. 94.

<sup>940</sup> Sack, S. 212 f., Tab. 91 und 92. Ellinghaus kommt in seiner Regionalstudie von 1967 ebenfalls zu dem Ergebnis, daß das Streben nach Selbstfinanzierung in den von ihm untersuchten Handwerksbranchen (Kfz-Reparaturhandwerk, Klempner-, Installateur- und Heizungsbau-Handwerk) sehr verbreitet war. 54% der befragten Handwerker hatten zum Zeitpunkt der Erhebung keine Kreditverpflichtungen (S. 193).

<sup>941</sup> Ebenda, S. 213.

<sup>942</sup> Diese Einschätzung wurde insbesondere von den Sparkassen, den Hauptkreditgebern des gewerblichen Mittelstandes, als verfehlt zurückgewiesen; vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. an Ministerialrat Bömcke, 8.10.1955 (BA B102/39073).

[...] einigermaßen ausreichen.“<sup>943</sup> Die Versorgungsprobleme auf dem Gebiet der kurzfristigen Kredite galten bereits 1958 als weitgehend gelöst<sup>944</sup>.

Betrachtet man die bisherigen Ausführungen im Überblick, so ist zunächst festzuhalten, daß die staatliche Kredithilfe, gemessen an dem „normalen“ Bankkredit, von marginaler Bedeutung war. Die öffentlichen Kreditaktionen erzielten keine Breitenwirkung. Ihr Empfängerkreis wurde in erheblichem Ausmaß auf Geschädigtengruppen eingegrenzt. Problematisch war auch, daß gerade jene Programme, die auch von ansässigen Betriebsinhabern genutzt werden konnten, größtenteils zu einem Zeitpunkt anliefen, als die Talsohle in der Kreditversorgung des alten Mittelstandes bereits durchschritten war. Abgesehen davon, daß die staatlichen Kredithilfen, gemessen an ihrem Volumen, nicht mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein waren, brachten deren Konditionen gegenüber der Kostensituation, die der mittelständische Kreditnehmer auf dem privaten Kreditmarkt vorfand, keine nennenswerten Vorteile. Dementsprechend gering war die Nachfrage. Unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist hervorzuheben, daß die öffentlichen Kreditprogramme im allgemeinen den Charakter von Anpassungsinterventionen hatten<sup>945</sup>. Die Anzahl der öffentlichen Kreditprogramme vervielfachte sich im Untersuchungszeitraum, was die Transparenz für den Kreditnehmer nicht eben erhöhte. Gleichzeitig wurden die Programme, was den Förderungszweck und den Empfängerkreis angeht, spezifischer und die staatlichen Vorgaben bei der Mittelverwendung immer konkreter. Der Staat bemühte sich, die Mittel dorthin zu lenken, wo Produktivitätszuwächse zu erwarten waren. Die Zielgenauigkeit der staatlichen Finanzierungshilfen ließ jedoch teilweise zu wünschen übrig. Die Umgehung des Förderungszwecks war insbesondere bei Modernisierungs- bzw. Rationalisierungskrediten leicht möglich. Auch die Implementation der öffentlichen Kreditmaßnahmen war nicht unproblematisch. Die Banken hatten bei der Bearbeitung der Anträge einen erheblichen Ermessensspielraum, den sie häufig dahingehend nutzten, bereits etablierte Betriebe zu unterstützen<sup>946</sup>. Newcomer hatten es dagegen schwerer. Ähnliche Auswirkungen dürfte die Kreditsicherungspolitik der KGGen gehabt haben. Diese Zielverschiebung war zweifellos nicht im Sinne der staatlichen Förderungspolitik. In diesem Zusammenhang ist nochmals zu betonen, daß die öffentlichen Kreditgeber keineswegs an der Förderung von innovationsfeindlichen Minderbetrieben interessiert waren. Die Mittelstandsverbände billigten durchaus die Zielsetzung des Staates, primär wettbewerbsfähige Betriebe zu fördern. Ihre Kritik richtete sich in erster Linie gegen das geringe Volumen der staatlichen Kredithilfe. ZDH und HDE paßten sich den Erfordernissen der modernen Wirtschaft bereitwilliger an als große Teile ihrer Basis. Die Verbandsführungen hatten begriffen,

<sup>943</sup> DHBl 11, H. 3 (10.2.1959), S. 44. Vgl. auch HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 40f.

<sup>944</sup> HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 43. Zum Zusammenhang zwischen Kapitalkosten und Wachstum vgl. auch die Untersuchung von Rohwer. Der Autor stellt fest, daß die Kapitalkosten zwischen 1957 und 1983 kein Wachstumshindernis darstellten (S. 257).

<sup>945</sup> Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 453. Wettbewerbspolitisch problematisch waren z. B. die Zinsventionen bei der Gewährung öffentlicher Kredite. Die Zinsverbilligung war marktkonform, da hierdurch der Marktpreis für Kredite unterlaufen wurde. Gleichwohl ist dieser Maßnahme – nicht zuletzt weil sie zeitlich begrenzt war – eine anpassungsinterventionistische Wirkung zu attestieren; vgl. Probleme der Kreditfinanzierung, S. 142f. Der anpassungsinterventionistische Charakter der Geschädigtenkredite wurde von zeitgenössischen Beobachtern zum Teil in Frage gestellt, vgl. Probleme der Kreditfinanzierung, S. 143.

<sup>946</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 139f.

daß die Förderung der Fremdfinanzierung von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des gewerblichen Mittelstandes war. Dagegen verabschiedeten sich viele Kleingewerbetreibende nur langsam von der im Mittelstand traditionellerweise vorherrschenden Selbst- und Eigenfinanzierung.

Unter wirkungsgeschichtlichem Blickwinkel ist hervorzuheben, daß die staatlichen Kredithilfen einen ungleich geringeren Einfluß auf die ökonomische Entwicklung des gewerblichen Mittelstandes hatten als die Steuergesetzgebung. Dieser Befund stimmt auch mit den Ergebnissen einer 1959 unter Kölner Schreibern durchgeführten Umfrage überein: Auf die Frage hin, was im einzelnen getan werden solle, um das Handwerk zu fördern, wurden an erster Stelle steuerliche Erleichterungen genannt, gefolgt von einer verstärkten Auftragsvergabe der öffentlichen Hand und größeren Kreditbeihilfen<sup>947</sup>. Dies entsprach in etwa der politischen Prioritätenliste der Mittelstandsverbände, wenngleich freilich im Einzelhandel die öffentliche Hand als Abnehmer keine entscheidende Rolle spielte.

#### Staatliche und verbandliche Maßnahmen zur Gewerbeförderung

Das BMW bekannte sich bereits zu Beginn der 50er Jahre zu der Aufgabe, die Rationalisierung der mittelständischen Betriebe durch Zuschüsse zu fördern. In der Frühphase der Bundesrepublik blieben die zu diesem Zweck zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel weit hinter den Erwartungen der Mittelstandsverbände sowie des BMW zurück. Während der Handel zunächst überhaupt nicht berücksichtigt wurde, betrug der im Haushalt 1952/53 für das Handwerk vorgesehene Bundeszuschuß lediglich 1 Mio. DM<sup>948</sup>. Das BMW setzte sich zwar für eine Erhöhung der handwerklichen Förderungsmittel im laufenden Haushaltsjahr ein, konnte sich aber im Kabinett nicht durchsetzen<sup>949</sup>. Eine wesentlich großzügigere Dotierung wurde dem Handwerk im Haushaltsjahr 1953/1954 zuteil, als der Förderungsbetrag auf 6 Mio. DM erhöht wurde. Der Handel ging dagegen wiederum leer aus<sup>950</sup>, wofür vor allem der Bundesfinanzminister verantwortlich zeichnete<sup>951</sup>. 1955 wurden – gegen den Willen Schäffers – erstmals 2 Mio. DM für Förderungsmaßnahmen im Handel zur Verfügung gestellt<sup>952</sup>. Dieser Betrag wurde bis Ende der 50er Jahre nicht erhöht<sup>953</sup>.

Die Zuschüsse des Bundes stellten nicht die einzige Finanzierungsquelle der Gewerbeförderung dar. Sie wurden ergänzt durch Mittel der Länder und der Mittelstandsverbände. Im Rechnungsjahr 1959 beispielsweise betrug im Handwerk die Gesamtförderungssumme 12,42 Mio. DM. 44,3% der Mittel wurden vom Bund, 30,35% von den Ländern und 25,35% von der Handwerksorganisation aufgebracht<sup>954</sup>. Die Handwerkskammern waren mit der Höhe der Bundeszuschüsse durchaus zufrieden. So konnten

<sup>947</sup> Sack, S. 27.

<sup>948</sup> ZDH-Rundschreiben 14/53 vom 19. 4. 1953. Vgl. auch Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1952 bis 31. 3. 1953, S. 97. Der ZDH war über diesen Betrag sehr enttäuscht; vgl. ZDH an Bundeskanzler, 26. 9. 1952 (BA B102/16215).

<sup>949</sup> Kabinettsitzung am 19. 9. 1952, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 5, S. 581.

<sup>950</sup> 262. Kabinettsitzung am 17. 11. 1953, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 6, S. 518.

<sup>951</sup> Beyenburg-Weidenfeld, S. 450.

<sup>952</sup> Ebenda.

<sup>953</sup> Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 8.

<sup>954</sup> Berechnet nach Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1959 bis 31. 3. 1960, S. 180.

z. B. 1958 88,9% der beim BMW beantragten Beihilfen bewilligt werden<sup>955</sup>. Insgesamt erreichten die für die handwerkliche Gewerbeförderung vorgesehenen Bundeszuschüsse bis Ende 1961 eine Höhe von 49,04 Mio. DM. Die Landeszuschüsse beliefen sich auf 19,53 Mio. DM. Für den Handel brachten die Länder insgesamt 6,36 Mio. DM auf. Die Zuschüsse des Bundes betragen hier 12,72 Mio. DM<sup>956</sup>.

Die Verwendung der staatlichen Gewerbeförderungsmittel erfolgte im Einvernehmen mit den gewerblichen Spitzenverbänden. In der Regel wurden bereits bestehende verbandliche Einrichtungen subventioniert. Die Handwerkskammern, die als öffentlich-rechtliche Institutionen mit der Förderung ihrer Mitgliedsbetriebe betraut waren<sup>957</sup>, bemühten sich in der ersten Hälfte der 50er Jahre vor allem um den Aufbau und Wiederaufbau der handwerklichen Fachschulen und der Gewerbeförderungsstellen. Außerdem wurden die staatlichen Zuschüsse dazu verwendet, dem Deutschen Handwerksinstitut, das bereits in der Vorkriegszeit bestanden hatte und das 1948 neu gegründet worden war<sup>958</sup>, auf die Beine zu helfen. Sehr willkommen waren auch die Zuschüsse zum Messe- und Ausstellungswesen. 1951 wurde die Rationalisierungsgemeinschaft des Handwerks gegründet. Diese stand in Personalunion mit dem Deutschen Handwerkskammertag und kooperierte eng mit den Gewerbeförderungsstellen und dem RKW<sup>959</sup>.

Die Gewerbeförderungsstellen stellten ein zentrales Element der verbandlichen Maßnahmen zur Steigerung der betrieblichen Leistungsfähigkeit dar. Sie waren den Kammern angegliedert und hatten die Aufgabe, durch Vorträge und Lehrgänge zur Aus- und Weiterbildung sowie durch individuelle Beratungen der Betriebsinhaber den Rationalisierungsgedanken zu verbreiten. Die Gewerbeförderungsstellen konzentrierten sich vor allem auf die technische Rationalisierung. Im Unterschied zu den Fachverbänden, die ebenfalls Träger von Förderungsmaßnahmen waren, arbeiteten sie branchenübergreifend<sup>960</sup>. Mit der Zeit spielte sich eine Arbeitsteilung dergestalt ein, daß die über-

<sup>955</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1959 bis 31. 3. 1959, S. 168–171. Das BMW bewilligte insgesamt 7,01 Mio. DM, obwohl im Haushaltsplan nur 6 Mio. DM vorgesehen waren. Die hieraus resultierende Finanzierungslücke wurde durch Restbeträge der Vorjahre gedeckt. Dies zeigt, daß sich das BMW im Interesse des Handwerks um eine Anpassung an den Förderungsbedarf bemühte. Die These von Beyenburg-Weidenfeld (S. 450), die Bundeszuschüsse hätten „immer zur Disposition“ gestanden, berücksichtigt m.E. nicht hinreichend die Bemühungen des BMW um eine adäquate Gewerbeförderung.

<sup>956</sup> Probleme der Kreditfinanzierung, S. 94 f., Tab. 27. Unter Bundeszuschüssen sind Mittel aus dem Bundeshaushalt und dem ERP-Sondervermögen zu verstehen. Letzteres spielte allerdings nur eine marginale Rolle.

<sup>957</sup> Schmidt, *Gewerbeentwicklung*, S. 117.

<sup>958</sup> *Wirtschaftslehre des Handwerks*, S. 356. Das Handwerksinstitut war ein Zusammenschluß von 11 handwerkswissenschaftlichen Einzelinstituten, die nach Sachgebieten aufgeteilte Forschungsaufgaben erfüllten und sowohl organisatorisch als auch inhaltlich in engem Kontakt mit universitären Forschungseinrichtungen standen bzw. diesen direkt angegliedert waren. Die Leiter der einzelnen Institute waren zum größten Teil schon seit den 30er Jahren im Amt. Rössle, Wehrle und Wernet waren die prominentesten Repräsentanten dieser Generation. Das hohe Maß an personeller Kontinuität scheint die Innovationsbereitschaft der Institute nicht behindert zu haben. Auf ideologischer Ebene ist allerdings häufig ein Festhalten an überkommenen berufsständischen Vorstellungen zu beobachten. Zur personellen Kontinuität vgl. *Jahrbuch des deutschen Handwerks 1937/38*, S. 340.

<sup>959</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1955 bis 31. 3. 1956, S. 173.

<sup>960</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1952 bis 31. 3. 1953, S. 98 f. Vgl. auch *Wirtschaftslehre des Handwerks*, S. 377.

fachlichen Stellen die unmittelbare Betreuung der Betriebe übernahmen und sich die fachlichen Stellen auf die sachliche Ausgestaltung der entsprechenden Aktionen beschränkten<sup>961</sup>. Bis Mitte der 50er überwogen Maßnahmen auf dem technischen Sektor. Um die Entwicklung der Unternehmen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht voranzutreiben, wurde 1956 die Errichtung betriebswirtschaftlicher Beratungsstellen in das Gewerbeförderungsprogramm aufgenommen<sup>962</sup>. Dieser neue Förderungsschwerpunkt spiegelt sich auch in der prozentualen Verteilung der Bundeszuschüsse auf die verschiedenen Verwendungszwecke wider. Dies sei am Rechnungsjahr 1958 verdeutlicht: Der Ausbau der Gewerbeförderungsanstalten stand zwar auch zu diesem Zeitpunkt an erster Stelle (36,9%), doch wurden immerhin 26,7% der Bundesmittel für die Errichtung und Unterhaltung von Betriebsberatungsstellen ausgegeben<sup>963</sup>. Der Trend ging dahin, der direkten Förderung, d. h. der individuellen Beratung, gegenüber Vorträgen oder sonstigen kollektiven Aufklärungsmaßnahmen den Vorzug zu geben. Zwischen 1954 und 1964 subventionierte der Bund diese Einrichtungen mit 18,1 Mio. DM<sup>964</sup>, also mit mehr als einem Drittel der gesamten Bundeszuschüsse für das Handwerk. Man wird sagen können, daß der „Ausbau des Betriebsberatungswesens im Handwerk (vor allem seit 1955) [...] überwiegend mit Gewerbeförderungsmitteln des Bundes finanziert“ wurde<sup>965</sup>. Diese erfolgreiche Entwicklung gestattete es den Handwerkskammern, sich wieder stärker der technischen Seite der Gewerbeförderung zuzuwenden. Anfang der 60er Jahre gingen die Kammern dazu über, den technischen Beratungsdienst auf überfachlicher Ebene auszubauen<sup>966</sup>. Daneben bestanden noch die Buchstellen, die als kommerzielle Dauerberatungsinstitute die Buchführungsarbeit von rund 20 000 Handwerksbetrieben (1962) betreuten<sup>967</sup>.

Aufs Ganze gesehen ist zu konstatieren, daß sich der Stellenwert der Gewerbeförderung am Ende des ersten Nachkriegsjahrzehntes deutlich erhöhte. 1956 stellte der Deutsche Handwerkskammertag fest, die Gewerbeförderung sei zu einer Hauptaufgabe der überfachlichen Handwerksorganisation geworden<sup>968</sup>. Im Einzelhandel verlief die Entwicklung ähnlich. Die HDE regte bereits 1950 die Gründung einer Rationalisierungsgemeinschaft Handel (RGH) an. Die Umsetzung dieses Vorschlags, der vom BMW sehr begrüßt wurde, ließ jedoch auf sich warten. Nieschlag, der designierte Leiter der RHG, war über diese Verzögerung sehr verärgert. In einem Gespräch mit Vertretern des BMW äußerte er seine Zweifel, „ob nicht etwa weite Teile des Handels sich zur Bildung der Arbeitsgemeinschaft nur deshalb entschlossen haben, um sagen zu können, daß der

<sup>961</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1955 bis 31. 3. 1956, S. 159.

<sup>962</sup> Ebenda, S. 166f. 1956/57 wurden 33 überfachliche Betriebsberatungsstellen mit Hilfe von Bundesmitteln neu errichtet. Einige Kammern hatten bereits vorher auf eigene Initiative derartige Stellen geschaffen: vgl. Handwerkskammer Bielefeld 1954-1957, S. 119. Bis 1960 konnten unter Mitwirkung des Bundes 89 dezentral-überfachliche und 31 zentralfachliche Stellen geschaffen werden. Der Bundeszuschuß belief sich auf zwei Drittel der laufenden Kosten; vgl. Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 7.

<sup>963</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1958 bis 31. 3. 1959, S. 169.

<sup>964</sup> Die Betriebsberatung im Handwerk, S. 107.

<sup>965</sup> Das Betriebsberatungswesen des westeuropäischen Handwerks, S. 8.

<sup>966</sup> Die Betriebsberatung im Handwerk, S. 128. Mitte der 60er Jahre gab es auf der überfachlichen Ebene 114 betriebswirtschaftliche und 35 technische Beratungsstellen (ebenda, S. 186).

<sup>967</sup> Das Betriebsberatungswesen des westeuropäischen Handwerks, S. 6.

<sup>968</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1955 bis 31. 3. 1956, S. 159.

Handel selbst alles getan habe, um die Rationalisierung durchzuführen“<sup>969</sup>. Gegen diese Interpretation spricht vorderhand die Tatsache, daß die HDE bereits 1951 ihre Rationalisierungsarbeit intensiviert. So erschienen in diesem Jahr nicht nur erstmals die „Rationalisierungsbriefe des Handels“, sondern auch die „Arbeitsblätter für Berufs- und Betriebsförderung im Einzelhandel“<sup>970</sup>. Die ebenfalls 1951 gegründete RGH hatte zum einen die Aufgabe, das vorhandene wissenschaftliche Material zu verarbeiten. Zum anderen sollte sie ein Forum für den Austausch praktischer Erfahrungen sein<sup>971</sup>. Gleichwohl ist zu konstatieren, daß keinesfalls die gesamte HDE-Führung von der Notwendigkeit und Dringlichkeit des Rationalisierungsprogramms überzeugt war. Es waren vor allem Schmitz und Effer, die sich 1950/51 dezidiert für die Rationalisierung des mittelständischen Einzelhandels einsetzten. Der Wettbewerbsvorsprung der Großbetriebe sollte nicht primär durch protektionistische Maßnahmen bekämpft werden, wie das von einem wachsenden Teil der Präsidialratsmitglieder gefordert wurde, sondern durch Modernisierungshilfen für Klein- und Mittelbetriebe. Wie bereits erläutert, konnte der protektionismuskritische Kurs nicht durchgesetzt werden. Das Rationalisierungsprogramm gewann jedoch unabhängig davon an Akzeptanz<sup>972</sup>.

Im Unterschied zum Handwerk lag im Einzelhandel der Schwerpunkt der Gewerbe-förderung von vornherein auf dem betriebswirtschaftlichen Sektor. „Das Rationalisierungsproblem im Einzelhandel“, so die HDE, „stellt sich [...] als eine Frage der Aufklärung und der Erziehung zu betriebswirtschaftlichem Denken dar.“<sup>973</sup> Die Spitzenorganisation des Einzelhandels machte sich dabei über das mangelnde Verständnis vieler Einzelhändler für die Notwendigkeit leistungssteigernder Maßnahmen keine Illusionen. Auch in der Einzelhandelsorganisation selbst stand der Rationalisierungsgedanke auf schwachen Füßen. Im Arbeitsbericht der HDE von 1952 wurde beklagt, daß betriebswirtschaftliche Fragestellungen selbst für die Geschäftsführer der Einzelhandelsverbände „meist Neuland“ seien<sup>974</sup>.

Die Einsicht, daß die individuelle Beratung die beste Methode sei, um der Einzelhandelsbasis den Rationalisierungsgedanken näherzubringen, setzte sich bei der Einzelhandelsführung relativ früh durch. Der Präsidialrat der HDE beschloß Ende 1952, einen Beratungsdienst ins Leben zu rufen<sup>975</sup>. Wenige Monate später gründete die HDE die „Betriebswirtschaftliche Beratungsstelle des Einzelhandels“ (BBE). Diese arbeitete im Gegensatz zu den handwerklichen Beratungsstellen auf kommerzieller Basis, d. h. die Einzelhändler, die sich an die BBE wandten, mußten deren Beratungsdienste bezahlen. Zum Aufgabengebiet der BBE gehörten neben individuellen Beratungen auch öffentliche Vorträge über Rationalisierungsvorgänge sowie die Organisation von Lehrgängen. Durch Spenden einiger Einzelhandelsgroßbetriebe konnten die Vortrags- und Kursge-

<sup>969</sup> Hinsch an Bömcke, 8.2.1951, S. 1 (BA B102/37228).

<sup>970</sup> HDE, 4. Arbeitsbericht (1951), S. 21 f.

<sup>971</sup> Zur RGH vgl. den Bericht der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG über die Rationalisierungsgemeinschaft des Handels beim RKW, undatiert (BA B102/37340). Vgl. auch Vermerk (Abt. II 6/BMW) über die Gründungssitzung der Rationalisierungsgemeinschaft des Handels beim RKW am 21.3.1951 (BA B102/37340).

<sup>972</sup> Niederschrift über die Sitzung des Präsidialrates der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels am 10.9.1951, S. 2 (HDE/Flur/Protokolle 0-2).

<sup>973</sup> HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 43.

<sup>974</sup> Ebenda, S. 44.

<sup>975</sup> Ebenda, S. 44 f.

bühren maßgeblich gesenkt werden. Diese Finanzierungshilfen sind vor dem Hintergrund des Expansionsstoppabkommens zu sehen, in dem sich die Großbetriebe dazu verpflichteten, sich an den Rationalisierungsmaßnahmen für den mittelständischen Einzelhandel zu beteiligen. Nicht berufsständische Solidarität, sondern politisches Kalkül veranlaßte den großbetrieblichen Einzelhandel dazu, seine kleinbetriebliche Konkurrenz zu fördern.

Die Arbeit der BBE wurde auch vom BMW unterstützt. Die Bundeszuschüsse wurden vor allem für die Ausbildung von Betriebsberatern verwandt. Später wurden auch Betriebsberatungen bezuschußt<sup>976</sup>. Darüber hinaus subventionierten Bund und Länder das Fachschulwesen des Handels sowie die wirtschaftswissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet. Hervorzuheben ist hier vor allem die Unterstützung des Instituts für Handelsforschung an der Universität zu Köln, das in den 50er Jahren Betriebsvergleiche durchführte und somit wichtige Einblicke in den Rationalisierungsbedarf des Handels ermöglichte.

Die allgemeine staatliche Förderung der Rationalisierung in mittelständischen Betrieben wurde in der zweiten und dritten Legislaturperiode ergänzt durch die Förderung im Rahmen des aus ERP-Mitteln finanzierten Produktivitätsprogramms. Dieses gliederte sich in zwei Teile: neben den bereits oben erwähnten Krediten wurden auch Produktivitätszuschüsse vergeben. Die Entscheidungsgewalt über die Verteilung der Zuschüsse hatte das BMW inne. Die Aufstellung des Programms erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft, das zudem für die Durchführung des Programms zuständig war.

Im folgenden sollen die Verhandlungen um den 1955 aufgelegten II. Teil des Produktivitätszuschußprogramms im Mittelpunkt stehen, das ein Volumen von 15 Mio. DM hatte. Bereits im Vorfeld des zweiten Programmteils drängten die Mittelstandsverbände darauf, einen Mittelstandsausschuß beim RKW zu bilden. Dieser sollte sicherstellen, daß bei der Verteilung der Produktivitätszuschüsse klein- und mittelbetriebliche Interessen berücksichtigt wurden. Innerhalb des BMW betrachtete man dieses Ansinnen nicht ohne Argwohn. Es wurden Befürchtungen laut, der Ausschuß könne von den Mittelstandsverbänden zu propagandistischen Zwecken mißbraucht werden<sup>977</sup>. Was die generelle Ausrichtung der Förderungsmaßnahmen betraf, war man sich im BMW darüber einig, daß die durch die Produktivitätszuschüsse geförderte RKW-Arbeit in erster Linie Klein- und Mittelbetrieben zugute kommen solle, „weil diese die Früchte der Gemeinschaftsarbeit am nötigsten haben“<sup>978</sup>. In Anbetracht dieser Zielvorstellung stimmten BMW und RKW der Bildung eines RKW-Querschnittsreferates für Klein- und Mittelbetriebe zu<sup>979</sup>. Dem Ausschuß gehörten nicht nur die Verbände des gewerblichen Mittelstandes, sondern auch die Interessenvertretungen der Industrie und der Genossenschaften an.

<sup>976</sup> HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 75-81. Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 10f.

<sup>977</sup> Besprechungsvermerk (II B1) betr. Mittelstandsausschuß beim RKW, 13.4.1955 (BA B102/37153).

<sup>978</sup> Auszugsweise Abschrift aus der Niederschrift über die Sitzung des Gesamtvorstandes des RKW am 19.4.1955 (BA B102/37153).

<sup>979</sup> Vermerk (Abt. II D1/BMW), 2.8.1955, S. 1 (BA B102/37153).

In bezug auf den Verwendungszweck der Zuschußmittel waren sich RKW und BMW darüber einig, in erster Linie die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen und die Verbreitung dieser Erkenntnisse in der mittelständischen Wirtschaft zu fördern<sup>980</sup>. Letzteres sollte durch die Subventionierung von Lehrgängen und Ausbildungskursen sichergestellt werden. Empfänger dieser Ausbildungshilfen sollten allerdings nicht die Wirtschaftsorganisationen, sondern branchenunspezifische Forschungseinrichtungen (z. B. REFA, Arbeitsgemeinschaft für soziale Betriebsführung) sein. Darüber hinaus sollte ein Betriebsberatungsdienst beim RKW eingerichtet werden. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen auf Vertriebsgestaltung und Marktforschung sowie auf der Entwicklung produktionsfördernder Lohnsysteme<sup>981</sup>.

Die Handwerksvertreter im RKW-Mittelstandsausschuß fühlten sich bei der Festlegung der zu fördernden Institutionen übergangen. Ihrer Meinung nach sollten die Rationalisierungsmaßnahmen unmittelbar von den Verbänden durchgeführt werden, da diese den engsten Kontakt mit der mittelständischen Basis hätten<sup>982</sup>. Die HDE schloß sich dieser Auffassung an. Sie kritisierte vor allem die Absicht, Beratungsstellen bei den regionalen Gliederungen des RKW einzurichten. Ihrer Meinung nach war die individuelle Beratung die „ureigenste Aufgabe der Berufsorganisation“<sup>983</sup>.

Die Kritik von Handwerk und Einzelhandel richtete sich nicht nur gegen die organisatorischen Bestimmungen des Förderungsprogramms, sondern auch gegen die vorgesehenen Verwendungszwecke. Dem ZDH zufolge ging die inhaltliche Ausrichtung des Produktivitätsprogramms II an den Bedürfnissen des Handwerks vorbei. Das Handwerk sei gekennzeichnet durch eine enorme Branchenvielfalt, geringen Kapitaleinsatz und eine Funktionshäufung bei den Inhabern, die häufig konservativ und betriebsblind seien. Um diese spezifischen Bedingungen gebührend zu berücksichtigen, sei es notwendig, die Handwerksorganisation bei der Durchführung des Programms einzuschalten<sup>984</sup>. Kolbenschlag, Handwerksvertreter im RKW-Mittelstandsausschuß, wendete sich insbesondere gegen die vom RKW vorgesehenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Betriebsführung, da diese auf die Verhältnisse im Handwerk kaum übertragbar seien. Insgesamt kam er zu dem Urteil, „daß die vom RKW vorgeschlagenen Maßnahmen sich fast restlos für Industriebetriebe auswirken, ein Teil vielleicht noch für den Handel, aber nicht für das Handwerk“<sup>985</sup>. Diese Kritik traf allerdings nicht auf jene Maßnahmen zu, die speziell für Handwerk und Handel – nicht zuletzt auf deren Druck hin – konzipiert worden waren (Betriebsvergleiche, Aus- und Fortbildung von Schulungskräften

<sup>980</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>981</sup> Vermerk (Abt. II D1) betr. Ausschuß für Klein- und Mittelbetriebe beim RKW, 22.10.1955, S. 3f. (BA B102/37153).

<sup>982</sup> Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Klein- und Mittelbetriebe beim RKW am 28.10.1955, S. 4f. (BA B102/37365).

<sup>983</sup> HDE an Hauptgeschäftsführer der Landesverbände, 3.5.1956, S. 1 (HDE/Flur/60/603/6030-3).

<sup>984</sup> Programm für Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität im Handwerk, undatiert (ZDH/2/RKW).

<sup>985</sup> Niederschrift über die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Klein- und Mittelbetriebe am 23.5.1956, S. 2 (BA B102/37365). Handwerkskammerpräsident Schulhoff, der den Vorsitz des RKW-Arbeitsgemeinschaft für Klein- und Mittelbetriebe führte, nahm eine etwas versöhnlichere Haltung gegenüber dem RKW-Programm ein, konnte aber nicht verhindern, daß Kolbenschlag am Ende der Sitzung im Namen des Handwerks das RKW-Programm in seiner bestehenden Form ablehnte (S. 5).

und Betriebsberatern, Förderung der Arbeit von Produktivitätsausschüssen auf fachlicher Grundlage usw.)<sup>986</sup>. Die für diese Zwecke zur Verfügung gestellten Mittel waren allerdings begrenzt, was den Unmut der Handwerks- und Handelsvertreter erregte<sup>987</sup>.

Das Grundproblem für den gewerblichen Mittelstand bestand bei der Konzipierung des Produktivitätsprogramms II darin, daß das RKW die Rationalisierungsproblematik vor allem aus großbetrieblicher Perspektive betrachtete. Der RKW-Arbeitsausschuß für Klein- und Mittelbetriebe vermochte an dieser Haltung nur wenig zu ändern. Das lag nicht zuletzt daran, daß auch die mittelständische Industrie in diesem Gremium vertreten war. Die Rationalisierungserfordernisse in Betrieben bis zu 100 Beschäftigten waren zweifellos andere als in Kleinbetrieben des Handwerks und Handels. Die Auseinandersetzungen um das Produktivitätsprogramm machen des weiteren deutlich, wie eifersüchtig die Mittelstandsverbände darüber wachten, die Rationalisierungsmaßnahmen in eigener Regie durchführen zu können. Gewiß, es gab eine Reihe von guten Gründen, warum eine verbandliche Implementation sachgerechter und effizienter war. Darüber hinaus spielte aber auch der „institutionelle“ Egoismus der Verbände eine wichtige Rolle. Die Verlagerung derart wichtiger Funktionen wie der betrieblichen Rationalisierung auf branchenfremde Organe, die der Kontrolle der Verbände entzogen waren, sollte bereits im Ansatz unterbunden werden.

Hinweise auf die ökonomischen Auswirkungen der Gewerbeförderung erhält man, wenn man den Anteil derjenigen Kleingewerbetreibenden ermittelt, die von den Rationalisierungsaktionen erfaßt wurden. Zum Einzelhandel liegt entsprechendes Datenmaterial vor. Zwischen 1953 und 1955 stieg die Zahl der Einzelhändler, die an berufs- oder betriebsfördernden Veranstaltungen der Einzelhandelsorganisation teilnahmen, um das Achtfache. 1955 belief sich die Teilnehmerzahl auf 112 000, allerdings fielen hierunter nicht nur Selbständige, sondern auch der abhängig beschäftigte Einzelhandelsnachwuchs<sup>988</sup>. Bis 1960 erhöhte sich der entsprechende Wert auf 320 117. Die Entwicklung der Teilnehmerzahl hielt zwischen 1955 und 1960 mit der Erweiterung des Veranstaltungsangebots in etwa Schritt.

Besonders gut besucht waren Vortragsveranstaltungen. Aus Berichten der Tagespresse sowie der Einzelhandelsorganisation ist zu entnehmen, daß die Resonanz der Einzelhandelsbasis auf „direkte“ Maßnahmen wie Lehrgänge oder Arbeitsgemeinschaften, bei denen eine gewisse Eigenleistung und damit auch ein entsprechendes Interesse vorausgesetzt wurde, äußerst gering war, zumal in der ersten Hälfte der 50er Jahre<sup>989</sup>. Dies spiegelt sich auch in der organisationsinternen Statistik wider: Die Zahl der Einzelhändler, die an betriebswirtschaftlichen Lehrgängen teilnahmen, stieg von 140 im Jahre 1952 auf 9128 im Jahre 1960<sup>990</sup>. Trotz dieses beeindruckenden relativen Anstiegs bleibt

<sup>986</sup> Deutscher Handwerkskammertag, Jahresbericht 1. 4. 1955 bis 31. 3. 1956, S. 173.

<sup>987</sup> Zu den speziellen Maßnahmen vgl. Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 12f. Im Februar 1956 waren im Rahmen des Produktivitätszuschußprogramms II für die Handwerksförderung 2,34 Mio. DM und für die Handelsförderung 2,32 Mio. DM vorgesehen; vgl. Niederschrift über die Sitzung der Arbeitsgemeinschaft für Klein- und Mittelbetriebe am 6. 2. 1956, S. 2 (BA B102/37365).

<sup>988</sup> HDE, 8. Arbeitsbericht (1955), S. 77. Zur Klarstellung: nicht alle diese Veranstaltungen wurden durch öffentliche Mittel gefördert. Vgl. auch Leihner, S. 112f.

<sup>989</sup> „Die Zeit“ vom 1. 12. 1955 und „Die Welt“ vom 23. 4. 1954.

<sup>990</sup> HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 80.

festzuhalten, daß in der zweiten Hälfte der 50er Jahre die berufliche Weiterbildung in Form von Lehrgängen ein Randphänomen blieb. Diese Feststellung trifft a fortiori auf die individuelle Betriebsberatung zu. Die Zahl der von den BBE jährlich beratenen Firmen stieg zwar von 210 im Jahre 1954 auf 2995 im Jahre 1961; relativ betrachtet, lag jedoch der Anteil der Einzelhändler, denen eine individuelle Beratung zuteil wurde, auch gegen Ende des Untersuchungszeitraums deutlich unter einem Prozent pro Jahr. Kleinstbetriebe mit einem Umsatz bis zu 100 000 DM nahmen nur selten die Beratungsdienste der BBE in Anspruch<sup>991</sup>. Dies mag zum einen daran gelegen haben, daß die ökonomisch schwachen Betriebsinhaber die Beratungskosten als zu hoch betrachteten. Zum anderen dürfte auch das Bildungsniveau, daß bei Inhabern von Minderbetrieben durchschnittlich geringer war, eine Rolle gespielt haben<sup>992</sup>. Bei der Interpretation der genannten Daten ist zu berücksichtigen, daß sich diese lediglich auf die verbandliche Gewerbeförderungsarbeit beziehen. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, bemühten sich jedoch auch die auf Expansionskurs befindlichen Einkaufsgenossenschaften und freiwilligen Ketten um eine Rationalisierung ihrer Mitgliedsbetriebe. Es steht zu vermuten, daß diese genossenschaftlichen Rationalisierungsmaßnahmen nicht nur eine höhere Eingriffsintensität aufwiesen, sondern auch wesentlich mehr Betriebe erfaßten als die „direkten“, sich an die einzelnen Betriebsinhaber wendenden Verbandsaktionen.

Im Handwerk gingen die Rationalisierungsmaßnahmen in erster Linie von den Kammern aus. Besonders gut dokumentiert ist die Inanspruchnahme des individuellen Beratungswesens. Zwischen 1957 und 1964 wurden insgesamt 254 510 betriebswirtschaftliche Beratungen durchgeführt<sup>993</sup>. Davon waren 70,1% Erstberatungen. 1957 hatten 31,2% und 1964 gar 40,5% der beratenen Betriebe bis zu zwei Beschäftigte<sup>994</sup>. Anders als im Einzelhandel nahmen im Handwerk die Inhaber von Kleinstbetrieben den verbandlichen Beratungsdienst in nennenswertem Umfang in Anspruch. Dies hing unter anderem damit zusammen, daß die betriebswirtschaftliche Beratung im Handwerk kostenlos war. Die Berufe des Metallhandwerks wiesen die mit Abstand höchste Beratungsquote auf, und zwar nicht nur im betriebswirtschaftlichen Bereich, sondern auch in bezug auf überfachliche technische Beratungen<sup>995</sup>. Den Teilnehmerstatistiken der von den Kammern durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen ist ebenfalls zu entnehmen, daß das Interesse gerade in jenen Handwerken überdurchschnittlich groß war, in denen der technische Wandel besonders schnell voranschritt. In den Handwerkskammerbezirken Bielefeld und Oberbayern z. B. erfreuten sich die Einführungskurse „Autogenschweißen“ und „Elektroschweißen“ relativ großer Beliebtheit, wengleich man feststellen muß, daß nur eine Minderheit der dort ansässigen Metallhandwerker von die-

<sup>991</sup> HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 90f. Nach Einschätzung des Vorsitzenden des Einzelhandelsverbandes Niedersachsen waren bis 1960 sogar nur rund 0,5% der Einzelhandelsunternehmen von der Betriebsberatung erfaßt worden; vgl. Vermerk (II B2/BMW), 28. 10. 1960, S. 7 (BA B102/39433).

<sup>992</sup> Schmidt, *Gewerbeentwicklung*, S. 76f.

<sup>993</sup> *Die Betriebsberatung im Handwerk*, S. 108.

<sup>994</sup> Ebenda, S. 115.

<sup>995</sup> Ebenda, S. 113 und 131.

sem Fortbildungsangebot Gebrauch machte<sup>996</sup>. Grebers Erhebung zu den Kölner Schuhmachern zeigt ebenfalls, daß nur ein Drittel aller Befragten Fortbildungskurse besuchte, wobei kaufmännische Inhalte vor technischen rangierten<sup>997</sup>. Der Stellenwert der Berufs- und Betriebsförderung ist im Handwerk insofern anders zu gewichten als im Einzelhandel, als im Rahmen des Großen Befähigungsnachweises der neueste technische Stand des jeweiligen Gewerbes prüfungsrelevant war, während es bei der Sachkundeprüfung in der Regel um allgemeine Branchenkenntnisse ging. Die Aktualisierung des Wissens dürfte vor allem bei älteren Handwerkern vonnöten gewesen sein, da diese entweder über gar keine Meisterausbildung verfügten oder diese länger zurücklag.

Welchen Stellenwert nahm die Gewerbeförderung in der Verbandspolitik ein, und wie wirkte sie sich auf das Verhältnis zwischen Verband und Basis aus? Die Handwerksführung wurde sich im Verlauf der 50er Jahre immer bewußter, daß der ökonomische Strukturwandel nicht aufzuhalten war. Das Handwerk mußte sich den veränderten Bedingungen anpassen, wollte es überleben. Die Gewerbeförderung sollte dazu dienen, die betriebliche Modernisierung auf den Weg zu bringen und damit die Konkurrenzfähigkeit der Handwerksbetriebe zu erhöhen. Welche Haltung nahm jedoch der handwerkliche Spitzenverband gegenüber solchen Betriebsinhabern ein, die die geforderten Anpassungsleistungen nicht erbrachten und damit gegenüber ihren modernisierungswilligeren Kollegen ins Hintertreffen gerieten? Diese Frage war von zentraler Bedeutung, da die Zahl der selbständigen Handwerker, die vom Markt verdrängt wurden, nach 1950 rasch anstieg. In einem Rundschreiben von 1954 nahm die Handwerksführung zum Betriebsrückgang Stellung: Der ZDH wies den Vorwurf, sich in dieser Frage zu passiv zu verhalten, weit von sich. Ihm sei die wirtschaftliche Not, in der sich ein Teil des Handwerks befände, nicht entgangen. Allerdings seien diese existenziellen Probleme, die in ihrem Ausmaß nicht dramatisiert werden dürften, häufig auf fachliches und betriebswirtschaftliches Versagen sowie auf Fehler bei der Standortwahl der Betriebe zurückzuführen. Es sei ungerecht, Gesetzgebung und Verwaltung hierfür verantwortlich zu machen<sup>998</sup>. Die Inschutznahme des Staates ist vor dem Hintergrund der sich in der zweiten Legislaturperiode anbahnenden Annäherung des ZDH an die Regierung zu sehen. Das Interesse an Kooperation bestimmte nunmehr das Verbandshandeln.

Wilhelm Schünemann, einer der führenden Wirtschaftsexperten des ZDH, äußerte 1956 im DHBl die Ansicht, „daß im Handwerk abnehmende Betriebszahlen im allgemeinen als ein Zeichen für eine günstige Konjunktur, steigende dagegen als eine Folge krisenhafter Zustände gelten“<sup>999</sup>. Auch der Handwerkswissenschaftler Beckermann meinte: „Der Rückgang des Bestandes an Betrieben ist im wesentlichen positiv zu werten.“<sup>1000</sup> Der ZDH schloß sich dieser Auffassung an. Dies dürfte ihm insofern leicht ge-

<sup>996</sup> Die Handwerkskammer Bielefeld 1954-1957, Situations- und Tätigkeitsbericht, S. 113. Handwerkskammer für Oberbayern, Jahresbericht 1956/57, S. 103. Bei der Interpretation der Teilnehmerzahlen ist grundsätzlich anzunehmen, daß Fortbildungsveranstaltungen sowohl von Handwerksgesellen als auch von selbständigen Betriebsinhabern besucht wurden; vgl. 7 Jahre Gewerbeförderung durch die Handwerkskammer für Niederbayern in Passau, S. 34.

<sup>997</sup> Greber, S. 174 f. Die Präferenzstruktur bezüglich der Kursinhalte dürfte am branchenspezifischsten und daher am wenigsten generalisierbar sein.

<sup>998</sup> ZDH-Rundschreiben 5/54 (15. 2. 1954), S. 1 f.

<sup>999</sup> Wilhelm Schünemann, Eintragungen, Lösungen und Betriebsrückgang, in: DHBl 6, H. 23/24 (10. 12. 1956), S. 366 f., hier 367.

<sup>1000</sup> Beckermann, Handwerk, S. 11.

fallen sein, als der Großteil der Handwerksbetriebe tatsächlich am Wirtschaftsaufschwung partizipierte. Das verbandspolitische Motto hieß jetzt „Stabilisierung durch Anpassung“. Der Umstand, daß der Betriebsbestand im Zuge dieser Entwicklung schrumpfte, wurde mehr oder weniger achselzuckend zur Kenntnis genommen. Im Einzelhandel stellte sich dieses Problem nicht, da hier die Betriebszahl nicht zurückging. Die HDE sah ebenso wie der ZDH keine Alternative zur Rationalisierung der Mittelstandsbetriebe. Die Expansion der genossenschaftlichen Großzusammenschlüsse wurde grundsätzlich befürwortet, da hierdurch die betriebliche Modernisierung vorangetrieben und somit die Wettbewerbsstellung der Kleinbetriebe gestärkt wurde. Daß im Zuge dieser Entwicklung die unternehmerische Dispositionsfreiheit der mittelständischen Betriebsinhaber beschnitten wurde, nahm die HDE dabei in Kauf.

## 6. Mittelstandsrelevante Aspekte der Preis- und Wettbewerbspolitik

### *Staatliche Preislenkung*

Die dauerhaften staatlichen Interventionen auf dem Gebiet der Preisbildung hatten sich in den 30er Jahren zu einem rigiden Preislenkungssystem verdichtet, in dem der Markt als Medium der Preisbildung weitgehend ausgeschaltet wurde. Der Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ führte keineswegs zur sofortigen Aufhebung der Preisregulation. Der Markt erhielt seine preisbildende Funktion erst allmählich zurück, wobei zu berücksichtigen ist, daß es niemals zu einer vollständigen Deregulierung gekommen ist. Auch heute noch ist der Umfang der staatlich administrierten Preise beträchtlich<sup>1001</sup>.

Inwiefern berührte die staatliche Preispolitik die Interessen mittelständischer Betriebe? Die Beantwortung dieser Frage setzt voraus, daß man sich zunächst vergegenwärtigt, was prinzipiell unter „Preislenkung“ zu verstehen ist<sup>1002</sup>. Es handelt sich hierbei um den Oberbegriff für zwei staatliche Interventionsformen: die Preisüberwachung und die Preisbildung. Während sich der Staat beim erstgenannten Interventionstyp darauf beschränkt, erst in den Markt einzugreifen, wenn sich die Preise als „unangemessen“ erweisen, haben preisbildende Maßnahmen im engeren Sinne nicht den Charakter von korrigierenden Eingriffen, sondern legen den jeweiligen Preis bzw. dessen Grenzen (in der Regel durch die Festsetzung von Höchst- oder Mindestpreisen) von vornherein fest. Es lassen sich mithin „direkte“ von „indirekten“, post festum erfolgenden Preiseingriffen unterscheiden. Betroffen sind von der Preislenkung sowohl die Verbraucher als auch die Unternehmen. Letztere sind insofern die direkten Adressaten der Preisregulationen, als sie die staatlichen Vorschriften bei der Preisfestsetzung beachten müssen.

<sup>1001</sup> Breitenstein, S. 255.

<sup>1002</sup> Ich folge hier weitgehend den Ausführungen von Huber, Bd. 2, S. 303. Preislenkende Maßnahmen in dem hier gemeinten Sinne umfassen nicht produkt- oder produktgruppenspezifische Interventionen zur Beeinflussung des Preisniveaus. Außer Betracht bleibt auch die Preispolitik, die der Staat in seiner Eigenschaft als Marktteilnehmer betreibt. Zum Instrumentarium der staatlichen Preisadministration vgl. Breitenstein, S. 255. Die preis- und lohnpolitischen Round-Table-Gespräche zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat stellen zwar auch einen Eingriff in die Preisentwicklung dar, werden jedoch im folgenden nicht berücksichtigt.