

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 beträchtlich¹⁰⁰¹.

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 ist¹⁰⁰². 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.

¹⁰⁰¹ Breitenstein, S. 255.

¹⁰⁰² 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.

Staatliche Eingriffe auf diesem Gebiet bedeuten daher immer auch einen Verlust an unternehmerischer Autonomie. Das heißt allerdings nicht, daß die Selbständigen in ökonomischer Hinsicht durch Preisregulationen zwangsläufig benachteiligt werden. Das Gegenteil kann der Fall sein.

Wie sich die staatlichen Preislenkungsmaßnahmen nach dem Krieg im kleinbetrieblichen Bereich auswirkten, ist weiter oben unter mentalitätsgeschichtlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erörtert worden. Im folgenden soll untersucht werden, in welchem Umfang und aus welchen Gründen die Bundesregierung bis in die 50er Jahre hinein an Preislenkungsmaßnahmen festhielt. Dabei interessiert vor allem, inwieweit die preispolitischen Interventionen mittelstandspolitisch motiviert waren bzw. auf eine Veränderung des Preisbildungsverhaltens im gewerblichen Mittelstand zielten. Außerdem ist zu klären, in welchem Zusammenhang die neoliberale Idee des freien Wettbewerbs mit der staatlichen Preispolitik stand.

Die rechtliche Grundlage der „direkten“ Preisinterventionen in der frühen Bundesrepublik bildete das Gesetz über Preisbildung und Preisüberwachung vom 10. 4. 1948¹⁰⁰³, das durch das Übergangsgesetz vom 29. 3. 1951 verlängert wurde. Das Preisgesetz von 1948 knüpfte in seinen wesentlichen Bestimmungen an die bis dahin geltende Rechtslage an. Diese war gekennzeichnet durch die zwischen 1936 und 1945 erlassenen Preisvorschriften. Das Preisgesetz bot unterschiedliche Entwicklungsalternativen: Es gestattete einerseits, das System gebundener Preise fortzuführen, andererseits eröffnete es aber auch die Möglichkeit, zur freien Preisbildung überzugehen. Das Leitsatzgesetz vom 14. 6. 1948 machte deutlich¹⁰⁰⁴, daß in bezug auf die Preisbildung eine Reduzierung der Intensität staatlicher Eingriffe angestrebt wurde, d. h. die Preisbildung sollte soweit wie möglich dem Markt bzw. den Betrieben überlassen werden. Wo dies volkswirtschaftlich nicht zu verantworten war, sollten zumindest Festpreisvorschriften in Höchst- bzw. Mindestpreisvorschriften umgewandelt werden. Diese Deregulierungsabsicht wurde am konsequentesten bei gewerblichen Fertigerzeugnissen und – abgesehen von einigen wenigen, aber bedeutenden Ausnahmen – bei Nahrungsmitteln umgesetzt. Im Bereich der Grundstoff-, Verkehrs-, Energie-, Bau- und Wohnungswirtschaft, um einige zentrale Sektoren zu nennen, schritt die Liberalisierung wesentlich langsamer voran. Im Zuge der Korea-Krise kam es hier teilweise sogar zu einer vorübergehenden Zunahme der Regulierungsdichte¹⁰⁰⁵.

Ein grundlegendes Ziel der staatlichen Preispolitik bestand darin, „generell auf Kosten- und Preissenkung bzw. auf relative Preisstabilität im Vergleich zum Ausland hin-

¹⁰⁰³ WiGBl 27.

¹⁰⁰⁴ WiGBl 59.

¹⁰⁰⁵ Huber, Bd. 2, S. 313-316. Zum Preisgesetz von 1948 vgl. auch Otto, S. 50 f. Die landwirtschaftlichen Grundnahrungsmittel waren vom Leitsatzgesetz von vornherein ausgeschlossen, vgl. hierzu Fischer, S. 214 f. Zur Deregulierung auf dem Nahrungsmittelsektor vgl. Erker, Ernährungskrise, S. 349-353. Das BMW trat entschieden für den Abbau preisregulierender Eingriffe ein, und das nicht nur aus programmatischen, sondern auch aus praktischen Gründen: Die politische Bereitschaft, sich einer generellen Preislenkung zu unterwerfen, wurde sehr gering eingeschätzt. Außerdem habe die Nachkriegszeit „die Wirtschaft allzu erfahren in Umgehungsverfahren gemacht“. Zitiert aus dem Ersten Entwurf von Michaelis (Abt. I B1/BMW) zu einer Denkschrift über „Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preislenkung“, 29. 3. 1951, S. 1 f. (BA B102/4004).

zuwirken¹⁰⁰⁶. Die deutsche Wirtschaft sollte international wieder konkurrenzfähig werden. Dazu mußte sie dem grenzüberschreitenden Preiswettbewerb standhalten können. Diese Politik war mit neoliberalen Anschauungen durchaus vereinbar – vorausgesetzt, daß die Intensität der preispolitischen Interventionen so gering wie möglich gehalten wurde.

Die angestrebte Senkung des Preisniveaus sollte auf keinen Fall durch überhöhte Preise, zumal auf der Handelsstufe, vereitelt werden. Wie einer von den Preisbildungsstellen in Auftrag gegebenen Analyse der preispolitischen Lage zu entnehmen ist, kam dies in der Praxis durchaus vor. In diesem Anfang Dezember 1949 vorgelegten Bericht hieß es, die Handelsspannen seien in den Branchen, wo die Preisregulation nach der Währungsreform aufgehoben worden war, im allgemeinen gar nicht oder nur unzureichend gesenkt worden. Dies würde „den Verbrauch in einem volkswirtschaftlich nicht zu rechtfertigendem Maße belasten“¹⁰⁰⁷. Die Senkung des Preisniveaus, so der Berichtstatter weiter, müsse bei den Handelsspannen ansetzen¹⁰⁰⁸.

Wie entwickelten sich die Handelsspannen in den frühen 50er Jahren? Der Anstieg der Einzelhandelspreise blieb in den Gründerjahren der Bundesrepublik auch dort, wo keine nennenswerten preispolitischen Interventionen vorgenommen wurden, deutlich unter dem Anstieg der industriellen Erzeugerpreise, der wiederum geringer ausfiel als die Erhöhung der Grundstoffpreise. Dieser globale Vergleich der Grundstoff-, Erzeuger- und Verbraucherpreise läßt allerdings keine genauen Aussagen darüber zu, in welchem Ausmaß der Einzelhandel Preissteigerungen der Vorstufen auffing¹⁰⁰⁹. Er verdeutlicht lediglich, daß nicht nur der Handel für die Preiserhöhungen verantwortlich zeichnete, sondern daß diese in erheblichem Umfange auch auf den Vorstufen des Handels erfolgten. Tiefere Einblicke in die Handelsspannenentwicklung erlaubt eine Studie des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 1951, wiewohl sie aufgrund ihres stichprobenartigen Charakters nur bedingt repräsentativ ist. Demnach verminderte sich bei den untersuchten Produkten die Differenz zwischen Fabrik- und Einzelhandelsverkaufspreisen zusehends. Es wurde mithin ein relativer Rückgang der Handelsspanne konstatiert¹⁰¹⁰. Da parallel zu dieser Entwicklung die innerbetrieblichen Kosten, zumal die Lohnkosten, anstiegen, drängt sich der Schluß auf, daß die Rentabilität in den untersuchten Einzelhandelsbranchen beeinträchtigt wurde. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß in den Jahren 1950 und 1952 die Umsatzmenge stark anstieg¹⁰¹¹, was wiederum die Gewinnsituation verbesserte. Inwieweit hierdurch der Kostenanstieg kompensiert werden konnte, bedürfte einer genaueren Analyse.

¹⁰⁰⁶ Buchheim. Die Vermeidung von Preissteigerungen aufgrund von Kostenerhöhungen oder Knappheitsgewinnen gehörte zu den vorrangigen Zielen des BMW, vgl. Bericht zur Preislage (Abt. I B1/BMW), 7.4.1951, S. 3 (BA B102/4004).

¹⁰⁰⁷ Bericht zur preispolitischen Lage, erstattet im Auftrage der Preisbildungsstellen des Bundesgebietes, 10.12.1949, S. 25 (BA B102/4004).

¹⁰⁰⁸ Ebenda.

¹⁰⁰⁹ Die einzelnen Datenreihen sind inkommensurabel, weil sich die Güter- und Warengruppen, die den Indices der Rohstoffpreise, Erzeugerpreise und Lebenshaltungskosten zugrunde liegen, in quantitativer und qualitativer Hinsicht jeweils anders zusammensetzen.

¹⁰¹⁰ Ebenda, S. 29. Zwischen 1949 und 1950 gingen die Einzelhandelspreise sogar absolut zurück, vgl. hierzu HDE, 7. Arbeitsbericht, S. 14.

¹⁰¹¹ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 4 f.; vgl. Bericht zur Preislage (Abt. IB1/BMW), 7.4.1951, S. 1 f. (BA B102/4004).

Die Selbstbeschränkung der Einzelhändler erfolgte nicht zuletzt unter dem Druck der „Straße“. Im BMW ging man Ende 1951 davon aus, daß zwischen der Verbraucherschaft und dem Handel eine Vertrauenskrise bestehe. Dies sei um so bedenklicher, als 60% der Ausgaben der privaten Haushalte über die Theken der Einzelhändler gingen. Die Vertreter der Verbraucherverbände machten ihrerseits keinen Hehl daraus, daß sie der Preispolitik des Handels mißtrauten¹⁰¹². Was die Preissteigerungen anbetraf, befand sich also der Einzelhandel gegenüber dem Verbraucher unter Rechtfertigungszwang. Wie es scheint, zogen es viele Einzelhändler unter diesen Bedingungen vor, die Preiserhöhungen ihrer Lieferanten nicht in gleicher Höhe an ihre Kunden weiterzugeben, was allerdings nicht ausschließt, daß eine stärkere Senkung der Einzelhandelspreise möglich gewesen wäre. HDE-Präsident Schmitz sprach sich dafür aus, gegenüber der Industrie eine härtere Gangart einzuschlagen. Der Verbraucher solle darüber aufgeklärt werden, wer für die Preiserhöhungen verantwortlich sei¹⁰¹³.

Die Bundesregierung begrüßte zwar die zurückhaltende Preispolitik des Einzelhandels, dennoch hielt sie in einigen Branchen eine Intervention für unabdingbar. Dies galt insbesondere für landwirtschaftliche Schlüsselprodukte (Getreide, Kartoffeln, Butter, Zucker u. a.m.)¹⁰¹⁴. Durch die Regulierung der Verarbeitungs- und Handelsspannen und eine massive Subventionierung der Rohstoffe sollte verhindert werden, daß die weltmarktbedingten Erhöhungen der Grundstoffpreise auf den Verbraucher abgewälzt wurden. Wie einfallsreich das staatliche Interventionsinstrumentarium sein konnte, zeigt die Brotpreispolitik in der frühen Bundesrepublik. Es handelte sich hierbei um einen politisch höchst sensiblen Bereich¹⁰¹⁵. Zunächst lag der Schwerpunkt der staatlichen Aktivität auf der Preisstützung des Getreidemarktes, d. h. die Getreidepreise wurden subventioniert. Am 1.7.1950 lief diese Maßnahme aus. Es herrschten nunmehr marktwirtschaftliche Verhältnisse. Dieser Zustand war nach Ausbruch des Korea-Krieges, in dessen Gefolge sich die Einfuhren schlagartig verteuerten, nicht mehr tragbar. Eine Rückkehr zu einer „flächendeckenden“ Subventionierung kam aus finanziellen Gründen nicht in Frage. Zudem war eine derartige Lösung mit Erhards Liberalisierungskonzept kaum vereinbar. Die Bundesregierung entschied sich daher für die sog. Konsumbrotsubventionierung, d. h. der Brotpreis wurde zwar prinzipiell freigegeben, gleichzeitig wurde aber ein preislich gebundenes, staatlich subventioniertes Konsumbrot am Markt angeboten. Die Konsumbrotaktion hatte insofern eine mittelstandsför-

¹⁰¹² Protokoll über die Sitzung des Verbraucher-Ausschusses am 11.12.1951, S. 7f. (BA B102/35977).

¹⁰¹³ Protokoll der Sitzung des Präsidialrates der HDE am 28.2.1951, S. 2 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

¹⁰¹⁴ Huber, Bd. 2, S. 325. Preisregulierungen, die den landwirtschaftlichen Sektor betrafen, konnte der Bundeswirtschaftsminister nur im Einvernehmen mit dem Bundesernährungsminister anordnen (ebenda). Unabhängig hiervon wurden die Grundsätze der Preispolitik im Preisrat erörtert. Dieser setzte sich aus Vertretern aller Bundesministerien zusammen; vgl. Geschäftsordnung des Preisrates (BA B102/3738). Der Preisrat konstituierte sich am 6.6.1950, vgl. Kabinettsprotokolle 1951, Bd. 4, S. 211, Anm. 31.

¹⁰¹⁵ Der Bundeswirtschaftsminister war sich dessen vollauf bewußt; vgl. Niederschrift über die Besprechung mit Vertretern des Backgewerbes am 15. Februar 1955, S. 1 (BA B102/192417): Erhard vertrat die Ansicht, der Brotpreis sei „vielfach so etwas wie eine Standardgröße für die soziale Ordnung und seine Erhöhung wirke psychologisch um so schwerer, als sie dem Konsumenten beim täglichen Einkauf immer wieder erneut bewußt werde“.

dernde Nebenwirkung, als hierdurch der tendenzielle Rückgang des Brotkonsums vorübergehend gestoppt wurde, was wiederum den Bäckern zugute kam. Die Kehrseite der Konsumbrotsubventionierung bestand für die Bäcker darin, daß sie teurere Brotsorten kaum noch absetzen konnten¹⁰¹⁶.

Die staatlichen Eingriffe in die Preisbildung hatten auch die Funktion, eine Fehlallokation der Verbraucherausgaben zu verhindern. Diese Absicht gewann insbesondere nach Ausbruch des Korea-Krieges an Bedeutung, als es darum ging, die wirtschaftlichen Engpässe im Bereich der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie zu beheben. Preisregulationen im Konsumgüterbereich sollten unter anderem dazu dienen, die überproportionale Investitionsbereitschaft in diesem florierenden Sektor einzudämmen und somit in die Engpaßsektoren umzuleiten¹⁰¹⁷.

Neben der direkten Preisbindung stellte die Preisüberwachung – wie eingangs erläutert – ein weiteres Mittel dar, um spekulative Preissteigerungen zu verhindern. Sie betraf auch jene Güter, deren Preisbildung freigegeben war. Das Wirtschaftsstrafgesetz vom 26.7.1949¹⁰¹⁸, das erst 1954 einer eingehenden Revision unterzogen wurde¹⁰¹⁹, faßte die bis dahin in verschiedenen Normenwerken verstreuten Bestimmungen zur Preisüberwachung zusammen. In unserem Kontext interessiert vor allem der sog. Preistreibereiparagraph (§ 19 WStG). Gemäß dieser Bestimmung lag Preistreiberei vor, wenn ein Gewerbetreibender für Güter oder Leistungen des lebenswichtigen Bedarfs unangemessene Preise forderte¹⁰²⁰. Der Tatbestand der Unangemessenheit galt laut §19 II WStG als erfüllt, wenn Kostensenkungen bei der Wiederbeschaffung oder -erzeugung nicht berücksichtigt oder wenn Kostensteigerungen in voller Höhe auf die Preise abgewälzt wurden. Besonders bemerkenswert ist folgende Passage in §19 II: „Unangemessen ist auch ein Entgelt, das einen vom Hersteller als allgemein bekanntgemachten Preis übersteigt oder bei dem die Kosten der Gütererzeugung oder -verteilung unter Vernachlässigung der wegen der Kriegsfolgen besonders gebotenen Sparsamkeit unberechtigt hoch gehalten oder erhöht sind.“ Im Klartext hieß das, daß sich Betriebe, die ihr innerbetriebliches Rationalisierungspotential nicht ausschöpften und infolgedessen keine Preissenkungen vornahmen, der Preistreiberei schuldig machten. Diese Bestimmung brachte einerseits die wirtschaftspolitische Zielsetzung des Preistreibereiparagraphen auf den Punkt, andererseits manifestierte sich in ihr auch die gesamte Problematik des §19, nämlich die äußerst vage Definition und mangelnde Operationalisierbarkeit der Tatbestandsmerkmale. Auch bei der Strafbemessung war der Ermessensspielraum erheblich. Das Delikt der Preistreiberei galt als Zuwiderhandlung, d. h. es mußte je nach Schwere des Verstoßes entschieden werden, ob es sich um eine Wirtschaftsstraftat oder um eine bloße Ordnungswidrigkeit handelte¹⁰²¹.

¹⁰¹⁶ Zur Brotpreispolitik vgl. Erker, Ernährungskrise, S. 348-359. Vgl. ferner Kluge, S. 114 f.

¹⁰¹⁷ Erster Entwurf von Michaelis (Abt. I B1/BMW) zu einer Denkschrift über „Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preislenkung“, 29.3.1951, S. 1 f. (BA B102/4004).

¹⁰¹⁸ WiGBL. 193.

¹⁰¹⁹ Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts vom 9.7.1954 (BGBl I, S. 175).

¹⁰²⁰ Zum Kreis der vom §19 betroffenen Güter vgl. Otto, S. 81: Der Autor macht darauf aufmerksam, daß der lebenswichtige Bedarf wesentlich mehr Güter und Leistungen umfaßte als der lebensnotwendige Bedarf.

¹⁰²¹ Huber, Bd. 2, S. 347. Vgl. auch Otto, S. 74. Bei der Zuwiderhandlung handelt sich um einen sog. Mischtatbestand.

Der Preistreibereiparagraph stand in zweierlei Hinsicht im Kreuzfeuer der zeitgenössischen Kritik: Zum einen wurde die Ineffizienz dieser Regelung bemängelt, und zum anderen wurde darauf hingewiesen, daß das rechtliche Verbot der Preistreiberei marktwirtschaftlichen Prinzipien widerspreche. Diese Einwände fanden im BMW keine Zustimmung. Michaelis, der Leiter des preispolitischen Referates in der Planungsabteilung des BMW, trat dezidiert für eine Verschärfung des §19 ein. Seiner Meinung nach sollten Gewinne, die im Falle einer ausgeglichenen Marktlage zu erzielen seien, nicht überschritten werden dürfen. Des weiteren sollte es den Handelsbetrieben untersagt sein, bei unveränderter Kostensituation Handelsspannenerhöhungen vorzunehmen¹⁰²². Michaelis befand sich mit seinem Vorschlag, den fiktiven Zustand einer ausgeglichenen Marktlage als Beurteilungsmaßstab für die Angemessenheit der Preisbildung heranzuziehen, im Einklang mit der Rechtsprechung der meisten Gerichte.

Ein zeitgenössischer Kommentator brachte die Problematik dieser Interpretation des Preistreibereiparagraphen auf den Punkt: „Wenn die Preise infolge eines unausgeglichene Marktes steigen, so ist es volkswirtschaftlich sinnlos, die Preise und die angeblichen Preissünder zu bekämpfen, sondern der Staat muß mit den geeigneten Maßnahmen dafür sorgen, daß Angebot und Nachfrage wieder ausgeglichen werden. Dann sinken die Preise von selbst wieder.“¹⁰²³ Dieses Verständnis der freien Preisbildung ignorierte freilich die preispolitische Situation insgesamt sowie die Tatsache, daß selbst wenn sich Angebot und Nachfrage einigermaßen im Gleichgewicht befanden, der Preiswettbewerb keineswegs garantiert war, da die Mentalität und die Interessen der Unternehmer wettbewerbsgerechtes Verhalten nur bedingt zuließen. Müller-Armack war sich dieser Tatsache durchaus bewußt. Er leitete hieraus allerdings ein Argument für die Beibehaltung des § 19 ab: „Natürlich wird man sagen können, daß Maßnahmen über den §19 nicht marktkonforme Mittel wären. Dem wird man aber ebenso entgegenhalten können, daß auch das Verhalten der Marktbeteiligten in den hier in Betracht kommenden Fällen dem Geist der Marktwirtschaft mindestens ebenso wenig entspricht.“¹⁰²⁴ Es seien daher staatliche Eingriffe notwendig, um den Wettbewerbspreis herzustellen. Der Preistreibereiparagraph sei außerdem ein geeignetes Mittel, um die Handelsbetriebe zu Kosteneinsparungen zu bewegen. Dies führe indirekt zu einer Leistungssteigerung auf der Herstellerebene, da Rationalisierungsmaßnahmen in diesem Bereich nur dann zu erwarten seien, wenn diese nicht durch zu hohe Handelsspannen auf der Ebene des Einzel- und Großhandels wieder aufgehoben würden¹⁰²⁵. Der produktive Sektor sollte also modernisiert werden, indem man staatlichen Zwang auf die Handelsstufe ausübte. Der §19

¹⁰²² Erster Entwurf von Michaelis (Abt. IB1) zu einer Denkschrift über „Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preislenkung“, 29. 3. 1951, S. 2 und 14 (BA B102/4004).

¹⁰²³ Fritz Mest, §19 des Wirtschaftsstrafgesetzes, in: NJW 1953, H. 16, S. 568-571. Zur Kritik der Einzelhandelsführung vgl. HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 17: „Man kann es nur als einen Anachronismus bezeichnen, wenn man im Rahmen einer Wettbewerbswirtschaft versuchen will, durch eine Strafvorschrift [...] Kalkulationsvorschriften für den Fall steigender oder fallender Preise aufzustellen.“

¹⁰²⁴ Vermerk (Abt. I B8/BMW), 7. 12. 1953, S. 1 (BA B102/3993).

¹⁰²⁵ Ebenda, S. 2.

WStG diene außerdem dazu, „die Bestrebungen nach einer Mengenkonjunktur zu unterstützen und zwar durch die Kontrolle der Handelsspannen“¹⁰²⁶.

Es fragt sich, wie effizient der Preistreibeiparagraph als wettbewerbspolitisches und betriebswirtschaftliches Modernisierungsinstrument tatsächlich war. Die Meinungen hierüber waren selbst innerhalb des BMW geteilt. Müller-Armack z. B. kam 1953 zu einem uneingeschränkt positiven Urteil¹⁰²⁷. Realiter wies die Implementation des §19 indes große Mängel auf. So erschwerte, wie Michaelis bereits 1951 feststellte, die weitgehende Einschaltung der Gerichte in die Preisstrafverfahren eine zügige Ahndung der Preisverstöße, so daß der angestrebte Abschreckungseffekt kaum noch eintrat¹⁰²⁸. Der Rechtsausschuß des Bundestages kam bei der Beratung dieser Materie zu einer ähnlichen Einschätzung. Die Praxis der Verwaltungsbehörden und Gerichte habe bewiesen, „daß eine einigermaßen gleichmäßige und der Wirtschaftslage entsprechende Anwendung der Preistreibeivorschrift nicht erreichbar ist“¹⁰²⁹. In der Tat war das nicht eben eindeutig definierte Tatbestandsmerkmal „unangemessener Preis“ nicht dazu angehtan, eine einheitliche Auslegung durch die Gerichte sicherzustellen¹⁰³⁰. Beispielsweise war unklar, ob auch staatlich festgesetzte Höchstpreise der Preistreibeibestimmung unterlagen. In Einzelfällen wurde der Verbraucherpreis aufgrund gesunkener Erzeugerpreise als unangemessen bewertet, obwohl der staatlich festgesetzte Höchstpreis nicht überschritten worden war¹⁰³¹. Wie groß die Verwirrung um die Auslegung des §19 war, zeigt auch der Umstand, daß einige Landesbehörden Richtpreise veröffentlichten, die den angemessenen Preis widerspiegeln sollten, obwohl dieses Verfahren in der Rechtsprechung nahezu einmütig abgelehnt wurde¹⁰³². Große Unsicherheiten bestanden zudem in der Frage, wann eine Kalkulation als fehlerhaft im Sinne des §19 zu gelten habe¹⁰³³.

Die uneinheitliche Interpretation und Anwendung des Preistreibeiparagraphen resultierte nicht nur aus der unzureichenden Kasuistik des §19 II WStG, sondern wurde zudem durch die institutionelle Struktur der Preisbehörden begünstigt. Auf der Bundesebene war die Unterabteilung Preis im BMW für preisrechtliche Fragen zuständig. Auf der Länderebene übten Abteilungen bzw. Referate der Länderwirtschaftsministerien diese Funktion aus. Das Aufgabengebiet dieser Behörden umfaßte die Preisbildung und Preisüberwachung. Auf dem Gebiet der Preisbildung hatte der Bundeswirtschaftsminister eine eindeutige Vorrangstellung gegenüber den Länderbehörden. Er konnte deren

¹⁰²⁶ Bericht über die Tagung der Süddeutschen Preisüberwachungsstellen am 22. und 23. 8. 1953, S. 1 (BA B102/3752). Dahinter stand folgender Gedanke: je niedriger die Handelsspannen und damit auch der Preis, desto größer die Nachfrage.

¹⁰²⁷ Vermerk (Abt. I B8/BMW), S. 2-4.

¹⁰²⁸ Michaelis-Denkschrift, 29. 3. 1952, S. 3 (BA B102/4004).

¹⁰²⁹ Sten.Ber.BT, 2. WP, 34. Sitzung (19. 6. 1954), S. 1603.

¹⁰³⁰ Fischer, S. 212.

¹⁰³¹ Ein Beispiel für diese Auslegung des §19 WStG ist die Stellungnahme der Preisüberwachungsstellen in Bayern und Baden zum Butterpreis im Jahre 1952. Sie konnten sich hierbei auf ein Urteil des Deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet vom 28. 9. 1950 berufen; vgl. Zentralverband des Deutschen Milchhandels an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 9. 5. 1952 (BA B102/27264).

¹⁰³² Fritz Modest, §19 des Wirtschaftsstrafgesetzes, NJW, H. 16, S. 568-571, hier 571.

¹⁰³³ Vermerk zu der Besprechung im BMW am 8. 8. 1952 über die Preisbildung im Optikergewerbe, 9. 8. 1952 (BA B102/11592/2).

Anordnungen oder Verfügungen allerdings nur aufheben bzw. den Preisbehörden der Länder Weisungen erteilen, wenn die preispolitische Angelegenheit, um die es ging, von länderübergreifender Bedeutung war. Auf die Preisüberwachung hatte der Bund noch weniger Einfluß, da diese ausschließlich in die Kompetenz der Länder fiel. Die mit der Durchführung der Preisüberwachung beauftragten Unterbehörden wurden in der Regel auf der bezirklichen und kommunalen Ebene errichtet¹⁰³⁴. Den Preisüberwachungsstellen kam insofern eine hohe Bedeutung zu, als sie im Einzelfall darüber entschieden, ob das Preisniveau in den von ihnen untersuchten Betrieben angemessen war oder nicht. Der Beurteilungsmaßstab, der von den Preisprüfern angelegt wurde, variierte zum Teil sogar innerhalb der einzelnen Bundesländer. Es läßt sich mithin feststellen, daß bei der Implementation des Preistreibeiparagraphen den Länderverwaltungen eine Schlüsselrolle zufiel. Eine einheitliche Anwendung des Preistreibeiparagraphen war angesichts des großen Ermessensspielraumes der ausführenden Behörden kaum zu erwarten.

Die Bemühungen des BMW, in der ersten Legislaturperiode eine Verschärfung des Preistreibeiparagraphen durchzusetzen, blieben erfolglos. Als der Termin, an dem das Wirtschaftsstrafgesetz von 1949 auslief (30. 6. 1954), näher rückte, erreichte die Debatte ihren Höhepunkt. Obwohl man im BMW nach wie vor der Meinung war, daß „Preissenkungen, die durch Rationalisierungen in der Produktionsstufe erzielt“ wurden, „zu oft in den Handelsstufen hängen“ blieben¹⁰³⁵, setzte sich in den BMW-internen Beratungen die Auffassung durch, „daß die Preistreibeivorschrift vom 26. 7. 1949 in ein neues Wirtschaftsstrafgesetz nicht übernommen werden kann, da die in Abs. 2 (des §19/Anm. des Verf.) genannten Tatbestände in einer Wirtschaftsordnung, die auf dem Wettbewerb des Marktes beruht, keineswegs immer Verstöße gegen diese Wirtschaftsordnung darstellen, sondern oft sogar das einzig richtige Verhalten der Unternehmen in einer Marktwirtschaft bezeichnen“¹⁰³⁶. Diese Kritik bedeutete nicht, daß man im BMW auf den §19 gänzlich verzichten wollte, es ging vielmehr um dessen Reform¹⁰³⁷. In der im April 1954 im Bundestag eingebrachten Regierungsvorlage wurde daher grundsätzlich am Tatbestand der Preisüberhöhung (§3) festgehalten. Die Preistreibeibestimmung sollte indes nur in jenen Wirtschaftsbranchen angewendet werden, in denen ein Leistungswettbewerb nicht bestand bzw. erhebliche Mängel aufwies. Selbst diese abgeschwächte Version des alten Preistreibeiparagraphen erschien weder dem federführenden Rechtsausschuß noch dem mitberatenden wirtschaftspolitischen Ausschuß des Bundestages akzeptabel¹⁰³⁸. Es wurde beschlossen, den §3 aus dem Entwurf zu streichen. Interessant ist, daß der federführende Rechtsausschuß seine ablehnende Position nicht primär mit ordnungspolitischen Bedenken begründete – wie dies etwa die FDP in der zweiten Le-

¹⁰³⁴ Zum Aufbau der Preisbehörden vgl. Otto, S. 64-69. Vgl. ferner Borgmeier, S. 25. Zur Situation in den ersten Nachkriegsjahren vgl. Schreyer, S. 57-61.

¹⁰³⁵ Vermerk (Abt. I B1/BMW), 23. 1. 1954, S. 2 (BA B102/3993/2).

¹⁰³⁶ Ebenda, S. 1.

¹⁰³⁷ Ebenda, S. 2 f. Vgl. auch die Entschließung der Leiter der Preisbildungsstellen am 5. Februar 1955 in Berlin (BA B102/3753). Die Leiter der Preisbildungsstellen sahen den Fortbestand des §19 als unerlässlich an. Der Preistreibeiparagraph gewährte ihrer Ansicht nach nicht zuviel, sondern zuwenig Lenkungsrechte. Es darf wohl davon ausgegangen werden, daß bei dieser Beurteilung ein gehöriges Maß Eigeninteresse der Preisbildungsstellen an der Bewahrung ihrer Kompetenzen mitspielte.

¹⁰³⁸ Kurzprotokoll der 12. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 24. 5. 1954, S. 8 (PA II 35/Bd. A).

sung im Bundestag tat –, sondern mit dem Hinweis auf Probleme bei der Durchführung der Preistreibereibestimmungen. Die Gerichte, so das Argument, seien gar nicht in der Lage, zu ermitteln, ob in einer Branche ein freier und wirksamer Leistungswettbewerb bestehe oder nicht.

Der Bundeswirtschaftsminister trat vor den Ausschüssen für Wirtschaftspolitik und Rechtswesen mit großem Engagement für die Beibehaltung der Preistreibereivorschrift ein. Seiner Meinung sollte man „sich davor hüten, den §3 allzusehr unter dem Blickpunkt zu betrachten, daß er ein Fremdkörper in der Marktwirtschaft sei. Es sollen nur die Auswüchse, die Schäden und nur Einzelfälle behandelt werden“¹⁰³⁹. Erhard gab zwar zu, „daß die Bestimmungen der §§ 2 und 3 nicht ganz mit der Marktwirtschaft in Einklang zu bringen seien“. Jedoch sei zu berücksichtigen, „daß sich der Charakter der Bestimmungen gegenüber dem bisher in Kraft befindlichen Gesetz insoweit geändert habe, als nach den geltenden Vorschriften Verstöße gegen den marktgerechten Preis geahndet würden, während nunmehr Maßnahmen, die das Zustandekommen eines marktgerechten Preises verhinderten, unter Strafe gestellt werden sollten“¹⁰⁴⁰. Erhard konnte sich in den Reihen der Regierungsparteien mit dieser Argumentation nicht durchsetzen. Die SPD brachte dagegen in der zweiten Lesung einen Änderungsantrag ein, der im Grundsatz auf die Beibehaltung einer Vorschrift gegen Preistreiberei zielte. Die CDU/CSU stimmte nahezu geschlossen gegen diesen Vorschlag. Der Landwirtschaftsminister Lübke gehörte zu den wenigen Fraktionsmitgliedern, die den SPD-Vorschlag unterstützten. Der SPD-Abgeordnete Kreyszig kommentierte das Abstimmungsergebnis ebenso ironisch wie treffend: „Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion ist geschlagen worden und in der einmaligen Lage, daß die drei maßgeblichen Minister mit ihr gemeinsam diese Schlacht verloren haben.“¹⁰⁴¹

Der Bundeswirtschaftsminister hielt auch nach dieser Niederlage an der Überzeugung fest, daß der Staat berechtigt sein müsse, gegen spekulative Preissteigerungen vorzugehen. Er schlug vor, eine entsprechende Regelung einzuführen, wobei er betonte, daß es sich hierbei nicht um eine Neuauflage des Preistreibereiparagraphen handeln sollte¹⁰⁴². Der von der SPD-Fraktion im September 1955 vorgelegte Entwurf zur Wiedereinführung der Preisüberwachungsbestimmungen entsprach im Grundsatz den Intentionen des Bundeswirtschaftsministers¹⁰⁴³. Ende Februar 1956 brachte die Bundesre-

¹⁰³⁹ Protokoll der 17. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 24. 5. 1954, S. 2 (PA II 35/Bd. A).

¹⁰⁴⁰ Kurzprotokoll der 12. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 24. 5. 1954, S. 3 (PA II 35/Bd. A). Zu Erhards positiver Haltung gegenüber der Preisüberwachung vgl. auch Wünsche, S. 114. Diesem Autor zufolge befürwortete Erhard nicht zuletzt deswegen preisüberwachende Maßnahmen, weil diese „vor der Öffentlichkeit bezeugen, daß der Marktprozeß zu gerechten Preisen führt“. Zu dieser Feststellung, die in erster Linie auf Erhards theoretischen Äußerungen aus den 30er Jahren beruht, ist zu sagen, daß zumindest in den 50er Jahren die legitimatorische Funktion der Preisüberwachung nicht der entscheidende Aspekt für Erhards Haltung in dieser Frage war. Vorbehaltlos zuzustimmen ist Wünsches These, daß in Erhards Augen das Streben nach „Leistungsvollendung“ und Konkurrenz nicht automatisch vorhanden und daher preispolitische Interventionen mitunter notwendig waren (ebenda, S. 117). Vgl. Laitenberger, S. 30 f.

¹⁰⁴¹ Sten.Ber.BT, 2. WP, S. 1615. Vgl. auch Otto, S. 82 f.

¹⁰⁴² Sten.Ber.BT, 2. WP, 106. Sitzung, 19. 10. 1955, S. 5823.

¹⁰⁴³ BT-Drs. II 1674 vom 16. 9. 1955.

gierung einen eigenen Gesetzentwurf in den Bundestag ein¹⁰⁴⁴. Der Entwurf orientierte sich weitgehend an der Preistreibereivorschrift der Gesetzesvorlage vom Frühjahr 1954. Die Voraussetzungen für ein Eingreifen des Staates gegen Preisüberhöhungen waren allerdings enger gefaßt. So sollte die Einleitung eines Verfahrens nur dann möglich sein, wenn die Preise für lebensnotwendige Güter infolge einer Beschränkung des Wettbewerbs, der Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtstellung oder einer Mangellage unangemessen hoch waren¹⁰⁴⁵. Nach dem SPD-Entwurf sollte dagegen eine unangemessene Preiserhöhung bereits dann geahndet werden können, wenn ein wirksamer freier Wettbewerb nicht bestand. Während die SPD-Vorlage einen Verstoß gegen diese Vorschrift nur als Ordnungswidrigkeit behandelte, konnten nach dem Regierungsentwurf ungerechtfertigte Preiserhöhungen gegebenenfalls auch mit strafrechtlichen Mitteln bekämpft werden. Der federführende Ausschuß für Wirtschaftspolitik stimmte der Regierungsvorlage im Kern zu. Vom SPD-Entwurf wurde lediglich die Bestimmung übernommen, daß von der Einleitung eines Verfahrens abgesehen werden solle, wenn kein öffentliches Interesse verletzt sei. Auffällig ist, daß auch diejenigen CDU/CSU-Ausschußmitglieder, die die Preistreibereivorschrift 1954 zu Fall gebracht hatten, der Wiederaufnahme einer im Grundsatz ähnlichen Bestimmung ins Wirtschaftsstrafgesetz nicht mehr so ablehnend gegenüberstanden wie noch zwei Jahre zuvor. Zum Teil hing dies damit zusammen, daß die Eingriffsmöglichkeiten des Staates stark eingegrenzt worden waren. Darüber hinaus dürfte die Preisentwicklung in den Jahren 1955/56 die Meinungsbildung nachhaltig beeinflußt haben. Der Anstieg des Preisniveaus, der im Lebensmittelbereich besonders extrem ausfiel, sorgte in Wirtschaft und Politik für Unruhe, befürchtete man doch, daß eine inflationäre Entwicklung und damit eine wirtschaftliche Destabilisierung bevorstehe¹⁰⁴⁶. Preislenkende Eingriffe schienen in dieser Situation zum Teil auch jenen Abgeordneten legitim, die ansonsten aus ordnungspolitischen Erwägungen gegen derartige Interventionen waren. Das rechtspolitische Grundproblem hatte sich nicht verändert: den Gerichten wurde wie schon in der Gesetzesvorlage von 1954 zugemutet, ein Urteil über die Marktsituation zu fällen. Bedenken gegen diese Regelung wurden zwar auch während der Ausschußberatungen des Jahres 1956 vorgebracht¹⁰⁴⁷, letztlich setzte sich jedoch die Auffassung durch, daß eine solche Preistreiberei-Vorschrift aus wirtschaftspolitischen Gründen notwendig sei¹⁰⁴⁸.

Im November 1956 beschloß schließlich der Bundestag mit knapper Mehrheit¹⁰⁴⁹, die Preisüberhöhungs-Vorschrift in das Wirtschaftsstrafgesetz einzufügen. Nach §2a WStG war der Gewerbetreibende nunmehr verpflichtet, beim Wareneinkauf zu überprüfen, ob die Lieferantenpreise zu hoch waren, sei es nun infolge einer Wettbewerbsbeschränkung oder aufgrund der marktbeherrschenden Stellung des Lieferanten. Eine Bestrafung konn-

¹⁰⁴⁴ BT-Drs. II 2146 vom 28.2.1956.

¹⁰⁴⁵ Protokoll der 159. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 9.11.1956, S. 4 (PA II 236/Bd. A).

¹⁰⁴⁶ Koerfer, S. 85.

¹⁰⁴⁷ Kurzprotokoll der 133. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 25.10.1956, S. 4f. (PA II 326/Bd. A).

¹⁰⁴⁸ Sten.Ber.BT, 2. WP, 175. Sitzung (20.11.1956), S. 9697.

¹⁰⁴⁹ Die Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion stimmten, von einigen Ausnahmen abgesehen, für den Gesetzentwurf. SPD und FDP lehnten ihn dagegen geschlossen ab, wobei nochmals zu betonen ist, daß die ablehnende Haltung der Sozialdemokraten nicht grundsätzlicher Natur war; vgl. Sten.Ber.BT, 2. WP, 175. Sitzung (30.11.1956), S. 9725-9727.

te allerdings nur erfolgen, wenn vorsätzlich gegen diese Bestimmung verstoßen wurde¹⁰⁵⁰. In der dritten Legislaturperiode befaßte sich der Ausschuß für Wirtschaftspolitik mit der Frage, ob der §2a beibehalten werden solle. Die Tatsache, daß dieser Paragraph in der Praxis nur selten angewandt wurde, sprach nach Meinung der Ausschußmehrheit ebenso wenig für dessen Abschaffung wie die Vieldeutigkeit der Tatbestandsmerkmale. Es setzte sich vielmehr die Auffassung durch, daß die von der Preisüberhöhungs-Vorschrift ausgehende Abschreckungswirkung preisregulierend wirke und daß daher an §2a WStG festgehalten werden solle¹⁰⁵¹. Der Bundestag schloß sich dieser Beurteilung an¹⁰⁵².

Zieht man ein Resümee, so ist zu betonen, daß die Bundesregierung den Einzelhandel – und hier weniger die preisdrückenden Großbetriebe als die mittelständischen Betriebe – als bedeutenden Störfaktor für die Etablierung eines wettbewerbsgerechten Preisniveaus ansah. Die Beseitigung der Mißstände bei der Preisbildung schienen so dringlich, daß man glaubte, sich marktinkonformer Steuerungsinstrumente bedienen zu müssen. Das BMW hoffte, die Selbständigen mit dem §19 WStG zu wettbewerbsgerechter Preisbildung erziehen zu können. Dabei setzte man nicht zuletzt auf die Drohwirkung, die von dieser Bestimmung ausging. Bemerkenswert ist, daß diese Vorschrift darüber hinaus dazu dienen sollte, sowohl die Einzelhändler als auch die Hersteller zur Einführung bzw. Beschleunigung der technischen und betriebswirtschaftlichen Rationalisierung zu veranlassen. Die Mittelstandsvertreter betrachteten die Bestimmungen gegen Preisüberhöhungen, die vor allem im kleingewerblichen Bereich Anwendung fanden, als unzulässige Eingriffe in die unternehmerische Autonomie. Sie standen dabei bemerkenswerterweise Seite an Seite mit den ordoliberalen Kräften in den Regierungsparteien. Letzteren ging es allerdings weniger um den Schutz von Partikularinteressen als um die Konformität des preispolitischen Interventionsinstrumentariums mit marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Preisbindung der zweiten Hand

Die freie Preisbildung wurde im Untersuchungszeitraum nicht nur durch staatliche Regulationen eingeschränkt, sondern auch durch sog. vertikale Preisbindungen der zweiten Hand. Im Kern handelte es sich hierbei um eine Form der Preisfestsetzung, bei der der Markenartikel-Hersteller direkt Einfluß auf den Verbraucherpreis nahm, indem er mit dem Händler vertraglich vereinbarte, zu welchem Preis seine Produkte abgesetzt werden sollten.

In der amerikanischen Zone war die vertikale Preisbindung zunächst verboten, während sich in der britischen Zone die Rechtslage in der Schwebe befand. Lediglich im fran-

¹⁰⁵⁰ Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 vom 19. 12. 1954 (BGBl I S. 924). Vgl. auch HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 52. HDE und ZDH hatten gegen die geplante Verlängerung protestiert, aber nichts bewirkt; vgl. Ergebnisbericht über die Sitzung des Präsidialrats der HDE am 8. 2. 1956, S. 2 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2), und Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses für Wirtschaftspolitik des ZDH am 10. 1. 1956, S. 4 (ZDH/P/HAW/1955).

¹⁰⁵¹ Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer des WStG 1954, S. 2 (BT-Drs. III 630).

¹⁰⁵² Sten.Ber.BT, 3. WP, 51. Sitzung, 27. 11. 1958, S. 2870. Die Absicht, §2a zu verlängern, wurde lediglich von der FDP-Abgeordneten Diemer-Nicolaus heftig kritisiert. Sie hielt diese Vorschrift für marktinkonform und überdies für überflüssig (ebenda, S. 2868-2879).

zösischen Besatzungsgebiet war die vertikale Preisbindung erlaubt. Die Amerikaner befürchteten, die Preisbindung der zweiten Hand könne dazu führen, daß die Marktgesetze zugunsten eines vertikalen Preiskartells außer Kraft gesetzt würden¹⁰⁵³. Der Bundeswirtschaftsminister teilte diese Bedenken nicht. Er schloß sich vielmehr der Auffassung der Markenartikel-Hersteller an, „daß durch das Festpreissystem der Schutz des Herstellers ebenso wie des Verbrauchers gegen unlautere Konkurrenz erreicht wird und daß die Erhaltung des good will der Marke erst durch dieses System die notwendige Sicherung erfährt“¹⁰⁵⁴. Anfang 1952 deuteten die Amerikaner ihre Kompromißbereitschaft in der Frage der vertikalen Preisbindung an¹⁰⁵⁵. Im November 1952 bekräftigte Sydney H. Willner, der Leiter der amerikanischen Dekartellisierungsabteilung, zwar noch einmal den Standpunkt, daß vertikale Preisbindungen gegen die Dekartellisierungsbestimmungen verstießen, so wie sie im amerikanischen Militärgesetz Nr. 56 festgelegt seien. Da aber absehbar war, daß in dem zu schaffenden Kartellgesetz die vertikale Preisbindung erlaubt sein würde, sicherte Willner im Namen der amerikanischen Hohen Kommission zu, künftig nicht mehr gegen Preisbindungen der zweiten Hand vorzugehen, sofern diese im Einklang mit dem Kartellgesetzentwurf der Regierung stünden¹⁰⁵⁶. In einem ebenfalls an das BMW gerichteten Schreiben vom 24. 2. 1953 rückte die amerikanische Hohe Kommission in einem wesentlichen Punkt vom Willner-Brief ab: sie stellte ausdrücklich klar, daß sie nicht beabsichtige, deutsche Gerichte von der Anwendung der Strafbestimmungen des Gesetzes Nr. 56 abzuhalten¹⁰⁵⁷. Diese Stellungnahme wirkte sich nicht eben förderlich auf die Rechtssicherheit aus¹⁰⁵⁸. Die Markenartikel-Hersteller ließen sich jedoch hierdurch nicht daran hindern, daß von ihnen angestrebte Preisbindungssystem in die Tat umzusetzen¹⁰⁵⁹. Preisbindungen waren für sie insofern vorteilhaft, als sie von einem mittelfristig konstanten Absatzpreis ausgehen konnten. Auf diese Weise konnten unliebsame Preisschwankungen ausgeschaltet werden.

Neben der Markenartikel-Industrie setzte sich auch die Spitzenvertretung der Einzelhändler dezidiert für die Preisbindung der zweiten Hand ein. Die HDE glaubte, daß vertikale Preisbindungen der Tendenz zur „ruinösen Preisschleuderei“ entgegenwirken würden. Dies sei insbesondere mit Blick auf die Kleinstbetriebe begrüßenswert, da sich deren Überlebenschancen hierdurch verbesserten¹⁰⁶⁰. Gleichzeitig sprach sich die Einzelhandelsführung für eine restriktive Definition der Markenartikel aus, „damit nicht

¹⁰⁵³ Bundeswirtschaftsminister an Amerikanische Hohe Kommission, 5. 11. 1952, S. 2 (BA B102/192408).

¹⁰⁵⁴ Ebenda, S. 1 f.

¹⁰⁵⁵ Beyenburg-Weidenfeld, S. 269.

¹⁰⁵⁶ Office of the United States High Commissioner for Germany, Sidney H. Willner an Min.Dir. Risse, 18. 11. 1952 (BA B102/17060). Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 270.

¹⁰⁵⁷ Vermerk (Abt. I B5/BMW), 3. 3. 1953, S. 1 f. (BA B102/17060). Ministerialrat Ebisch vom BMW wies die süddeutschen Preisüberwachungsstellen darauf hin, daß der Willner-Brief nur eine Empfehlung an die Staatsanwaltschaften darstelle. Den Preisüberwachungsstellen sei es unbenommen, auch weiterhin Anzeige gegen preisbindende Unternehmen zu erstatten; vgl. Bericht über die Tagung der Süddeutschen Preisüberwachungsstellen in Bamberg am 22. und 23. 9. 1953, S. 7 f. (BA B102/3752).

¹⁰⁵⁸ Darauf wies auch der SPD-Abgeordnete Kurlbaum im Bundestag hin; vgl. Sten.Ber.BT, 2. WP, 222. Sitzung, 3. 7. 1957, S. 13140.

¹⁰⁵⁹ Bericht über die Tagung der süddeutschen Preisüberwachungsstellen im Bamberg am 22. und 23. 9. 1953, S. 8 (BA B102/3752).

¹⁰⁶⁰ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 14.

etwa eine Schwemme sogenannter Markenartikel einsetzt und der Hang zu einem umfassenden Preisdiktat der Industrie gegenüber dem Handel entsteht“¹⁰⁶¹.

Die Gefahr, in Abhängigkeit von der Industrie zu geraten, bestand insbesondere dann, wenn das Angebot an industriellen Markenartikeln geringer war als die Nachfrage. In diesem Fall war der Einzelhändler nachgerade verpflichtet, die Markenware ins Angebot aufzunehmen und die vom Hersteller eingeräumte Handelsspanne zu akzeptieren. Das Bestreben der HDE, die Abhängigkeit von der Industrie nicht zu groß werden zu lassen, manifestierte sich nicht zuletzt in der Forderung, die vertikale Preisbindung bei Handelsmarken zuzulassen. Der ZDH, der sich ansonsten mit dem Problem der vertikalen Preisbindung nur am Rande beschäftigte, schloß sich dieser Forderung an¹⁰⁶².

Ministerialdirigent Roland Risse erläuterte 1956 in der Zeitschrift „Der Markenartikel“, warum das BMW an der Preisbindung der Markenartikel festzuhalten gedenke. Durch das Preisbindungssystem nehme die Wettbewerbsintensität auf der Herstellerstufe zu, was vor allem darauf zurückzuführen sei, daß die Konkurrenzbedingungen auf der Handelsstufe nicht mehr durch Preisschwankungen verzerrt würden. Im Bereich des Einzelhandels beeinträchtigten die Bindungen zwar den Preiswettbewerb, dies sei indes hinzunehmen, da der Preis nur eine Wettbewerbsdimension unter anderen darstelle. Mittelstandspolitisch sei die Preisbindung der zweiten Hand vor allem deshalb sinnvoll, weil sie „die Existenz einer Vielzahl kleiner Betriebe“ sichere, „die nicht unter den gleichen Bedingungen einkaufen können wie Großbetriebe des Handels“¹⁰⁶³. Es fällt auf, daß Risses ordnungspolitische Begründung im Widerspruch zum BMW-internen Diskussionsstand über diese Angelegenheit stand. Im Laufe der Beratungen des GWB wurde nämlich die Preisbindung der zweiten Hand innerhalb des BMW zunehmend kritischer beurteilt. Nach der Einschätzung des preispolitischen Referates im BMW konkurrierten die Markenartikel-Produzenten weniger um die Gunst des Verbrauchers als um die des Handels. Dies führe zur Festsetzung überhöhter Handelsspannen und damit zu einer künstlichen, nicht wettbewerbsgerechten Verzerrung des Preisniveaus. Um diesen Mißstand zu beseitigen, sei es notwendig, die Festpreisbindung auf eine Höchstpreisbegrenzung zurückzustufen¹⁰⁶⁴. Auch wenn sich dieser Lösungsvorschlag nicht durchzusetzen vermochte, waren sich die politisch Verantwortlichen im BMW darüber einig, daß sich die Preisbindung der zweiten Hand zu einer Gefahr für die Preisniveaustabilität entwickelte. Das erklärt auch das Bestreben des Bundeswirtschaftsministers, den Barzahlungsrabatt auf der Einzelhandelsstufe auch bei preisgebundenen Markenartikeln zuzulassen. Durch diese Auflockerung der Preisbindung sollte das Preisniveau gesenkt werden¹⁰⁶⁵. Die HDE wandte ein, daß die Preisermäßigungen

¹⁰⁶¹ Ebenda. Vgl. auch Franz Effer, Einzelhandel zwischen Markenerzeugung und Verbrauch, in: Der Markenartikel, Jg. 13 (1951), H. 5, S. 174 f. Die Position der BAG war zwar nicht ablehnend, aber kritischer; vgl. Elmar Michel, Der Markenartikel und die Großbetriebe des Einzelhandels, in: Der Markenartikel, Jg. 15 (1953), H. 10, S. 587-592.

¹⁰⁶² Entschließung des ZDH zum Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 9. 4. 1953, S. 3 (ZDH/Kartell-Gesetz).

¹⁰⁶³ Roland Risse, Der Markenartikel als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Der Markenartikel, Jg. 18 (1956), H. 10, S. 489-491, hier 491.

¹⁰⁶⁴ Vermerk (Abt. I B1/BMW), 5. 5. 1956, S. 1 f. (BA B102/3991).

¹⁰⁶⁵ Günther (Abt. I B5/BMW) an Erhard, 3. 11. 1955, S. 2 (BA B102/192399). Vgl. auch BAG an Erhard, 27. 10. 1955 (BA B102/192399).

die Handelsspanne verringerten und damit zu Lasten der Einzelhändler gingen. Erhard verzichtete schließlich auf die allgemeine Einführung des Barzahlungsrabatts¹⁰⁶⁶.

Bemerkenswert ist, daß die Bedenken des Bundeswirtschaftsministers gegen die Preisbindung der zweiten Hand in erster Linie auf stabilitäts- und nicht etwa auf wettbewerbspolitischen Erwägungen beruhten¹⁰⁶⁷, und das, obwohl die wettbewerbshemmende und protektionistische Wirkung der Preisbindung auf der Ebene der Einzelhandelsstufe evident war¹⁰⁶⁸. Erhards grundsätzlich befürwortende Haltung gegenüber der vertikalen Preisbindung beruhte auf der Überzeugung, die Markenartikel seien ohne Preisbindung nicht existenzfähig. Im Laufe der 50er Jahre kam Erhard zu der Ansicht, daß Markenartikel nicht notwendigerweise mit Preisbindungen gekoppelt sein müßten¹⁰⁶⁹. Diese Erkenntnis setzte sich allerdings bei Erhard und seinem Ministerium erst durch, nachdem das Kartellgesetz verabschiedet worden war. Bei der Verabschiedung des Kartellgesetzes befanden sich die Befürworter der vertikalen Preisbindung gegenüber der Opposition von SPD, Verbraucherverbänden und Konsumgenossenschaften noch in der Mehrheit. In §16 GWB wurde die vertikale Preisbindung von Markenartikeln zugelassen, wobei die bindenden Unternehmen verpflichtet wurden, die Preisbindung beim Bundeskartellamt anzumelden¹⁰⁷⁰.

In der zweiten Hälfte der 50er Jahre nahm die Kritik des BMW und der Bundesregierung an der Preisbindung der zweiten Hand einen immer grundsätzlicheren Charakter an. In einem 1962 von der Bundesregierung vorgelegten Bericht über den Reformbedarf des GWB wurde moniert, vertikale Preisbindungen schränkten die unternehmerische Funktion in einem zentralen Bereich ein und förderten darüber hinaus das traditionelle Spannendenken der Einzelhändler. Eine marktgerechte Preispolitik und betriebswirtschaftliche Rationalisierungsmaßnahmen würden hierdurch erschwert. Außerdem komme die Preisbindung von Markenartikeln in erster Linie größeren Handelsunternehmen zugute, da diesen von den Herstellern Mengenrabatte eingeräumt würden. Die Preisbindung der zweiten Hand, so das Fazit, führe in der Regel zu überhöhten Handelsspannen. Dies wiederum schade den Verbrauchern¹⁰⁷¹. Die Bundesregierung schlug

¹⁰⁶⁶ HDE, 8. Arbeitsbericht (1955), S. 48.

¹⁰⁶⁷ Erhard hatte sich bereits zu Beginn der 50er Jahre dahingehend geäußert, daß vertikale Preisbindungen unzulässig seien, wenn die sich hieraus ergebenden Handelsspannen über den Spannen vergleichbarer, nichtgebundener Artikel lägen; vgl. Epphardt (I B5/BMW) an Referat II 3, 17. 3. 1951 (BA B102/192507).

¹⁰⁶⁸ Das gilt insbesondere für den Lebensmitteleinzelhandel, der nicht umsonst zu den stärksten Befürwortern der vertikalen Preisbindung zählte; vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 274.

¹⁰⁶⁹ Ebenda, S. 272.

¹⁰⁷⁰ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. 7. 1957 (BGBl I, S. 1081).

¹⁰⁷¹ Bericht der Bundesregierung über Änderungen des GWB, 22. 8. 1962, S. 26-31 (BT-Drs. IV/617). Vgl. auch Beyenburg-Weidenfeld, S. 276 f. Die These, der Mitte der 50er Jahre einsetzende Arbeitskräftemangel habe maßgeblich dazu beigetragen, daß das BMW und die Bundesregierung die vertikale Preisbindung zunehmend kritisch betrachteten, wird von Beyenburg-Weidenfeld überbewertet. Von den politisch Verantwortlichen wurden vor allem die negativen Konsequenzen herausgestellt, die die Preisbindung der zweiten Hand für das Preisniveau und die Rationalisierung hatte. Letztere war aber keineswegs nur eine Antwort auf den Mangel an Arbeitskräften. Im Gegenteil, die Zahl der Beschäftigten im Einzelhandel nahm in den 50er Jahren sogar beträchtlich zu; vgl. die entsprechenden Ausführungen in Teil I der vorliegenden Arbeit.

vor, das Preisbindungssystem durch unverbindliche Preisempfehlungen, die bis dahin Ordnungswidrigkeiten darstellten, zu ersetzen¹⁰⁷².

Dieser Reformplan, der erst 1973 realisiert wurde, stieß Anfang der 60er Jahre auf heftigen Widerstand der HDE. Man befürchtete, daß der Verbraucher nicht zwischen Preisempfehlung und Preisbindung unterscheiden würde. Der unausgesprochene Kern des Arguments war, daß Einzelhandelspreise, die über dem Richtpreis lagen, beim Verbraucher nur schwer durchzusetzen sein würden. An der Preisbindung der zweiten Hand wollte die Einzelhandelsführung dagegen prinzipiell festhalten. Die HDE konstatierte mit Befriedigung, daß sich die Gewichte zwischen Herstellern und Handel in der zweiten Hälfte der 50er Jahre verschoben hätten. Der Einfluß der Einzelhändler auf die Preisfestsetzung von Markenartikeln habe zugenommen¹⁰⁷³. Auch der ZDH sprach sich für eine Beibehaltung des Preisbindungssystems aus¹⁰⁷⁴.

Sonstige mittelstandsrelevante Bestimmungen des Kartellgesetzes

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) war das grundlegendste und zugleich das umstrittenste wettbewerbspolitische Gesetz der 50er Jahre. Im Mittelpunkt der zum Teil erbittert geführten Auseinandersetzungen um die Gestaltung des GWB stand die Frage, ob Kartelle einer Mißbrauchsgesetzgebung unterliegen oder generell verboten werden sollten¹⁰⁷⁵. Die Hauptantipoden in diesem Konflikt waren Erhard, der das Kartellgesetz so restriktiv wie möglich fassen wollte, und der gegen diese Absicht opponierende BDI. Der erzielte Kompromiß lief schließlich auf die Realisierung eines durch zahlreiche Ausnahmen abgeschwächten Verbotsprinzips hinaus. Die Spitzenverbände des alten Handwerks und die Mittelstandsvertreter der Regierungsparteien interessierten sich nur bedingt für den Konflikt um das Verbots- bzw. Mißbrauchsprinzip. Ihnen ging es weniger um die Gesamtkonzeption des Gesetzes, zu der es innerhalb des mittelständischen Lagers durchaus unterschiedliche Auffassungen gab, als um die Verwirklichung konkreter, mittelstandsrelevanter Anliegen¹⁰⁷⁶.

Die Hauptforderung der HDE war, daß vertikale Preisbindungen bei Markenartikeln im GWB genehmigt werden sollten. Des weiteren wurde gefordert, die Aufstellung von Wettbewerbsregeln durch die Verbände zuzulassen. Im Hinblick auf den innerhalb des Einzelhandels schwelenden Konflikt zwischen Groß- und Kleinbetrieben knüpfte der Gewerberechtsausschuß der HDE an das Kartellgesetz außerdem die Erwartung, daß es die Expansion der Großbetriebe verhindern bzw. rückgängig machen würde. Das BMW

¹⁰⁷² BT-Drs. IV/617, S. 38.

¹⁰⁷³ HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 70-72. Vgl. auch HDE, 12. Arbeitsbericht (1959), S. 70. Besonders energisch trat der Verband des Lebensmitteleinzelhandels für die Beibehaltung der vertikalen Preisbindung ein, vgl. den offenen Brief von Edmund Schreiber, dem Präsidenten des Hauptverbandes des Deutschen Lebensmittel-Einzelhandels, an den Bundeskanzler, undatiert, abgedruckt in: Der Markenartikel, Jg. 22 (1960), H. 8, S. 545.

¹⁰⁷⁴ Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses für Wirtschaftspolitik des ZDH am 26.4.1961, S. 3 (ZDH/P/HAW/1955).

¹⁰⁷⁵ Zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 211-267. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf eine Zusammenfassung und eine Ergänzung dieser Ergebnisse. Zum Kartellgesetz allgemein vgl. ferner Robert, passim; Berghahn, Unternehmer, S. 152-179; Hüttenberger.

¹⁰⁷⁶ Beyenburg-Weidenfeld, S. 253-255. Vgl. auch Robert, S. 173.

ließ indes keinen Zweifel daran, daß eine derartige betriebsgrößenstrukturelle Erhaltungsvorgang nicht in Frage kam. Das Kartellgesetz könne lediglich einen gezielten Vernichtungswettbewerb unterbinden, nicht aber den Trend zum Großbetrieb stoppen¹⁰⁷⁷. Daraufhin schlug der HDE-Gewerberechtsausschuß vor, „Wettbewerbsregeln“ zur Sicherung des Leistungswettbewerbs aufzustellen¹⁰⁷⁸. Die HDE-Führung trat in der Folgezeit dezidiert dafür ein, daß das Recht der Verbände, Wettbewerbsregeln aufzustellen, im Kartellgesetz verankert werden solle¹⁰⁷⁹. Gleichzeitig forderte sie die Errichtung von Einigungsämtern auf der Grundlage des §27a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Bei der Novellierung dieses Paragraphen im Jahre 1956 wurde dieser Vorschlag tatsächlich berücksichtigt. Im Falle von Wettbewerbsstreitigkeiten konnten die konfligierenden Parteien gezwungen werden, vor der Einigungsstelle zu erscheinen. Auf diese Weise erhöhte sich die Chance, daß Wettbewerbsverstöße durch außgerichtliche Vergleiche aus der Welt geschafft wurden. Als besonders begrüßenswert hob die HDE hervor, daß durch die Einigungsstellen die Verfahrenskosten niedrig gehalten werden konnten. Dies sei insbesondere für Kleinbetriebe vorteilhaft, da es sich diese wegen der hohen Streitwerte kaum leisten könnten, auf dem Prozeßwege gegen die Wettbewerbsverstöße der Großbetriebe vorzugehen¹⁰⁸⁰.

Die Forderung der HDE, Wettbewerbsregeln aufstellen zu dürfen, wurde vom BMW als berechtigt erkannt. Ministerialdirigent Risse begründete diesen Standpunkt damit, daß das UWG für die Vermeidung unlauteren Wettbewerbs nicht ausreiche. Die Praxis habe gezeigt, „daß nicht alles, was nicht unlauter ist, schon lauter sei“¹⁰⁸¹. Außerdem könne bei der Abgrenzung dieser Grauzone die Rechtsprechung nicht abgewartet werden, da diese nur langsam vorankomme. Den Mitgliedern des wirtschaftspolitischen Ausschusses Stücklen und Höcherl genügte das Recht zur Aufstellung von Wettbewerbsregeln nicht. Ihrer Auffassung nach war eine solche Bestimmung nur sinnvoll, „wenn man einen Verstoß gegen zugelassene Regeln ahnden könne“¹⁰⁸². Die Wettbewerbsregeln sollten also verbindlich sein. Das BMJ lehnte diesen Standpunkt kategorisch ab, da es privaten Wirtschaftsverbänden nicht gestattet werden dürfe, Recht zu setzen. Die Mehrheit der Ausschußmitglieder teilte diese verfassungsrechtlichen Bedenken¹⁰⁸³. In den §§28 ff. GWB wurde schließlich den Wirtschafts- und Berufsverbänden das Recht eingeräumt, Wettbewerbsregeln aufzustellen und diese in ein öffentliches Register eintragen zu lassen; de facto konnte die Einhaltung dieser Regeln jedoch nur er-

¹⁰⁷⁷ Protokoll über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses am 3. 2. 1954, S. 8 (HDE/Flur/unbeschriftet). Zu den erhaltungsvorganginterventionistischen Motiven der Einzelhandelsführung in bezug auf das Kartellgesetz vgl. auch Entschließung des Präsidialrates der HDE vom 26. 3. 1953, S. 2 (HDE/Flur/1327/Expansionsstopp): Es „soll versucht werden, auf gesetzlichem Wege eine Sicherung der gesunden Mischung zwischen Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben zu erreichen. Insbesondere soll im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) der Kartellbehörde die Befugnis zu entsprechenden Maßnahmen gegeben werden“.

¹⁰⁷⁸ Protokoll über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses am 3. 2. 1954, S. 9 f.

¹⁰⁷⁹ HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 39. Vgl. auch den Ergebnisbericht der Sitzung des Beirats der HDE am 24. 11. 1955, S. 4 (HDE/Flur/0080-0083).

¹⁰⁸⁰ HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 55.

¹⁰⁸¹ Kurzprotokoll der 170. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, 13. 3. 1957, S. 7 (PA II/467/A6).

¹⁰⁸² Ebenda, S. 9.

¹⁰⁸³ Ebenda.

zwungen werden, wenn ein Verstoß gegen das UWG vorlag¹⁰⁸⁴. Die HDE-Führung bewertete den §28 zunächst positiv, da sie glaubte, nun einen Hebel für weitere Veränderungen in ihrem Sinne zu haben. Dies erwies sich indes als Trugschluß. 1961 kam die HDE zu dem Urteil, daß die §§ 28 ff. zur Unterbindung des Nichtleistungswettbewerbs ungeeignet seien, da das Bundeskartellamt nur solche Wettbewerbsregeln eintrage, „die lauterkeitsbezogen im Sinne des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb sind“¹⁰⁸⁵. Mit anderen Worten: die Wirkung der im GWB verankerten Wettbewerbsregeln ging nicht über die des UWG hinaus. Dies erklärt auch, warum Ende der 50er Jahre nur wenige Wirtschaftsverbände von der Möglichkeit Gebrauch machten, Wettbewerbsregeln beim Bundeskartellamt anzumelden¹⁰⁸⁶.

Der ZDH setzte sich ebenfalls dafür ein, daß im GWB den Verbänden das Recht zur Festlegung von Wettbewerbsregeln eingeräumt werde. Wie bereits erwähnt, befürwortete er auch die Preisbindung der zweiten Hand. Das Hauptaugenmerk der Handwerksführung galt indes dem Problem der verbandlichen Kalkulations- und Preisempfehlungen. Es sollte unter allen Umständen verhindert werden, daß die von den Innungen oder Landesverbänden herausgegebenen Kalkulationsschemata sowie Empfehlungen bestimmter Arten der Preisfestsetzung als Verstoß gegen das Kartellverbot angesehen wurden. Den Berichten der Preisüberwachungsstellen ist zu entnehmen, daß der Einfluß der Innungen und überregionalen Fachverbände auf die Preisfestsetzung mitunter erheblich war. Der ZDH befürchtete nun, daß mit Hilfe des GWB dieses Aufgabengebiet der Innungen beschnitten werden könnte. Zu einer vergleichbaren Situation war es in der Endphase der Weimarer Republik gekommen, als die Reichsregierung die Kalkulationsgrundlagen des Handwerks systematisch überprüfen ließ, um auf diese Weise den Preisabsprachen der fakultativen Zwangsinnungen Herr zu werden¹⁰⁸⁷. Die Handwerksführung war bestrebt, eine Neuauflage dieser Kontrollversuche zu verhindern. Es könne nicht angehen, so hieß es im DHBl, „daß schon jede unbedeutende Abrede zur geringfügigen Einflußnahme auf die verschiedenen Verhältnisse des Marktes gesetzeswidrig sein sollte“¹⁰⁸⁸. Der GWB-Regierungsentwurf vom 9. 4. 1953 beinhaltete ein allgemeines Empfehlungsverbot. Nach Auffassung des ZDH traf dieses Verbot besonders die mittelständische Wirtschaft, also gerade jene Betriebe, die „auf eine Unterstützung durch ihre Verbände bzw. deren Organe mittels betriebswirtschaftlicher und marktwirtschaftlicher Beratung besonders angewiesen“ seien¹⁰⁸⁹. Die Mehrheit des mit der Beratung des GWB befaßten Bundestagsausschusses für Wirtschaftspolitik schloß sich dieser Auffassung an. Sie sprach sich dafür aus, mittelständische Unternehmen von dem Empfehlungsverbot auszunehmen¹⁰⁹⁰. Die Bedingungen, unter denen die sog. Mittel-

¹⁰⁸⁴ Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1960, S. 55-58 (BT-Drs. IV 2734).

¹⁰⁸⁵ HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 76.

¹⁰⁸⁶ HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 65.

¹⁰⁸⁷ Wernet, Handwerkspolitik, S. 108.

¹⁰⁸⁸ DHBl 4, H. 14 (25. 7. 1952), S. 225.

¹⁰⁸⁹ ZDH-Eingabe an den Bundestagsabgeordneten Naegel, den Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, 2. 1. 1956, S. 3 (PA II 467/Bd. B4). Vgl. auch Entschließung des ZDH zum Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 8. 4. 1953, in: DHBl 5, H. 8 (25. 4. 1953), S. 136. Vgl. ferner Beyenburg-Weidenfeld, S. 266 f.

¹⁰⁹⁰ Kurzprotokoll der 170. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, 13. 3. 1957, S. 3-7 (PA II 467/Bd. A6). Der im Ausschuß vertretene SPD-Abgeordnete Regling trat besonders dezidiert für die Sonderbehandlung des Mittelstandes in dieser Frage ein (ebenda, S. 5). Er stand

standsempfehlungen zulässig sein sollten, wurden in §38 II GWB wie folgt festgelegt: Die Empfehlungen mußten ausdrücklich als unverbindlich bezeichnet werden, und zu ihrer Durchsetzung durfte kein wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder sonstiger Druck angewendet werden. Sie waren zudem nur rechtmäßig, wenn durch sie wettbewerbsfördernde Bedingungen gegenüber Großbetrieben geschaffen wurden. Die Auslegung dieser Kriterien oblag den zuständigen Behörden und Gerichten¹⁰⁹¹.

Wenngleich wenig darüber bekannt ist, wie sich diese kartellrechtliche Ausnahmeregelung auf das Preisbildungsverhalten der Einzelhändler und Handwerker auswirkte, scheint doch zweifelhaft, ob die Mittelstandsempfehlungen der Entwicklung eines wettbewerbsgerechten Preisbildungsverhaltens tatsächlich förderlich waren. Gewiß, die in den Verbandszeitschriften abgedruckten oder von den Innungen erläuterten Kalkulationsbeispiele stellten prinzipiell ein wichtiges Schulungsinstrument dar. Wie bereits erwähnt, zielten die verbandlichen Kalkulationsempfehlungen häufig auf eine Minderung der Wettbewerbsintensität und zeitigten damit protektionistische Wirkungen. Dies nachzuweisen fällt jedoch schwer, zumal im Handwerk, wo durch die Innungen häufig informeller Druck auf die Basis ausgeübt wurde. Im Einzelhandel kamen die Mittelstandsempfehlungen vor allem den Einkaufsgenossenschaften zugute, die nunmehr, ohne unter Kartellverdacht zu geraten, ihre Mitglieder zu einer einheitlichen und betriebswirtschaftlich vorteilhaften Preispolitik veranlassen konnten. Die mit den Empfehlungen verbundene Rationalisierungswirkung dürfte bei den Genossenschaften, die ja als Modernisierungsgagenten wirkten, deutlich höher gewesen sein als bei den Fachverbänden des Handwerks und des Einzelhandels.

Inwieweit betrachtete das Handwerk das Kartellgesetz als Mittel, um die industrielle Konkurrenz in ihre Schranken zu weisen? In der Anfangsphase der verbandsinternen Kartelldiskussion spielte dieses Motiv eine zentrale Rolle. Der Geschäftsführer der Handwerkskammer Dortmund, Erik Schünke, z. B. gab mit Blick auf den Wettbewerb zwischen Handwerk und industriellen Unternehmungen zu bedenken, „ob sich nicht aus den Größenverhältnissen ein unlauterer Wettbewerb ergeben könnte“¹⁰⁹². Dahinter steckte die Vorstellung, daß ein idealer Wettbewerb eigentlich nur zwischen Betrieben gleicher Größe zustande kommen könne. Dieser radikale Standpunkt, der vor dem Hintergrund der Krisensituation des Jahres 1951 zu sehen ist, konnte sich in der Handwerksführung nicht durchsetzen. Der ZDH vertrat zwar während der Beratungen des Kartellgesetzes im wirtschaftspolitischen Ausschuß die Auffassung, daß ein weiteres Fortschreiten des Konzentrationsprozesses verhindert werden müsse, gleichzeitig stellte er sich aber in der „Gemeinschaftserklärung“ der deutschen Wirtschaft vom Herbst 1956 ebenso wie die HDE hinter die Forderungen des BDI. Kooperation, nicht

mit dieser Auffassung innerhalb der SPD keineswegs alleine: Sein Fraktionskollege dachte sogar laut darüber nach, „ob Handwerk und freie Berufe nach ihrer Struktur wirklich unter dem Prinzip des Wettbewerbs über den Preis stehen und damit einem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen voll unterstellt werden sollten“ (Sten.Ber.BT, 31. 3. 1955, 2. WP, S. 4272).

¹⁰⁹¹ Lichtnecker, S. 50.

¹⁰⁹² Erik Schünke, Um die Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung für das Handwerk, in: *DHfBl* 3, H. 16 (30. 8. 1951), S. 253 f., hier 254. Die Schriftleitung des *DHfBl* distanzierte sich nicht von diesem Artikel, was darauf hindeutet, daß er ins Meinungsspektrum der Handwerksführung paßte. Dieser E-Silencio-Schluß scheint mir in diesem Fall gerechtfertigt, da die *DHfBl*-Redaktion abweichende Meinungen in der Regel als solche kennzeichnete.

Konflikt war die Losung der Stunde. Die Solidarisierung mit großindustriellen Interessen ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sich der BDI seinerseits für die kartellpolitischen Anliegen der Mittelständler einsetzte¹⁰⁹³. Man wird in der Retrospektive feststellen können, daß die vor allem auf Betreiben des BDI im GWB verankerten weitreichenden Ausnahmen vom Kartellverbot den industriellen Großbetrieben mehr nutzen als dem Mittelstand. Das GWB war weder geeignet, die Klein- und Mittelbetriebe vor marktbeherrschenden Unternehmen zu schützen, noch die Unternehmenskonzentration aufzuhalten bzw. zu bremsen¹⁰⁹⁴.

Diese Erkenntnis setzte sich nach Verabschiedung des GWB auch bei den Mittelstandsverbänden allmählich durch. 1960 sprach sich ZDH-Präsident Wild nachdrücklich für eine Reform des Kartellgesetzes aus, da die geltende Regelung „nicht nur keine wirksamen Schranken gegen monopolistische Betreibungen der Großwirtschaft aufrichtet, sondern im Gegenteil Möglichkeiten errichtet, die Klein- und Mittelbetriebe auf dem Wettbewerbssektor gegenüber den großwirtschaftlichen Zusammenschlüssen zu benachteiligen“¹⁰⁹⁵. Den entscheidenden Schwachpunkt sah Wild im §22 GWB, der gegenüber bereits bestehenden marktbeherrschenden Unternehmen lediglich eine Art Mißbrauchsaufsicht vorsah. Außerdem monierte der ZDH-Präsident, daß die Bestimmungen gegen geplante Unternehmenszusammenschlüsse (§23 GWB) unzureichend seien¹⁰⁹⁶. Die HDE forderte bereits 1959 eine Verschärfung der kartellrechtlichen Bestimmungen, wobei es ihr weniger um die Eindämmung der industriellen Konzentration als um wirksame Maßnahmen gegen Einzelhandelsgroßbetriebe ging¹⁰⁹⁷.

Zur Veränderung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Konsumgenossenschaften und mittelständischem Einzelhandel

Die Konsumgenossenschaften waren seit ihrem Bestehen die Hauptkonkurrenten des mittelständischen Lebensmitteleinzelhandels. In der ausgehenden Weimarer Republik verlagerten die Mittelständler den Kampf um Marktanteile in zunehmenden Maße von der ökonomischen in die politische Sphäre. Der Staat sollte die vermeintlichen Privilegien der Konsumvereine beseitigen, so daß sich die Wettbewerbsbedingungen für die mittelständischen Einzelhandelsbetriebe verbesserten. Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurde die Rechtslage zuungunsten der Genossenschaften im allgemeinen und der Konsumgenossenschaften im besonderen verändert. Das Rabattgesetz vom 25. 11. 1933 bestimmte, daß die Rückvergütungen, die die Konsumvereine ihren

¹⁰⁹³ Beyenburg-Weidenfeld, S. 255 f.; vgl. ferner Robert, S. 338.

¹⁰⁹⁴ Beyenburg-Weidenfeld, S. 264. Vgl. auch Aengenendt-Papesch, S. 70: „Die Vorteile einer freien Kartellbildung kommen in erster Linie den stärker kartellfähigen Produktionszweigen zugute, in den Regel also den Produktionsbereichen der Grundstoffe und der homogenen Halbwaren. Dagegen sind die kartellmäßigen Zusammenschlüsse dort erschwert, wo die Produktion einen stark differenzierten und oft wechselnden Charakter hat, also hauptsächlich im Bereich des gewerblichen Mittelstandes.“

¹⁰⁹⁵ Vortrag von Wild am 13. 10. 1960, in: DHBl 12, H. 20 (25. 10. 1960), S. 370 f., hier 371.

¹⁰⁹⁶ Ebenda. Vgl. auch Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses für Wirtschaftspolitik des ZDH am 24. 6. 1961, S. 4 (ZDH/P/HAW/1955).

¹⁰⁹⁷ Entschließung der Berliner Delegiertenversammlung der HDE am 27. 10. 1959, S. 2 (BA B102/39433). Sie beriefen sich dabei auf §26 GWB (Diskriminierungsverbot); vgl. auch HDE, 12. Arbeitsbericht (1959), S. 69.

Mitgliedern gewährten, 3% nicht übersteigen durften¹⁰⁹⁸. Damit wurde ein wesentlicher Anreiz für die Mitgliedschaft in seiner Bedeutung abgeschwächt. Der entscheidende Schlag gegen die Konsumvereine erfolgte durch das „Gesetz über Verbrauchergenossenschaften“ vom 21. 5. 1935¹⁰⁹⁹, das die Liquidierung der „lebensunfähigen“ Konsumgenossenschaften und die Genehmigungspflicht für Neugründungen vorsah. 1941 wurde schließlich die Auflösung der Verbrauchergenossenschaften angeordnet¹¹⁰⁰.

Nach dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ wurde das Rabattgesetz im konsumgenossenschaftlichen Bereich ebenso aufgehoben wie die seit 1933 über die Verbrauchergenossenschaften erlassenen Gesetze. Die britische Militärregierung setzte 1946 außerdem die in § 8 IV des Genossenschaftsgesetzes verankerte Bestimmung außer Kraft, die es den Konsumvereinen untersagte, Waren an Nichtmitglieder zu verkaufen. Durch die vorübergehende Aufhebung dieses Verbots sollte der Wiederaufbau der Konsumgenossenschaften erleichtert werden. In den folgenden Jahren wurde diese Regelung auf die Bizone und dann auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt. Es handelte sich hierbei um ein bis zum 31. 12. 1951 befristetes Provisorium, das Ende 1951 um zwei Jahre verlängert wurde¹¹⁰¹.

Die Industrie- und Handelskammern der britischen Zone kritisierten die Entwicklung des Konsumgenossenschaftsrechts. Die Warenrückvergütung stellte ihrer Auffassung nach eine Art Preisnachlaß dar und sollte daher grundsätzlich denselben Beschränkungen unterliegen wie der Rabatt im Einzelhandel. In der Konsequenz hieß dies, daß die Rückvergütung auf 3% des Umsatzes begrenzt werden sollte¹¹⁰². Die Einzelhandelsführung ging zwar ebenfalls von dem Standpunkt aus, daß Rückvergütungen mit Rabatten gleichzusetzen seien und infolgedessen rechtlich gleich behandelt werden sollten, gleichwohl scheute sie sich, Maximalforderungen im Sinne der IHK zu stellen. Sie distanzierte sich ausdrücklich von dem bis dahin üblichen Konfrontationskurs gegenüber den Konsumgenossenschaften. Der Hauptgeschäftsführer des Einzelhandelsverbandes der britischen Zone, Effer, trat bereits 1946 in Verhandlungen mit der Zentrale der Konsumgenossenschaften in Hamburg ein. Es konnte Einigkeit darüber erzielt werden, „daß gleiche Startbedingungen für beide Teile die Voraussetzung für ein gutes Einvernehmen sind“¹¹⁰³. Diese Vereinbarung war freilich nicht viel mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung. Die bloße Tatsache ihres Zustandekommens zeigt allerdings, daß die erbitterten Feinde von einst an einem verständigungsorientierteren Umgang miteinander interessiert waren. Dies hing natürlich auch mit der politischen Situation in den ersten Nachkriegsjahren zusammen. So hielt es HDE-Präsident Schmitz im Jahre 1948 aus politischen Gründen für kaum durchsetzbar, die Rückvergütung in ihrer Wir-

¹⁰⁹⁸ RGBl I, S. 1011.

¹⁰⁹⁹ RGBl I, S. 861 ff.

¹¹⁰⁰ Zur Gleichschaltung und Auflösung der Konsumgenossenschaften vgl. Kluthe, S. 134-141.

¹¹⁰¹ Ebenda, S. 170. Vgl. ferner Entwurf eines Gesetzes über die einstweilige Außerkraftsetzung von Vorschriften des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, S. 4 (BA B102/015029/H. 1).

¹¹⁰² Stellungnahme der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in der britischen Besatzungszone zur Besteuerung der Konsumgenossenschaften, 20. 10. 1947, S. 2 (HDE/Archivraum).

¹¹⁰³ Niederschrift über die Beiratssitzung des Einzelhandelsverbandes für die britische Zone am 29. 8. 1946, S. 3 (HDE/Archivraum). Vgl. auch Wein, S. 279; vgl. ferner HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 11.

kung entscheidend einzuschränken, zumal diese eines der wichtigsten Werbemittel der Konsumgenossenschaften darstellte. Er schlug daher vor, sich auf die Forderung zu konzentrieren, daß Rückvergütungen und Rabatte den gleichen Besteuerungsgrundsätzen unterliegen sollten¹¹⁰⁴. Zudem sollte die steuerliche Abzugsfähigkeit der Rückvergütung drei Prozent nicht überschreiten. Die HDE und der Hauptverband des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels versuchten den Zentralverband der Konsumgenossenschaften von der Vernünftigkeit einer solchen Regelung zu überzeugen. Die unter Beteiligung des BMJ geführten Verhandlungen hatten tatsächlich Erfolg. Im Herbst 1952 einigte man sich schließlich darauf, die steuerliche Abzugsfähigkeit der Warenrückvergütungen auf 3% zu begrenzen. Darüber hinaus sollte das nach dem Krieg außer Kraft gesetzte Verbot des Nichtmitgliedergeschäfts (§8 IV GenG) nicht reaktiviert werden. Die Höhe der Warenrückvergütung sollte ebenfalls unangetastet bleiben. Der Beirat des Hauptverbandes des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels verweigerte diesem Kompromiß seine Zustimmung¹¹⁰⁵. Die HDE betrachtete die Verhandlungen daraufhin als gescheitert und ging dazu über, Maximalforderungen zu stellen: Den Konsumgenossenschaften sollte es untersagt werden, an Nichtmitglieder zu verkaufen, und die Warenrückvergütung sollte auf 3% begrenzt werden. Der ZDH teilte diesen Standpunkt¹¹⁰⁶.

Der Strategiewechsel der HDE kam keineswegs überraschend. Bereits im Frühjahr 1952 hatte sich bei den Erörterungen im gewerberechtlichen Ausschuß der HDE angedeutet, daß die innerverbandliche Opposition gegen eine auf Ausgleich bedachte Konsumgenossenschaftspolitik zunahm. Zu diesem Zeitpunkt konnten sich allerdings diejenigen Kräfte, die für eine moderate Verhandlungsposition eintraten, noch einmal durchsetzen¹¹⁰⁷. Bis zum Ende des Jahre gewannen indes die „Falken“, die vor allem aus dem Lager des Lebensmitteleinzelhandels kamen und vom bayerischen Einzelhandelsverband dezidiert unterstützt wurden, die Oberhand¹¹⁰⁸.

Nachdem die Einzelhandelsorganisation in der Konsumvereinsfrage in die Offensive gegangen war, wurden auch die parlamentarischen Debatten zu diesem Thema immer kontroverser. Dies zeigte sich sehr deutlich, als der Bundestag im Dezember 1953 vor der Alternative stand, die Suspendierung des §8 IV GenG entweder auslaufen zu lassen oder bis zur gesetzlichen Regelung dieser Materie zu verlängern. Der Bundestagsaus-

¹¹⁰⁴ Niederschrift über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 16. 7. 1948, S. 13 f. (HDE/Archivraum).

¹¹⁰⁵ Ergebnisbericht über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 22. und 23. 10. 1952, S. 2 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2). Zu den Verhandlungen zwischen HDE und Konsumgenossenschaften im Jahre 1951 vgl. Protokoll der Sitzung des Präsidiums der HDE am 28. 2. 1951, S. 1 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

¹¹⁰⁶ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 14. Vgl. auch die kritische Bewertung von Hasselmann, S. 625 f.

¹¹⁰⁷ Ergebnisprotokoll über die Arbeitstagung des Gewerberechtsausschusses der HDE am 4. 4. 1952, S. 6-9 (HDE/Flur/unbeschriftet).

¹¹⁰⁸ Zur innerverbandlichen Machtverschiebung vgl. auch Bömcke an Erhard, 4. 2. 1953 (BA B102/015029/H. 2). Nach Bömckes Einschätzung waren die „maßgeblichen Vertreter des Handels“ keineswegs von der Notwendigkeit überzeugt, daß die Rückvergütung um der Wettbewerbsneutralität willen auf 3% beschränkt werden müsse. Sie hätten diese Auffassung nur unter dem Druck des Verbandes des Lebensmitteleinzelhandels vertreten (S. 2). Vgl. auch Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 31. 3. 1954, S. 5: Aus diesem Protokoll geht hervor, daß der Präsidialrat der HDE für das Verbot des Nichtmitgliedergeschäftes sowie für eine Beschränkung der Rückvergütung auf 3% eintrat.

schuß für Wirtschaftspolitik entschied sich mehrheitlich für letzteres. Auch der Ausschuß für Mittelstandsfragen stimmte der Verlängerung des Provisoriums zu, wenn auch mit der denkbar knappen Mehrheit von elf zu zehn Stimmen¹¹⁰⁹. Die Mittelstandsvertreter der Regierungsparteien plädierten dafür, das Verbot des Nichtmitgliedergeschäfts mit sofortiger Wirkung wieder einzuführen und somit die wettbewerbspolitische Benachteiligung des gewerblichen Mittelstandes zu beseitigen. Wie emotional die Debatte von mittelständischer Seite geführt wurde, macht Schmückers Feststellung deutlich, „daß hier ein Stand nicht um seine Ausdehnung kämpft, sondern daß der mittelständische Einzelhandel um seine Existenz ringt“¹¹¹⁰. Aus dem Ergebnis der namentlichen Abstimmung zum Antrag auf Verlängerung der Suspendierung des §8 IV GenG ist ersichtlich, daß in der Frage der wettbewerbspolitischen Behandlung der Konsumgenossenschaften der Riß mitten durch die CDU/CSU-Fraktion ging: 99 Abgeordnete der CDU/CSU stimmten für die Verlängerung und 118 dagegen. FDP und DP lehnten eine Verlängerung geschlossen ab. Die SPD stimmte geschlossen für den Fortbestand der geltenden Bestimmungen. Der Antrag auf Verlängerung wurde schließlich mit 259:185 Stimmen angenommen¹¹¹¹.

Auch der DMB hatte sich Ende November in einem Schreiben an den Bundeswirtschaftsminister dafür stark gemacht, die Suspendierung des Nichtmitgliederverbotes auslaufen zu lassen¹¹¹². Wenig später stellte sich jedoch heraus, daß diese Stellungnahme nicht von allen Trägerverbänden des DMB befürwortet wurde. Hermes teilte dem verantwortlichen Referenten im BMW mit, daß der DBV in dieser Frage nicht die Auffassung des Mittelstandsblocks vertrete, im Gegenteil, der Bauernverband sei sogar dafür, die Aufhebung des Nichtmitgliederverbotes zu verlängern¹¹¹³. So verständlich dieser Standpunkt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Interessen der landwirtschaftlichen Genossenschaften war, so sehr schadete dieser Alleingang dem politischen Renommee des Mittelstandsblocks.

Welchen Standpunkt nahm die Bundesregierung in bezug auf die Rechtsstellung der Konsumgenossenschaften ein? Alle mit der Materie befaßten Bundesressorts sprachen sich für die Beseitigung des §8 IV GenG aus. Es herrschte die Auffassung vor, daß die Interessen des Mittelstandes hierdurch nicht entscheidend beeinträchtigt würden, zumal der Umsatzanteil des Nichtmitgliedergeschäftes der Konsumgenossenschaften ohnehin rückläufig (1949: 27,2% – 1952: 6,5%) sei. Die Regelung der Rückvergütung wurde dagegen durchaus als korrekturbedürftig angesehen¹¹¹⁴. Das BMW war ebenso wie das BMF lange Zeit der Ansicht, daß die Begrenzung der Steuerfreiheit von Warenrückvergütungen ausreiche, um die Wettbewerbsgleichheit zwischen mittelständischem Einzelhandel und Konsumgenossenschaften herzustellen¹¹¹⁵. Bei dieser Einschätzung blieb es

¹¹⁰⁹ Sten.Ber.BT, 2. WP, 8. Sitzung, 10. 12. 1953, S. 196.

¹¹¹⁰ Ebenda, S. 197.

¹¹¹¹ Ebenda, S. 232-235; vgl. auch Hasselmann, S. 627. Interessant ist, daß auch Naegel für die Verlängerung der Suspendierung stimmte, obwohl er ein führender Funktionär in der Einzelhandelsorganisation war. Zum Abstimmungsverhalten der Regierungsmitglieder vgl. Der Generalsekretär der DP, Bodenkamp, an alle Landesverbände, 21. 1. 1954 (HStAD/RW 151/360).

¹¹¹² DMB an Bundeswirtschaftsminister, 26. 11. 1953 (BA B102/15030/1).

¹¹¹³ Bömcke (II A5/BMW) an Michel, 9. 12. 1953 (BA B102/15030/1).

¹¹¹⁴ Aktenvermerk (IIA5/BMW) betr. §8 IV GenG, 29. 10. 1953, S. 2 (BA B102/15030/H. 1).

¹¹¹⁵ Empfang des Präsidialrates der HDE am 8. 12. 1952 bei Erhard, S. 5 (BA B102/12699b/H. 2). Zum BMF vgl. Staatssekretär des BMF an Dollinger (Entwurf), 9. 6. 1955, S. 4 (BA B126/6528).

jedoch nicht. Im Herbst 1953 sprach sich das BMW dafür aus, die Höhe der Rückvergütung zu beschränken. Auf diese Weise sollten die Konsumgenossenschaften zu einer aktiven Preispolitik gezwungen werden, so daß sich der Wettbewerbsdruck im mittelständischen Lebensmitteleinzelhandel erhöhte. Hiervon erwartete sich das BMW wiederum Preissenkungen bzw. eine Senkung der Handelsspannen¹¹¹⁶. Es war mithin nicht nur das Streben nach Wettbewerbsneutralität, das das BMW veranlaßte, für die Gleichbehandlung von Rabatten und Warenrückzahlungen einzutreten. Es ging vielmehr darum, das Preisniveau zu stabilisieren bzw. zu senken.

Eine gewisse Rolle spielten auch außerökonomische Überlegungen. Bömcke, der Genossenschaftsreferent im BMW, hob in einer internen Stellungnahme hervor, das BMW sei stets daran interessiert gewesen, daß die Bedeutung des Selbsthilfeaspekts bei den Konsumgenossenschaften abnehme und sich die Konsumvereine zu gewinn- und wettbewerbsorientierten Handelsunternehmen wandelten. Diese Entwicklung sei nicht nur unter ökonomischen Gesichtspunkten zu begrüßen. Auf diese Weise könne nämlich auch erreicht werden, „daß die politischen Bindungen der Konsumgenossenschaften in ihrer Bedeutung zunehmend in den Hintergrund treten“¹¹¹⁷. Die Aufhebung des Verbots des Nichtmitgliedergeschäfts sei ein Schritt auf diesem Weg. Eine Beschränkung der Konsumgenossenschaften auf ihren Mitgliederkreis würde zwangsläufig dazu führen, daß der Stellenwert der Genossenschaftsideologie zunehme¹¹¹⁸. Die politischen Intentionen des BMW erläuterte Bömcke auch in einem Gespräch mit Vertretern des bayerischen Lebensmitteleinzelhandels. Der Bundeswirtschaftsminister, so Bömcke, befürchte, daß durch die Reaktivierung des §8 IV „eine Verstärkung der Bindung an Gewerkschaften, Parteien usw.“ eintreten werde¹¹¹⁹. Die Einzelhandelsfunktionäre ließen sich von diesem Argument nicht beeindrucken. Ihrer Meinung nach brachte die Ausdehnung des Geschäftsbetriebs der Konsumgenossenschaften untragbare wirtschaftliche und politische Risiken mit sich. Ein Wegfall des Nichtmitgliederverbots kam für sie daher nicht in Frage. Nach Einschätzung der Interessenvertreter des bayerischen Lebensmitteleinzelhandels befanden sich die Konsumgenossenschaften auf dem besten Wege, mit Hilfe der Gewerkschaften ein Versorgungsmonopol zu errichten. Das Expansionsstreben der Konsumgenossenschaften gehe einher mit einem „Vernichtungskampf“ gegen den Mittelstand¹¹²⁰. Der Realitätsgehalt dieser Vorwürfe war denkbar gering. Um so bemerkenswerter ist die Selbstverständlichkeit, mit der politische Ressentiments als Begründung für mittelstandsprotektionistische Forderungen angeführt wurden. Vielleicht noch beachtlicher ist, daß das BMW mit der Veränderung des Konsumgenossenschaftsrechts nicht nur ökonomische, sondern auch im engeren Sinne politische Ziele verfolgte, wenngleich letztere sicherlich nicht vorrangig waren.

Sieht man vom Arbeitnehmerflügel der Union ab, so war in der CDU/CSU die Auffassung, daß das Konsumvereinswesen einen potentiellen politischen Unsicherheitsfaktor darstellte, weit verbreitet. Die mittelstandsnahen Teile der bürgerlichen Parteien waren in ihrem Urteil über die Konsumvereinsbewegung besonders radikal. So war sich z. B. der mittelstandspolitisch besonders rührige Wirtschaftsausschuß der CDU des

¹¹¹⁶ Aktenvermerk (II A5/BMW) betr. §8 IV GenG, 29. 10. 1953, S. 3 (BA B102/15030/H. 1).

¹¹¹⁷ Ebenda, S. 5.

¹¹¹⁸ Ebenda.

¹¹¹⁹ Vermerk (III B2/BMW), 28. 11 1953, S. 1 (BA B102/15030/H. 1).

¹¹²⁰ Ebenda, S. 2.

Rheinlands „darüber im klaren, daß die Idee der Konsumgenossenschaften heute sozialistisch durchtränkt ist“¹¹²¹. Auch der Vorsitzende des Deutschen Genossenschaftsverbandes (DGV) äußerte in bezug auf die wirtschaftspolitische Zielrichtung der Konsumgenossenschaften Bedenken. Er hielt es für ratsam, deren Bekenntnisse zur Marktwirtschaft mit Vorsicht zu behandeln¹¹²². Der dem Einzelhandel nahe stehende Bundestagsabgeordnete Rudolf Meyer-Ronnenberg (GB/ BHE) war sogar der Meinung, „daß ein Netz von 30 000 Konsumvereinsläden eine Planwirtschaft ersten Ranges in der untersten Stufe der Verteilung darstellt. Eine Planwirtschaft, die alle Merkmale der autoritären Staaten bereits im Keim in sich trägt“¹¹²³.

Diese polemischen Attacken erfolgten zu einem Zeitpunkt, als die traditionellen konsumgenossenschaftlichen Integrationsfaktoren, „Milieu“ und „Ideologie“, allenfalls noch von marginaler Bedeutung waren. Die Erosion des Arbeitermilieus führte dazu, daß die Konsumvereine nicht länger den Charakter von Notgemeinschaften hatten. Die Bindungen zwischen Mitgliedern und Konsumvereinen sowie der Mitglieder untereinander wurden infolgedessen labiler. Mit dieser Entwicklung ging eine Entideologisierung der Konsumvereinsbewegung einher. Das ökonomische Vertrauen in die Geschäftsführung der Konsumgenossenschaften ersetzte den Idealismus von einst¹¹²⁴. Dieser Trend wurde von der Führung der Konsumgenossenschaften nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern ausdrücklich begrüßt¹¹²⁵.

Das mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zur Neufassung des Genossenschafts- und Rabattgesetzes beauftragte BMJ ließ sich von der Kampagne gegen die Konsumgenossenschaften nicht beeinflussen. Der im Frühjahr 1954 fertiggestellte Entwurf sah den Wegfall des §8 IV GenG (=Verbot des Nichtmitgliedergeschäfts) vor. Die Höhe der Rückvergütung sollte nach der Regierungsvorlage nicht beschränkt werden. Lediglich in steuerrechtlicher Hinsicht sollten Rabatt und Rückvergütung gleich behandelt werden¹¹²⁶. Die Hauptforderungen der Einzelhandelsorganisation waren mithin nicht berücksichtigt worden. Die Einzelhandelsführung nahm mit Erleichterung zur Kenntnis, daß wenigstens das BMW auf ihrer Seite stand. Das BMW hatte nämlich der HDE bereits im Januar signalisiert, daß es für eine Gleichbehandlung von Rabatt und Rückvergütung eintrete¹¹²⁷.

Ende Mai 1954 wurde der Regierungsentwurf dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß zur Beratung überwiesen. In der am 26. 5. 1954 stattfindenden gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse für Wirtschaftspolitik und Sonderfragen des Mittelstandes beantragte Schmücker, daß der Verkauf an Nichtmitglieder lediglich insoweit zulässig sein solle, „als es zur Erreichung des Genossenschaftszweckes erforderlich sei. Weiter sei

¹¹²¹ CDU des Rheinlands, Wirtschaftsausschuß, 29. 9. 1952, S. 3 (BA B126/6206). Zum Kollektivismus-Vorwurf vgl. auch Kluthe, S. 149-151.

¹¹²² Ergebnismündung der 3. Sitzung des Gesamtausschusses für Warengenossenschaften am 16. 12. 1953, S. 8 (HStAD/RW 151/360).

¹¹²³ Rudolf Meyer-Ronnenberg, Konsumgenossenschaften – eine ernste Gefahr für die Demokratie, November 1953, S. 18 (HStAD/RW 151/360).

¹¹²⁴ Oppen, S. 80-83 und 106. Zum zentralen Stellenwert der Konsumgenossenschaften innerhalb der Arbeiterkultur des Kaiserreiches vgl. Mooser, S. 188.

¹¹²⁵ Vgl. Ergebnismündung der 3. Sitzung des Gesamtausschusses für Warengenossenschaften am 16. 12. 1953, S. 9 (HStAD/RW 151/360).

¹¹²⁶ BT-Drs. II 475 vom 21. 4. 1954.

¹¹²⁷ HDE an Präsidiumsmitglieder, 21. 1. 1954, S. 1f. (BA B102/15030/H. 2).

sicherzustellen, daß eine Verteilungsstelle eines Konsumvereins nur dann neu errichtet werden könne, wenn [...] auch tatsächlich ein genossenschaftlicher Geschäftsbetrieb der Gemeinschaften durchgeführt werden könne. Es müßte daher im Gesetz festgelegt werden, daß vor der Errichtung einer neuen Verteilungsstelle eine ausreichende Anzahl von Mitgliedern im Bezirk dieser Verteilungsstelle vorhanden sein müßte¹¹²⁸. Es sollte also eine Art „objektive“ Zulassungsbeschränkung bei der Neueröffnung von Konsumläden eingeführt werden. Dieser Antrag fand zwar keine Mehrheit, zeigt aber, mit welchen Mitteln die Mittelstandslobbyisten gegen die Konsumgenossenschaften vorzugehen gewillt waren. Mehr Erfolg war dagegen Schmückers Anträgen beschieden, die Höhe der Rückvergütungen auf 3% des Mitgliederumsatzes zu begrenzen und die Konsumgenossenschaften darauf zu verpflichten, die Warenrückvergütungen innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres auszuzahlen. Durch die Einführung der Auszahlungsfrist sollte verhindert werden, daß die Rückvergütungsbeträge den Konsumgenossenschaften über einen längeren Zeitraum als unverzinsliche Betriebsmittel zur Verfügung standen¹¹²⁹. Die im Ausschuß vertretenen SPD-Abgeordneten lehnten diesen Änderungsantrag ab, da sie hierin „eine Verfälschung des Genossenschaftsgedankens“ sahen, in den Reihen der Regierungsparteien fand er jedoch Zustimmung¹¹³⁰. Der Änderungsantrag wurde schließlich mit 18:9 vom wirtschaftspolitischen Ausschuß und mit 15:7 vom Mittelstandsausschuß angenommen. Bei der abschließenden Abstimmung über den gesamten Gesetzentwurf bekannten sich auch die Vertreter der SPD-Fraktion zu den vorgenommenen Änderungen. Dieser parteiübergreifende Konsens bestimmte auch die 2. und 3. Beratung des Gesetzentwurfes. Am 19.6.1954 nahm der Bundestag das Gesetz, das in den genannten Punkten der Ausschußvorlage entsprach, bei nur wenigen Gegenstimmen an¹¹³¹.

Aus der Sicht der HDE war die Reform des Rabatt- und Genossenschaftsgesetzes ein Erfolg¹¹³². Die Einzelhandelsführung hatte weit mehr erreicht, als sie noch 1952 zu fordern gewagt hatte. Es war insbesondere der politischen Mobilisierung des alten Mittelstandes in den Jahren 1951/52 zu verdanken, daß man die wettbewerbspolitischen Interessen des Einzelhandels ernster nahm als ehemals. Hinzu kam, daß innerhalb der Regierungskoalition der Einfluß der Mittelstandsabgeordneten stieg. Dem BMW fiel es nicht schwer, diesem Druck nachzugeben, da es sich – wie bereits erwähnt – von der Begrenzung der Rückvergütung positive preispolitische Effekte erwartete. Die Mittelstandsför-

¹¹²⁸ Kurzprotokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und der 5. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes am 26. 5. 1954, S. 6 (PA II 42/Bd. A). Vgl. auch Hasselmann, S. 628 f.

¹¹²⁹ Kurzprotokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und der 5. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes am 26. 5. 1954, S. 7 (PA II 42/Bd. A).

¹¹³⁰ Ebenda, S. 8.

¹¹³¹ Zu den einzelnen Bestimmungen vgl. das Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und des Rabattgesetzes vom 21. 7. 1954 (BGBl I, S. 212).

¹¹³² HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 42. Positiv kommentiert wurde nicht nur die prozentuale Begrenzung der Rückvergütung, sondern auch die Vorschrift, daß die Warenrückvergütung nicht über sechs Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres hinausgeschoben werden durfte. Den Konsumgenossenschaften wurde somit die Möglichkeit versperrt, die unversteuerte Warenrückvergütung als billige Betriebsmittel zu nutzen (ebenda).

derung spielte als Motiv kaum eine Rolle. Das ordnungspolitische Gebot der Gleichbehandlung bildete zwar den (vermeintlich) rationalen Kern der vorgenommenen Veränderungen¹¹³³, erklärt aber nicht, warum die Gleichsetzung von Rabatten und Rückvergütungen 1954 politisch durchsetzbar war, 1951 dagegen nicht¹¹³⁴.

Für die Konsumgenossenschaften bedeutete die Änderung des Regierungsentwurfs während der parlamentarischen Beratungen zweifellos eine politische Niederlage. Positiv war allenfalls, daß es den Mittelständlern nicht gelungen war, den Verkauf an Nichtmitglieder gesetzlich verbieten zu lassen. Die Frage, ob das Genossenschaftsgesetz auch in ökonomischer Hinsicht eine Niederlage für die Konsumgenossenschaftsbewegung darstellte, erfordert eine differenzierte Antwort. In den Jahren vor dem Inkrafttreten des Gesetzes betrug die Warenrückvergütung ca. 6–7% des Umsatzes. Der Rückgang dieses Anteils auf drei Prozent verminderte zweifellos die Attraktivität der Konsumvereinsmitgliedschaft. Ganz wie es das BMW vorhergesehen hatte, versuchten die Konsumgenossenschaften in der Folgezeit durch eine Niedrigpreispolitik ihre Marktposition auszubauen bzw. zu bewahren. Während der Marktanteil zwischen 1948 und 1953 expandierte, blieb er in den folgenden drei Jahrzehnten nahezu konstant¹¹³⁵. Dies ist allerdings nicht allein und vermutlich nicht einmal in der Hauptsache auf den Gesetzgebungsakt von 1954 zurückzuführen. Vielmehr hing die Stagnation der Konsumgenossenschaften in erster Linie mit der Expansion der Einkaufsgenossenschaften sowie der Entstehung neuer Großbetriebsformen zusammen.

Das Gesetzesprojekt gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel

Der Schutz des institutionellen Einzelhandels vor alternativen Formen der Warendistribution stellte in den 50er Jahren ein zentrales wettbewerbspolitisches Anliegen der Einzelhandelsorganisation dar. Insbesondere der Direktabsatz in Form des Werks- und Behördenhandels war der HDE ein Dorn im Auge. Angesichts der schlechten Versorgungsbedingungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit waren immer mehr Belegschaften dazu übergegangen, Sammelbestellungen aufzunehmen und diese dann an Industrie, Großhandel und Versandhandel weiterzuleiten. Dieser kollektive Einkauf auf der Großhandels- bzw. Herstellerstufe war wesentlich günstiger als der individuelle Warenbezug beim Einzelhandel. Die HDE wollte die hieraus resultierenden Umsatzeinbußen ihrer Klientel nicht hinnehmen. HDE-Präsident Schmitz sprach in diesem Zusammenhang sogar von einem „Krebsschaden“, der beseitigt werden müsse¹¹³⁶.

Die HDE empfand es als ungerecht, daß sich der Werks- und Behördenhandel auf die leichtverkäuflichen Standardartikel, bei denen die Gewinnchancen besonders gut wa-

¹¹³³ Dieser Aspekt stand auch im Mittelpunkt der offiziellen Begründung; vgl. Bundesfinanzminister an Vorsitzenden des wirtschaftspolitischen Ausschusses, 21. 12. 1954, S. 5 und 7 (BA B126/6528).

¹¹³⁴ So gesehen, ist die Frage, ob die Gleichsetzung von Rabatt und Rückvergütung berechtigt bzw. rechtsdogmatisch vertretbar war, von sekundärer Bedeutung. Zu den systematischen Aspekten der Thematik vgl. Kluthe, S. 187–190.

¹¹³⁵ Ebenda, S. 176. Vgl. auch die detailliertere Darstellung von Hasselmann, S. 566 und 634. Hasselmann weist darauf hin, daß sich nach 1954 der jährliche Mitgliederzuwachs verlangsamte. Bei der Ursachenforschung neigt er jedoch dazu, die ökonomischen Auswirkungen der genossenschaftsrechtlichen Veränderungen zu überschätzen.

¹¹³⁶ Protokoll der Präsidialrats-Sitzung vom 9. 6. 1949, S. 6 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

ren, beschränkte, während rund die Hälfte des Umsatzes der Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe auf sozialkalkulierte und damit wenig profitable Massenartikel entfiel. Der Belegschaftshandel, so der Vorwurf, picke sich die Rosinen aus dem Einzelhandelskuchen heraus. Diese Möglichkeit sei dem Einzelhändler, der einen allgemeinen Versorgungsauftrag habe, verwehrt. Ungerecht sei auch, daß der selbständige Einzelhändler von der Handelstätigkeit seinen Lebensunterhalt decken müsse und außerdem ein unternehmerisches Risiko trage, während es sich bei den Warenvermittlern in den Betrieben dagegen in der Regel um Lohn- bzw. Gehaltsempfänger handele. Außerdem verursache der Werks- und Behördenhandel, dessen Umsätze nur zum geringsten Teil versteuert würden, dem Staat und damit der Allgemeinheit einen Steuerausfall von ca. 150 Mio. DM¹¹³⁷.

In welchem quantitativen Verhältnis stand das Absatzvolumen des Werks- und Behördenhandels zum Gesamtumsatz des Einzelhandels? Die HDE schätzte Anfang 1952, daß pro Jahr Waren im Wert von rund 1 Mrd. DM über die betriebliche bzw. behördliche Warenvermittlung abgesetzt wurden¹¹³⁸. Das waren knapp 3% des Einzelhandelsumsatzes im Jahre 1951¹¹³⁹. Dieser Prozentsatz erscheint im Rückblick gering. Die HDE glaubte allerdings, daß dies nur der Anfang einer sich beschleunigenden Entwicklung sei. Sie ersuchte daher den Gesetzgeber, den Werks- und Behördenhandel zu verbieten. Gleichzeitig versuchte die Hauptgemeinschaft, den Versandhandel von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zu überzeugen. Da es in den zwischenverbändlichen Verhandlungen nicht gelang, die Versandhandelsbestellungen von anderen Formen der Sammelbestellung abzugrenzen, blieb der Versandhandel, der ja zu den Hauptnutznießern des Werks- und Behördenhandels zählte, auch weiterhin ein scharfer Kritiker der HDE-Pläne¹¹⁴⁰. Die Gewerkschaften stimmten zwar mit der Hauptgemeinschaft darin überein, daß die Betriebsräte sich nicht als Handelsvermittler betätigen sollten, eine gesetzliche Regelung hielten sie jedoch für unnötig¹¹⁴¹.

In der Frage des Behördenhandels konnte die HDE sehr bald einen Erfolg verzeichnen. Am 28. 11. 1952 erließ der Bundesinnenminister Richtlinien zur Beseitigung des Behördenhandels in der Bundesverwaltung. Danach waren der Vertrieb von Waren für private Zwecke sowie der Umlauf von Sammelbestellungslisten während der Dienststunden in den Arbeitsräumen verboten¹¹⁴². Die Bereitschaft der Bundesregierung, den Forderungen des Einzelhandels zumindest in bezug auf den Behördenhandel zu entsprechen, ist im Zusammenhang mit der Politisierung des Mittelstandes zu sehen. Seit der

¹¹³⁷ HDE, 4. Arbeitsbericht (1951), S. 10.

¹¹³⁸ Ebenda. Des weiteren schätzte die HDE, daß ohne den Werks- und Behördenhandel die Zahl der Arbeitsplätze im Einzelhandel um 25 000 steigen würde; vgl. HDE an Mitglieder des HDE-Gewerberechtsausschusses, Anlage: HDE-Entwurf eines Gesetzes über das Verbot des Werks- und Behördenhandels, S. 3 (HDE/Flur/unbeschriftet).

¹¹³⁹ Berechnet nach den Angaben in: HDE, 5. Arbeitsbericht, S. 2. Ende der 50er Jahre wurde das Absatzvolumen im Wege des Betriebs- und Belegschaftshandels auf rund 5% des gesamten Einzelhandelsumsatzes geschätzt; vgl. HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 63.

¹¹⁴⁰ Ergebnisbericht über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses der HDE am 26. 9. 1952, S. 10 (HDE/Flur/unbeschriftet).

¹¹⁴¹ Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Gewerberechtsausschusses der HDE am 26. 9. 1952, S. 10 (HDE/Flur/unbeschriftet). Vgl. auch HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 11.

¹¹⁴² Die Bundesregierung fördert den gewerblichen Mittelstand, S. 26; HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 12.

Bildung des Mittelstandsblockes war „die Frage der Einschränkung des Betriebs- und Behördenhandels zu einer politischen geworden“¹¹⁴³.

Das von der HDE geforderte gesetzliche Verbot des Belegschaftshandels war 1952 noch nicht in Sicht¹¹⁴⁴. Der Bundeswirtschaftsminister teilte zwar die Auffassung, daß diese Form des Direktabsatzes wettbewerbspolitisch unerwünscht sei, er glaubte jedoch, daß dieses Problem auf freiwilliger Basis gelöst werden könne. Er forderte die Unternehmerschaft dazu auf, von sich aus gegen den Belegschaftshandel vorzugehen. Der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft schlossen sich diesem Appell an¹¹⁴⁵. Ende November 1954 gab der BDI „Grundsätze für die Ablehnung des volkswirtschaftlich ungerechtfertigten Betriebs- und Belegschaftshandels“ bekannt. Danach sollten weder die Unternehmen noch einzelne Beschäftigte im eigenen Namen Waren kaufen, um diese dann gegen Entgelt an Betriebsangehörige abzugeben. Die HDE war skeptisch, ob dieser Aufruf tatsächlich befolgt werden würde¹¹⁴⁶. Diese Bedenken bestanden auch in der mittelstandsnahen Gruppe der CDU/CSU-Fraktion.

Nachdem deutlich wurde, daß die „Grundsätze“ kaum Wirkung zeigten¹¹⁴⁷, brachten die CDU/CSU-Mittelstandsvertreter mit Billigung der HDE im Dezember 1955 den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel ein¹¹⁴⁸. Nach dem Entwurf sollten die Betriebsinhaber bzw. die verantwortlichen Leiter des Betriebes zur Verantwortung gezogen werden, wenn in ihrem Unternehmen verbotener Betriebs- oder Belegschaftshandel betrieben wurde. Der Mittelstandsausschuß des Bundestages änderte diese Bestimmung dahingehend ab, daß nur derjenige strafbar sein sollte, der Waren zum Zwecke des Betriebs- und Belegschaftshandels anbot. Die HDE setzte sich demgegenüber dafür ein, daß neben den Lieferanten auch die Betriebsinhaber strafrechtlich verfolgt werden sollten. Sie war aber realistisch genug, um anzuerkennen, daß die vom Mittelstandsausschuß befürwortete Regelung das Äußerste dessen darstellte, was politisch durchsetzbar schien¹¹⁴⁹.

Innerhalb der Bundesregierung waren die Widerstände gegen den Gesetzentwurf zunächst sehr groß. Das BMA sprach sich eindeutig gegen den Gesetzentwurf aus, da es den Belegschaftshandel aufgrund seiner preisdrückenden Wirkung als positiv beurteilte. Für den Fall, daß der Gesetzgeber dennoch gegen diese Absatzform vorgehe, sollte nach Auffassung des BMA allenfalls der Lieferant, nicht aber der Abnehmer, also der Betriebsinhaber bzw. die Belegschaft, zur Verantwortung gezogen werden¹¹⁵⁰. Das

¹¹⁴³ Vermerk Ministerialrat Dullien (BMI), 26. 11. 1952, S. 1 (BA B102/39419).

¹¹⁴⁴ Die Beratungen des ersten, von der CDU/CSU am 20. 2. 1952 eingebrachten Initiativentwurfes (BT-Drs. I 31/36) verliefen im Sande; vgl. Niederschrift über eine Ressortbesprechung betr. den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel, 12. 3. 1956, S. 1 (BA B1367/2478).

¹¹⁴⁵ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 12.

¹¹⁴⁶ HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 32.

¹¹⁴⁷ Dies war nicht nur die Auffassung des Einzelhandelsverbandes und der Mittelstandsabgeordneten, sondern wurde auch vom BMW konzediert; vgl. Niederschrift über eine Ressortbesprechung am 6. 3. 1956 betreffend den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel, S. 2 (BA B136/2478).

¹¹⁴⁸ BT-Drs. II 1873; vgl. HDE, 8. Arbeitsbericht (1955), S. 39.

¹¹⁴⁹ HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 47.

¹¹⁵⁰ Vermerk Hornschu (BKA), 9. 3. 1956 (BA B136/2478).

BMW vertrat dagegen die Ansicht, daß sich das Verbot gegen den Betriebsinhaber und nicht gegen den Lieferanten zu richten habe¹¹⁵¹. Das BMW lenkte – vermutlich um das Gesetz als solches zu retten – im Mai 1956 ein und stellte sich in dieser Frage fortan hinter die Auffassung des BMA¹¹⁵².

Nachdem in der zweiten Legislaturperiode der federführende Ausschuß für Wirtschaftspolitik aus Zeitmangel nicht mehr zur Verabschiedung der Vorlage gekommen war¹¹⁵³, legte die CDU/CSU-Fraktion auf Betreiben des Diskussionskreises Mittelstand zusammen mit der DP einen neuen Gesetzentwurf vor¹¹⁵⁴. Dieser war im Vergleich zu den früheren Entwürfen sehr liberal gehalten. Die Strafandrohung sollte sich nur gegen den Lieferanten richten. Die Annahme der Lieferungen sollte zwar auch verboten sein, eine strafrechtliche Verfolgung der Betriebsinhaber und Betriebsangehörigen, die sich an der Warenvermittlung beteiligten, war indes nicht vorgesehen. Die HDE sah hierin eine folgenschwere Lücke des Gesetzentwurfes. Außerdem monierte sie, daß sich das Verbot nur gegen den entgeltlichen Warenbezug richtete. Warengeschenke im Rahmen der betrieblichen Sozialpolitik sollten dagegen gemäß dem Entwurf auch dann zulässig sein, wenn die Waren direkt vom Großhändler oder Hersteller bezogen wurden¹¹⁵⁵. Der Vizepräsident der HDE und Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion Illerhaus kritisierte im Bundestag, daß die Inhaber von Industriebetrieben den Betriebshandel als eine Art indirekte Lohnerhöhung verstünden. Für die Industriellen sei diese Form der Lohnerhöhung sehr bequem, da sie auf dem Rücken des Einzelhandels ausgetragen werde. Dies sei natürlich nicht zu tolerieren¹¹⁵⁶.

Der BDI sprach sich gegen die Bestrebungen der Mittelstandsvertreter aus, das Problem des Betriebs- und Belegschaftshandels auf gesetzlichem Wege zu bekämpfen. In einer freiheitlichen Marktwirtschaft müsse es jedem Marktteilnehmer freistehen, „den ihm am rationellsten und zweckmäßigsten erscheinenden Absatz- oder Bezugsweg zu wählen“¹¹⁵⁷. Sofern der Direktabsatz volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt sei, wie etwa bei gewissen Arten des Betriebs- und Belegschaftshandels, solle man zur Unterbindung dieser Praktiken marktkonforme Mittel wählen. Der BDI bestritt in diesem Zusammenhang, daß die von ihm im Jahre 1954 aufgestellten „Grundsätze“ tatsächlich so wirkungslos gewesen seien, wie von der HDE behauptet werde. Der BDI schlug vor, dem Problem des Betriebs- und Belegschaftshandels auf der Grundlage der Bestimmungen gegen den unlauteren Wettbewerb und des Kartellgesetzes zu Leibe zu rücken¹¹⁵⁸. Der DGB vertrat ebenfalls die Ansicht, daß der Umfang des Betriebs- und Belegschafts-

¹¹⁵¹ Niederschrift über eine Ressortbesprechung am 6. 3. 1956 betr. den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel, S. 4 (BA B136/2478).

¹¹⁵² Niederschrift über die wesentlichen Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4. 5. 1956 betr. den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel, 18. 5. 1956, S. 1 (BA B136/2478).

¹¹⁵³ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Mittelstandsfragen über den Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel (BT-Drs. III 2130).

¹¹⁵⁴ BT-Drs. III 747.

¹¹⁵⁵ HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 64.

¹¹⁵⁶ Sten.Ber.BT, 3. WP, 68. Sitzung (8. 4. 1959), S. 3605.

¹¹⁵⁷ BDI, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel, 2. 6. 1950, S. 2 (BA B102/39422).

¹¹⁵⁸ Ebenda, S. 8 f.

handels überschätzt werde, und sprach sich daher gegen ein gesetzliches Verbot aus¹¹⁵⁹. Der Industrie- und Handelskammertag unterstützte dagegen den Gesetzentwurf, obwohl er mutmaßte, daß „die Ausbreitung des Beziehungshandels zu einem verstärkten Preiswettbewerb beigetragen“ habe¹¹⁶⁰. Für ein Verbot spreche jedoch die Tatsache, daß die mit dem Warenvertrieb in einem Einzelhandelsunternehmen verbundenen Kosten beim Betriebs- und Belegschaftshandel nicht anfielen. Die betrieblichen Warenvermittler hätten somit einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem institutionellen Einzelhandel¹¹⁶¹.

Dies war auch für Erhard das ausschlaggebende Argument. Auf der Ende Oktober 1959 stattfindenden Delegiertenversammlung der HDE bekräftigte er nochmals sein Votum für eine Verbotsgesetzgebung¹¹⁶². Im BMW gab es allerdings auch abweichende Stimmen, die sowohl die Notwendigkeit als auch die Effizienz einer gesetzlichen Regelung in Frage stellten¹¹⁶³.

Der Bundesarbeitsminister gehörte zu den schärfsten Kritikern des Gesetzentwurfs. Seiner Meinung nach war es „sozialpolitisch nicht zu vertreten, eine zur Zeit bestehende Vergünstigung, die ausschließlich die Arbeitnehmerschaft betrifft, zu beseitigen“¹¹⁶⁴. Aus wirtschaftspolitischer Sicht sei die im Gesetzentwurf implizit enthaltene Annahme zu kritisieren, daß nur der Warenweg „Produktionsstätte – Großhandel – Einzelhandel“ zugelassen werden dürfe. Es sei nicht einzusehen, warum dieser traditionelle Absatzweg geschützt werden solle, wo doch der Belegschaftshandel nicht zu Preiserhöhungen führe, sondern im Gegenteil preissenkend wirke.¹¹⁶⁵ Außer Betracht blieb bei dieser Argumentation, daß die Preisvorteile, die sich aus dem Belegschaftshandel ergaben, nur den Arbeitnehmern, nicht aber sozialen Problemgruppen wie den Rentnern oder den Arbeitslosen zugute kamen. Faßt man den Standpunkt des Bundesarbeitsministers zusammen, so stellte die Verbotsgesetzgebung letztlich eine Erhaltungsintervention zugunsten des mittelständischen Einzelhandels dar, die auf Kosten der Arbeitnehmer ging.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die das BMJ gegen den Gesetzentwurf geltend machte, wogen politisch am schwersten. Dabei ging es vor allem um die Frage, inwieweit der Entwurf mit Art. 12 GG vereinbar sei. Nach Auffassung des Bundesjustizministers war es nicht ausgeschlossen, daß das Bundesverfassungsgericht das Verbot des Betriebs- und Belegschaftshandels als Berufsverbot und damit als verfassungswidrig ein-

¹¹⁵⁹ Kurzprotokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für Mittelstandsfragen am 4. 11. 1959, S. 4 (BA B136/2475).

¹¹⁶⁰ Ebenda, Anlage 1: Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelstages, S. 2.

¹¹⁶¹ Ebenda.

¹¹⁶² HDE, 12. Arbeitsbericht (1959), S. 62 f. Vgl. ferner Baetzgen (II C 1) an Bundeswirtschaftsminister, 18. 1. 1960 (BA B102/39422).

¹¹⁶³ Rickertsen (II C 1/BMW) an Baetzgen, 27. 1. 1959 (BA B102/14925a). Min.Dir. Britsch vom BMW hob im Ausschuß für Mittelstandsfragen hervor, das BMW sei zu dem Ergebnis gekommen, daß sich der Betriebs- und Belegschaftshandel entgegen den Aussagen der HDE und des IfO-Instituts seit 1957 nicht verstärkt habe. Die Tatsache, daß Britsch diese Entwicklung vor allem auf nichtstaatliche Eindämmungsmaßnahmen zurückführte, legt den Schluß nahe, daß er von der Notwendigkeit eines gesetzlichen Eingriffes nicht vollkommen überzeugt war; vgl. Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Ausschusses für Mittelstandsfragen am 14. 10. 1959, S. 4 f. (BA B136/2478).

¹¹⁶⁴ Bundesarbeitsminister an Bundeswirtschaftsminister, 7. 3. 1960, S. 1 (BA B102/39422).

¹¹⁶⁵ Ebenda, S. 2.

stufen würde. Eine derartige „objektive“ Zulassungsbeschränkung stellte in der Tat einen weitreichenden Eingriff in die Berufswahl dar und konnte nur als gerechtfertigt gelten, wenn hierdurch schwere Gefahren für ein wichtiges Gemeinschaftsgut abgewendet wurden. Der Justizminister vermochte indes nicht zu erkennen, daß der Direktabsatz über den Betrieb eine ernsthafte Gefährdung des Einzelhandels mit sich brachte. Verfassungsrechtlich problematisch war das Verbot seiner Meinung auch dann, wenn man es lediglich als Eingriff in die Berufsausübung auffaßte, denn selbst in diesem Fall sei der Nachweis erforderlich, daß vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls für eine derartige Zulassungsbeschränkung sprächen. Der Bundesjustizminister enthielt sich zwar eines abschließenden Urteils über diese Frage, hob jedoch hervor, daß die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Falle einer Überprüfung durchaus negativ ausfallen könne¹¹⁶⁶. Es bestand mithin die Gefahr, daß ein Verbot des Betriebs- und Belegschaftshandels für verfassungswidrig erklärt werden würde.

Der Bundesinnenminister schloß sich dieser Einschätzung an. Zudem zweifelte er daran, daß die im Gesetz vorgesehenen Strafbestimmungen tatsächlich geeignet seien, den Betriebs- und Belegschaftshandel wirksam einzudämmen. Angesichts der rechtlich zulässigen Ausweichrichtungen (z. B. Sozialwerke, Einkaufsgenossenschaften der öffentlich Bediensteten) sei „zu erwarten, daß das Gesetz [...] zu einem ‚Schlag ins Wasser‘ führt“¹¹⁶⁷.

Erhard hielt trotz dieser massiven Einwände an einer gesetzlichen Regelung fest. In einer im September 1960 abgegebenen Stellungnahme bejahte er – wenn auch mit einigen Vorbehalten – die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs¹¹⁶⁸. Der Vorsitzende des federführenden Ausschusses für Mittelstandsfragen, Wieninger, begrüßte dieses Votum. Die Ausschußmitglieder schlossen sich, ungeachtet ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit, dieser Beurteilung an. Im Ausschuß für Wirtschaftspolitik war die Zustimmung dagegen weniger breit, da ein Teil der dort vertretenen SPD-Mitglieder die Vorlage ablehnte. Bemerkenswert ist, daß Ministerialdirigent Britsch vom BMW trotz der anderslautenden Stellungnahme seines Ministers Anfang Oktober 1960 dem Mittelstandsausschuß nahelegte, von einem gesetzlichen Verbot abzusehen. Auch Ministerialrat Eberberg vom BMJ wies die Ausschußmitglieder noch einmal auf die verfassungsrechtliche Problematik des Entwurfs hin. Dabei hob er hervor, daß in der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Begriff „Beruf“ sehr weit ausgelegt werde. Es sei daher durchaus möglich, daß auch der Betriebs- und Belegschaftshandel vom Bundesverfassungsgericht als Beruf angesehen würde. Dies könne wiederum zur Folge haben, daß ein generelles Verbot dieser Handelsform als unzulässiger Eingriff in die Freiheit der Berufswahl gewertet würde¹¹⁶⁹.

¹¹⁶⁶ Bundesjustizminister an Bundeswirtschaftsminister, 28.4.1960 (BA B102/39422). Vgl. auch Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Ausschusses für Mittelstandsfragen am 14.10.1959, S. 4 (BA B136/2478); Kurzprotokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Mittelstandsfragen am 9.12.1959, S. 13 f. (BA B102/39422/2). Das BMJ stützte sich bei seiner Argumentation auf die „Dreistufentheorie“ zum Art. 12 GG. Diese lag dem Apothekenurteil des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 11.6.1958 zugrunde (BVerfGE 7, 377).

¹¹⁶⁷ Bundesinnenminister an Bundeswirtschaftsminister, 5.5.1960, S. 9 (BA B102/39422/2). Vgl. auch Bundesinnenminister an Bundeswirtschaftsminister, 27.6.1960 (BA B102/39422/2).

¹¹⁶⁸ HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 59.

¹¹⁶⁹ Kurzprotokoll der 28. Sitzung des Ausschusses für Mittelstandsfragen am 6.10.1960 (BA B102/39422/1).

Am 9. 11. 1960 wurde das Gesetz gegen Betriebs- und Belegschaftshandel vom Bundestag nahezu einstimmig angenommen. Auf eine Aussprache in der zweiten und dritten Lesung hatte man verzichtet. Offenbar waren sowohl die CDU/CSU-Fraktion als auch weite Teile der Opposition daran interessiert, die Gesetzgebungsarbeit zu dieser Materie, die immerhin fast ein Jahrzehnt gedauert hatte, endlich zum Abschluß zu bringen und damit vor dem Ende der 3. Legislaturperiode ein positives mittelstandspolitisches Zeichen zu setzen – selbst auf die Gefahr hin, daß das Gesetz vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt würde. Der Bundesrat sah in seiner Sitzung am 2. 12. 1960 nur mit knapper Mehrheit davon ab, den Vermittlungsausschuß anzurufen, um das Gesetz aufheben zu lassen¹¹⁷⁰. Wer glaubte, daß damit auch die letzte Hürde überwunden sei, sah sich bald getäuscht. Es dauerte über ein dreiviertel Jahr, bis sich der Bundeskanzler dazu bereit fand, das Gesetz zu unterzeichnen. Für diese Verzögerung waren vor allem verfassungsrechtliche Bedenken ausschlaggebend. Adenauer hatte auf Wunsch des Bundespräsidenten das BMJ und das BMI nochmals zu einer Stellungnahme aufgefordert. Laut dieser Gutachten war damit zu rechnen, daß das Gesetz einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten würde. Es war nicht zuletzt auf die massive Intervention der HDE zurückzuführen, daß der Bundeskanzler das Gesetz doch noch unterzeichnete und an den Bundespräsidenten weiterleitete. Bundespräsident Lübke lehnte jedoch – nachdem er ein weiteres Rechtsgutachten hatte einholen lassen – die Unterzeichnung ab. Die Weigerung des Bundespräsidenten erfolgte wohlgehemmt erst nach der Bundestagswahl 1961, was unter wahltaktischen Gesichtspunkten sicherlich im Interesse der Regierung lag. Die Vorlage wurde schließlich an den Präsidenten des Bundestages zurückgeleitet, was de facto das Scheitern des Gesetzes bedeutete. Die HDE war über dieses Vorgehen, das verfassungsgeschichtlichen Seltenheitswert hatte, empört und deutete es als Geringschätzung des Einzelhandels¹¹⁷¹.

Betrachtet man die Auseinandersetzungen um das staatliche Verbot des Betriebs- und Belegschaftshandels im Überblick, so fällt zunächst auf, wie erfolgreich die Mittelstandsabgeordneten des Bundestages in dieser Angelegenheit agierten. Gegen den Widerstand einer Reihe von Bundesministerien sowie der Interessenorganisationen von Arbeit und Kapital war es den parlamentarischen Sachwaltern der Klein- und Mittelbetriebe gelungen, die Diskussion nicht nur in Gang zu halten, sondern auch mit der Verabschiedung im Bundestag zum Abschluß zu bringen, auch wenn das Gesetz dann nicht in Kraft trat. Dabei kam ihnen zweifellos der Umstand zugute, daß der Ausschuß für Mittelstandsfragen zu Beginn der dritten Legislaturperiode bei der Beratung des Entwurfes die Federführung übernahm. Interessant ist auch die Position des Bundeswirtschaftsministers in dieser Frage. Erhard war zunächst keineswegs ein dezidiertes Anhänger eines Verbotgesetzes. Allerdings hatte er sehr früh zu erkennen gegeben, daß seiner Meinung nach zwischen dem Betriebs- und Belegschaftshandel und dem institutionellen Einzelhandel keine fairen Wettbewerbsbedingungen beständen. Es ist hier nicht der Ort, die theoretische Angemessenheit dieser Position zu beurteilen. Hervorzu-

¹¹⁷⁰ HDE, 13. Arbeitsbericht (1960), S. 59 f.

¹¹⁷¹ HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 63. Auf die Streitfrage, ob der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken verweigern durfte, soll hier nicht näher eingegangen werden. Erhard Tiefenbacher, Gesetz gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel vom Bundespräsidenten nicht ausgefertigt, in: Der Betriebs-Berater 1961, H. 31, S. 1177 f.

heben ist indes, daß sich Erhard bei seiner Entscheidung in dieser Angelegenheit nicht primär von volkswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten leiten ließ, sondern von genuin ordnungspolitischen Überlegungen, die an dem Ideal der Startgleichheit orientiert waren und die – im Falle ihrer Realisierung – den institutionellen Einzelhandel vor unliebsamer Konkurrenz geschützt hätten. Dieser erhaltungsinterventionistische Aspekt des Gesetzes wurde von Erhard nicht als solcher gesehen. Es ist daher problematisch, Erhard in bezug auf die Regelung des Betriebs- und Belegschaftshandels mittelstandsprotektionistische Motive zu unterstellen.

Schwarzarbeitsgesetz

Nicht nur die Einzelhandels-, sondern auch die Handwerksorganisation nahm in den 50er Jahren den Kampf gegen „illegitime“, außerhalb des Berufsstandes stehende Konkurrenten auf. Im handwerklichen Bereich waren es vor allem die Schwarzarbeiter, die den Betriebsinhabern Sorge bereiteten. Die Handwerksführung war daran interessiert, daß die rechtlichen Mittel zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgebaut bzw. effektiver gestaltet wurden. In der Nachkriegszeit war die Rechtslage äußerst disparat. Zahlreiche Einzelbestimmungen, die auf Länderebene zum Teil sogar voneinander abwichen, stellten die Schwarzarbeit unter Strafe¹¹⁷². Die hieraus resultierende Unübersichtlichkeit war nach Auffassung des ZDH mit dafür verantwortlich, daß die Verwaltung diese Vorschriften nur selten anwandte. Der Spitzenverband des Handwerks forderte daher den Gesetzgeber auf, ein eigenes, auf den Tatbestand der Schwarzarbeit bezogenes Bundesgesetz zu verabschieden. Der Handwerksreferent im BMW, Dr. Hartmann, unterstützte dieses Ansinnen. Seiner Meinung nach hatte die Schwarzarbeit infolge des Kaufkraftverlustes nach dem Krieg zugenommen. Viele Verbraucher seien nicht in der Lage gewesen, die regulären Handwerkspreise zu zahlen. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung seien verheerend: Die Zunahme der Schwarzarbeit führe zu einem Auftragsmangel beim institutionellen Handwerk. Entlassungen und eine Verminderung der Lehrstellenzahl seien die Folge. Hartmann sah die Lösung dieses Problems in einer bundeseinheitlichen Regelung¹¹⁷³.

Dieser Standpunkt konnte sich innerhalb des BMW zunächst nicht durchsetzen. Auch das BMA, das mit dieser Materie federführend befaßt war, sah bis Ende 1952 keine Veranlassung, ein bundeseinheitliches Schwarzarbeitsgesetz auszuarbeiten. Die Diskussion innerhalb des Ministeriums kam erst in Gang, nachdem der Bundestag die Bundesregierung am 16. 11. 1950 durch einstimmigen Beschluß zur Überprüfung der geltenden Bestimmungen aufgefordert hatte. Es wurde sehr bald deutlich, daß im BMA die Auffassung vorherrschte, die Schwarzarbeit könne nicht in einem einheitlichen Gesetz behandelt werden, weil dieser Begriff mehrere, teilweise ganz unterschiedliche Tatbestände umfasse. Man müsse vor allem differenzieren zwischen der Schwarzarbeit als Unterstützungsbetrug und der Schwarzarbeit im handwerklichen Sinne. Unter letzterem war zum einen die Umgehung subjektiver Zugangsbeschränkungen und zum ande-

¹¹⁷² DHBl 1, H. 22 (25.11.149), S. 381.

¹¹⁷³ Hartmann an Referat II, 15. 8. 1950 (BA B102/9149/2).

ren der Verstoß gegen steuerliche sowie gewerbe- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften zu verstehen¹¹⁷⁴.

Auf einer am 8.2.1951 stattfindenden Ressortbesprechung machte der Vertreter des BMA, Ministerialrat Vollmer, deutlich, unter welchem Blickwinkel sein Haus die Schwarzarbeit betrachtete: „Es sei vielfach der strebsamste und leistungsfähigste Teil der Bevölkerung, der aus dem Wunsche nach Verbesserung seines Lebensstandards oder Sicherung seiner Existenz zur Schwarzarbeit greife. Gegenüber diesen Gesichtspunkten seien jedoch mit Rücksicht auf die Arbeitslosigkeit den arbeitsmarktpolitischen Interessen der Vorrang zu geben.“¹¹⁷⁵ Die Schwarzarbeit wurde mit anderen Worten grundsätzlich als Indiz für Leistungsbereitschaft gewertet, während man in bezug auf die beschäftigungspolitischen Auswirkungen der Meinung war, daß die Schwarzarbeit den Arbeitsmarkt stärker be- als entlaste. Der Bundesarbeitsminister führte die Zunahme der Schwarzarbeit vor allem darauf zurück, daß die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsequent angewendet worden waren¹¹⁷⁶. Um diese Implementationsprobleme zu beseitigen, wies er im Juni 1951 die Arbeitsminister der Länder an, eine Art konzertierte Aktion im lokalen Rahmen durchzuführen. Auf Initiative der Arbeitsämter hin sollten auf örtlicher bzw. bezirklicher Ebene Ausschüsse zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gebildet werden. Neben den Vertretern der Arbeitsämter, denen die Leitung der Ausschüsse oblag, sollten an dem zu bildenden runden Tisch sowohl Vertreter der Unternehmer als auch der Gewerkschaften sitzen. Eine Behandlung individueller Verstöße war nicht vorgesehen, da auf keinen Fall dem Denunziantentum Vorschub geleistet werden sollte. Aufgabe der Ausschüsse sollte es vielmehr sein, den örtlichen Verhältnissen angepaßte Methoden zur Unterbindung der Schwarzarbeit zu finden¹¹⁷⁷.

Einem Bericht des Landesarbeitsamtes Pfalz ist zu entnehmen, daß es mit Hilfe der Ausschüsse gelang, die Bekämpfungsmethoden effektiver zu gestalten. Trotz dieser Fortschritte war laut diesem Bericht eine wirksame Unterbindung der Schwarzarbeit allerdings nur in den Fällen möglich, wo die Schwarzarbeiter zugleich Unterstützungsempfänger waren. Der Ermittlungsdienst des Arbeitsamtes konzentrierte sich nämlich hauptsächlich auf diesen Personenkreis. Die entscheidende Rechtsgrundlage bildete dabei das Gesetz über die Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAG). Das Landesarbeitsamt Pfalz betonte, daß es der Arbeitsverwaltung auf der Grundlage des AVAG nicht möglich sei, ihre Ermittlungstätigkeit auf die handwerkliche Schwarzarbeit, d. h. auf die Umgehung gewerberechtlicher Vorschriften auszudehnen. Dagegen könnten selbständige Handwerker, die sich am Unterstützungsbetrug beteiligten, durchaus erfaßt werden.

Die Beschäftigung von Unterstützungsempfängern war für die Betriebsinhaber profitabel, da sie nur die Differenz zwischen dem individuellen staatlichen Sozialeinkom-

¹¹⁷⁴ Vermerk Vollmer (II a/BMA), 10. 1. 1951 (BA B149/630). Der im Zusammenhang mit der rechtspolitischen Analyse der Schwarzarbeit entfachten Diskussion um das Doppelverdienstentum soll im folgenden nicht nachgegangen werden (ebenda).

¹¹⁷⁵ Ergebnismitschrift der Sitzung „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ beim BMA am 8.2.1951, S. 1 (BA B149/630).

¹¹⁷⁶ Bundesarbeitsminister an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, 25.4.1951 (BT-Drs. I 2221, S. 2).

¹¹⁷⁷ Bundesarbeitsminister an Arbeitsminister der Länder, 25.6.1951, S. 2-4 (BA B149/630).

men (z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) und dem sonst üblichen Lohn zu zahlen brauchten. Außerdem sparten sie auf diese Weise Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Die Beschäftigung von Schwarzarbeitern war vor allem in der Landwirtschaft stark verbreitet. Im handwerklichen Bereich waren es vor allem Schneider, Schuhmacher, Anstreicher und Friseure, die auf Kosten des Staates ihre Personalausgaben zu reduzieren suchten¹¹⁷⁸.

Aus dem Erfahrungsbericht des Geschäftsführers der Kreishandwerkerschaft Mülheim-Ruhr geht ebenfalls hervor, daß selbständige Handwerker mitunter Schwarzarbeiter beschäftigten. Aufs Ganze gesehen, seien allerdings die Betriebsinhaber weniger Nutznießer als Leidtragende der Schwarzarbeit. Insbesondere die Handwerksgelegen würden sich in ihrer Freizeit als unliebsame Konkurrenz betätigen. Nach Angaben des Geschäftsführers waren der Kreishandwerkerschaft Mülheim-Ruhr in den Jahren 1950/51 rund 300 Fälle von Schwarzarbeit bekannt geworden. Davon wurden 251 beim Ordnungsamt zur Anzeige gebracht, das seinerseits nur 70 Fälle an die Staatsanwaltschaft weiterleitete. Bestraft wurden allerdings nur 48 Personen. Die Geldstrafen waren im allgemeinen sehr gering. Sie überstiegen nur in zwei Fällen 50 DM. Die geringe Verurteilungsquote war vor allem darauf zurückzuführen, daß eine Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen erst dann vorlag, wenn eine fortgesetzte, auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit ausgeübt worden war. Der Tatbestand der Wiederholung war indes in der Praxis schwer nachzuweisen. Dies lag nicht nur an dem unzulänglichen Ermittlungsapparat, sondern auch an dem Umstand, daß die meisten Schwarzarbeiter nur von Zeit zu Zeit tätig wurden, wie der Geschäftsführer der Mülheimer Kreishandwerkerschaft betonte. Dieser kam denn auch zu dem Schluß, daß eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen unerlässlich sei. Es habe sich gezeigt, daß die von den Arbeitsämtern ins Leben gerufenen Ausschüsse hierfür keinen Ersatz darstellen¹¹⁷⁹.

Angesichts der Berichte über die bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit auftretenden Probleme wuchs im BMA die Bereitschaft, die einschlägigen Bestimmungen rigider zu gestalten. Im Mai 1952 erklärte das Ministerium dem ZDH, daß die geplante Novelle zum AVAG eine Verschärfung der Strafen bei Unterstützungsmissbrauch vorsehe. Die Handwerksvertreter hielten diese Maßnahme für unzureichend. Sie traten für die Schaffung eines besonderen Strafgesetzes gegen die Schwarzarbeit im Handwerk ein. Die Vertreter des BMA wiesen auf die Schwierigkeiten eines solchen Vorhabens hin, zeigten sich aber durchaus kooperativ¹¹⁸⁰.

Nachdem der Bundestag die Bundesregierung am 11. 9. 1952 beauftragt hatte, ein Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorzulegen¹¹⁸¹, kam das BMA nicht mehr darum herum, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. Das BMJ äußerte sich nach wie vor skeptisch zur Schaffung eines Sondergesetzes, da dieses nur „optische Bedeutung“ haben könne¹¹⁸². Auf einer am 18. 2. 1953 stattfindenden Ressortbesprechung plädierte das BMJ für die Zurückstellung des BMA-Entwurfs. Das BMF und das BMI

¹¹⁷⁸ Landesarbeitsamt Pfalz an die Landesregierung Rheinland-Pfalz, 7. 5. 1952 (BA B149/630).

¹¹⁷⁹ Erfahrung der Kreishandwerkerschaft Mülheim-Ruhr bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Vortrag des Geschäftsführers Dr. Eickhoff am 11. 12. 1951 (BA B149/630).

¹¹⁸⁰ Vermerk (II a 3/BMA), 30. 5. 1952, S. 3 f. (BA B149/5688).

¹¹⁸¹ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BT-Drs. II 1111).

¹¹⁸² Vermerk (BMJ), 15. 12. 1952 (BA B149/5688).

schlossen sich dieser Forderung an. Ihrer Meinung nach waren die Straftatbestände nicht scharf genug umgrenzt. Das BMW hielt die im Entwurf vorgesehene Bestimmung für unangemessen, den Auftraggeber des Schwarzarbeiters mit bis zu zwei Jahren Haft zu bestrafen¹¹⁸³. Der ZDH war dagegen für ein möglichst hohes Strafmaß, denn „je abschreckender die neuen Gesetze wirken, desto weniger werden Bestrafungen notwendig sein“¹¹⁸⁴.

Anfang 1954 wich die ablehnende Haltung, die das BMW gegenüber dem Gesetzentwurf und damit auch gegenüber den Handwerksforderungen an den Tag legte, einer vorsichtigen Zustimmung. In einer Besprechung mit der Handwerksführung und Mittelstandsabgeordneten bekannte sich Erhard prinzipiell zur Notwendigkeit eines Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit. Bei der Gestaltung des Gesetzes, so der Bundeswirtschaftsminister, müsse allerdings „im Interesse des Handwerks vermieden werden, daß die Öffentlichkeit in einem solchen Gesetz eine Abschreckung des Handwerks aus Wettbewerbsgründen sieht...“¹¹⁸⁵. Es dürfe unter keinem Umständen zur Förderung der „Schnüffelei“ oder des Denunziantentums kommen. An dem BMA-Entwurf kritisierte Erhard vor allem die vorgesehene Bestrafung des Auftraggebers¹¹⁸⁶. In diesem Punkt vermochte sich das BMW gegenüber dem BMA nicht durchzusetzen. Dagegen konnte das BMW im Zuge der interministeriellen Verhandlungen erreichen, daß der Regierungsentwurf eines Schwarzarbeitsgesetzes in der Hauptsache auf den handwerklichen Bereich abgestellt war. Der Handel wurde auf ausdrücklichen Wunsch des BMW nicht erfaßt¹¹⁸⁷.

Am 31. 12. 1954 legte die Bundesregierung dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vor¹¹⁸⁸. Die Beratungen im federführenden Ausschuß für Arbeit zogen sich bis Ende 1956 hin. Der im Entwurf verankerte Grundsatz, die Auftraggeber zu bestrafen, wurde von keinem der beratenden Ausschüsse in Frage gestellt¹¹⁸⁹. Die mitberatenden Ausschüsse für Sonderfragen des Mittelstandes und für Wirtschaftspolitik drängten auf die Streichung der im Entwurf vorgesehenen Gefängnisstrafe. Der Bundesrat hatte sich, bevor der Entwurf dem Bundestag vorgelegt wurde,

¹¹⁸³ Vermerk (II C 3/BMW) an Kattenstroth, 19. 2. 1953 (BA B102/9149/2).

¹¹⁸⁴ DHBl 4, H. 12 (25. 6. 1952), S. 189f.

¹¹⁸⁵ Vermerk (II B 1/BMW), 11. 2. 1954, S. 2 (BA B102/9149/2).

¹¹⁸⁶ Ebenda, S. 2f. Die Notwendigkeit eines Schwarzarbeitsgesetzes war innerhalb des BMW nicht unumstritten. Nach der Zusage, die Erhard dem Handwerk erteilte, konnte das Gesetz vom BMW jedoch nicht mehr in Frage gestellt werden; vgl. Vermerk (II C 3/BMW), 5. 6. 1954, S. 1 (BA B102/9149/1). Zur Existenz abweichender Auffassung im BMW vgl. auch Uhlemeyer an Erhard, 30. 8. 1954 (BA B102/9149/1).

¹¹⁸⁷ Rother (II C 3/BMW) an Michel, 8. 6. 1954, S. 1 (BA B102/9149/1). Vgl. auch Vermerk (II C 3/BMW), 5. 6. 1954, S. 2 (BA B102/9149/1). Das BMA und das BMJ gaben in diesem Punkt nach. Zur ursprünglichen Haltung dieser beiden Ministerien vgl. Niederschrift über die Ressortbesprechung über den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im BMA am 26. 5. 1954, S. 2 (BA B149/5688).

¹¹⁸⁸ BT-Drs. II 1111.

¹¹⁸⁹ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, 17. 1. 1957 (BT-Drs. II 3100).

ebenfalls dafür ausgesprochen, diese Bestimmung zu ändern¹¹⁹⁰. Die Bundesregierung ging allerdings auf den Vorschlag, die Gefängnishöchststrafe von sechs auf drei Monate zu reduzieren, nicht ein. Auch der Ausschuß für Arbeit schien in diesem Punkt zunächst an der Regierungsvorlage festhalten zu wollen, zumal diese nur die schweren Fälle von Schwarzarbeit erfaßte, während die leichteren Vergehen auch weiterhin nach den bestehenden Bestimmungen geahndet werden sollten. Im Laufe der Ausschußberatungen setzte sich die Auffassung durch, daß selbst bei schweren Verstößen gegen die Bestimmungen des Schwarzarbeitsgesetzes eine hohe Geldstrafe ausreichend sei.

Die in den Ausschüssen vertretenen Mittelstandsabgeordneten traten besonders dezidiert für die gesetzliche Regelung der Schwarzarbeitsproblematik ein. Das Argument, daß sich mit den Arbeitslosenzahlen auch das Potential für Schwarzarbeit verringert habe, war ihrer Ansicht nach nicht stichhaltig. Die Mittelstandsvertreter gestanden zwar ein, daß im Zuge der sich entspannenden Arbeitsmarktsituation die Schwarzarbeit der Arbeitslosen abgenommen habe, gleichzeitig wiesen sie darauf hin, daß die „Feierabend“-Schwarzarbeit der Arbeitnehmer stark zugenommen habe. Von einer Entwarnung könne daher keine Rede sein¹¹⁹¹.

Im Bundestag wurde die Ausschußvorlage am 21.10.1957 mit nur unwesentlichen Veränderungen einstimmig angenommen¹¹⁹². Der parteiübergreifende Konsens in dieser Angelegenheit ist vor allem damit zu erklären, daß das Schwarzarbeitsgesetz die Rechte der Arbeitnehmer nicht nur nicht einschränkte, sondern im Hinblick auf das vermehrte Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen das Gemeinwohl förderte. Anders als zum Beispiel beim Gesetz gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel gab es auch keine organisierten Gegeninteressen. Die anfängliche Befürchtung des Bundeswirtschaftsministers, daß das Gesetz in erster Linie als mittelstandsprotektionistische Maßnahme aufgefaßt würde, bewahrheitete sich nicht. Die ursprüngliche Zielsetzung des BMA, durch eine Verschärfung der Bestimmungen gegen die Schwarzarbeit den Arbeitsmarkt zu entlasten, verlor angesichts des Abbaus der Arbeitslosigkeit zunehmend an Bedeutung.

Der ZDH äußerte sich zufrieden über das Gesetz, das ohne seine zum Teil massive Einflußnahme auf Regierung und Parlament in dieser Form wohl kaum zustande gekommen wäre. Als Erfolg konnte verbucht werden, daß künftighin Schwarzarbeit auch dann verboten war, wenn sie nicht laufend ausgeführt wurde. Außerdem konnte nunmehr neben dem Schwarzarbeiter auch der Auftraggeber belangt werden. Die Erhöhung des Strafmaßes lag ebenfalls im Interesse des etablierten Handwerks. Von vornherein problematisch waren die wenig konkreten und schwer nachweisbaren Tatbestandsmerkmale „erheblicher Umfang“ und „Gewinnssucht“¹¹⁹³. Diese sehr vagen Begriffe luden nicht gerade zu einer restriktiven Rechtsprechung in dem vom ZDH gewünschten

¹¹⁹⁰ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, 17. 1. 1957 (BT-Drs. II 3100). Die Regierungsvorlage wurde besonders scharf vom Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates kritisiert. Dem Handwerk wurde vorgeworfen, es habe den Anstieg der Schwarzarbeit durch überhöhte Preise und Lehrlingszücherei selbst verschuldet; vgl. Vermerk (II a 3/BMA), 28. 9. 1954, S. 4 (BA B149/5688).

¹¹⁹¹ Z.B. Kurzprotokoll der 13. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes am 15. 11. 1955, S. 10 (PA II 371/Bd. A).

¹¹⁹² Sten.Ber.BT, 2. WP, 193. Sitzung (21. 2. 1957), S. 11017 f.

¹¹⁹³ Die Handwerkskammer Bielefeld 1954-1957. Situations- und Tätigkeitsbericht, S. 73 f.

Sinne ein. Der handwerkliche Spitzenverband mußte sich zudem damit abfinden, daß das Gesetz – entgegen seiner ursprünglichen Konzeption – nur auf schwere Fälle der Schwarzarbeit abgestellt war und Nachbarschaftshilfe sowie Gefälligkeitsleistungen nicht unter Strafe gestellt wurden¹¹⁹⁴. Es war absehbar, daß diese Ausnahmetatbestände die Wirksamkeit des Gesetzes beeinträchtigen würden.

Tatsächlich kam es aus dem Bereich des Baugewerbes bald zu Beschwerden über die Unterminierung des Schwarzarbeitsgesetzes durch die Erlaubnis zur Nachbarschaftshilfe. Es wurde beklagt, die baugewerblichen Unternehmer müßten in kleineren Gemeinden, zumal auf dem Lande, mitansehen, „wie an den arbeitsfreien Sonnabenden und an Sonntagen ganze Siedlungen aus dem Boden wachsen“¹¹⁹⁵. Der Übergang zur 5-Tage-Woche begünstigte prinzipiell die Schwarzarbeit. Diese Entwicklung dürfte allerdings durch den Trend zur Vollbeschäftigung kompensiert worden sein¹¹⁹⁶. In welchem Ausmaß dies der Fall war, läßt sich im nachhinein nicht mehr exakt feststellen. Grundsätzlich ist davor zu warnen, die Arbeitslosigkeit als Ursache für Schwarzarbeit im Handwerk überzubewerten. So war z. B. das Phänomen der „Freizeit-“ bzw. „Feierabend-Schwarzarbeit“ bereits zu Beginn der 50er Jahre virulent, zumal in ländlichen Gebieten. Die illegale Ausübung des Berufs nach Feierabend kam besonders häufig bei Damenschneiderinnen, Friseuren, Malern, Bauhandwerkern und Schuhmachern vor¹¹⁹⁷.

Ladenschlußgesetz

Das Ladenschlußgesetz vom 28. 11. 1956 ließ den Interessengegensatz zwischen mittelständischem Einzelhandel und Einzelhandelsgroßbetrieben besonders deutlich werden¹¹⁹⁸. Den Anstoß für die staatliche Regelung der Ladenöffnungszeiten gaben nicht wettbewerbspolitische, sondern sozialpolitische Gesichtspunkte. Es ging in erster Linie um den arbeitsrechtlichen Schutz der Ladenangestellten. Nach der Arbeitszeitordnung von 1938 mußten die Läden zwischen 19 und 7 Uhr geschlossen sein, die zulässige Geschäftszeit betrug also 12 Stunden pro Tag. Ausgehend von der Erfahrung, daß die individuelle Arbeitszeit im kleinbetrieblichen Bereich häufig auf die gesamte Geschäftszeit ausgedehnt wurde und daß diese Verstöße aufgrund der mangelnden staatlichen Kontrollkapazitäten kaum nachgewiesen werden konnten, hielt es der Gesetzgeber für notwendig, die Ladenöffnungszeiten zu verkürzen. Der Vorteil dieser Regelung bestand darin, daß die Öffnungszeiten wesentlich leichter zu überprüfen waren als die Arbeitszeiten einzelner Angestellter¹¹⁹⁹.

Die Einzelhandelsorganisation interessierte weniger die arbeitsrechtlichen als die wettbewerbspolitischen Implikationen dieser Regulierungsabsicht. Die einzelhandelsin-

¹¹⁹⁴ Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 30. 3. 1957 (BGBl I 1957, S. 315). Vgl. auch Johannes Achten, Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, in: *DHBl* 7, H. 4 (25. 2. 1957), S. 49-51.

¹¹⁹⁵ Ernst Schlieder, Kann Schwarzarbeit wirksam bekämpft werden?, in: *DHBl* 11, H. 8 (25. 4. 1960), S. 144 f., hier 144.

¹¹⁹⁶ Die Handwerkskammer Bielefeld 1954-1957. Situations- und Tätigkeitsbericht, S. 74.

¹¹⁹⁷ Bericht über die Schwarzarbeit im Bezirk der Handwerkskammer für den Regierungsbezirk Aachen, S. 1 f. (PA II 371/Bd. A).

¹¹⁹⁸ BGBl I 1956, S. 875 ff.

¹¹⁹⁹ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Ladenschlußgesetzes, in: *Sten.Ber.BT*, 2.WP, 169. Sitzung, 8. 11. 1956, Anlage 2 (=Drs. 2810), S. 9338 f.

terne Konfliktlinie verlief – wie so oft – zwischen Klein- und Großbetrieben. Die Vertreter des mittelständischen Einzelhandels waren bestrebt, die Ladenöffnungszeit möglichst so zu gestalten, daß sie sich mit der Arbeitszeit der Angestellten deckte. Sie waren daher ebenso wie die Gewerkschaften an einer Verkürzung der Ladenöffnungszeiten interessiert. Das galt insbesondere für die Geschäftszeit am Samstag¹²⁰⁰. Großbetriebe konnten sich den mit längeren Öffnungszeiten einhergehenden Anstieg der Personalkosten eher leisten als Kleinbetriebe. Die Vorteile der economies of scale kamen, so glaubte man zu diesem Zeitpunkt, um so besser zum Tragen, je liberaler die Öffnungszeiten waren. Die BAG setzte sich denn auch für flexible, d. h. lange Ladenöffnungszeiten ein. Der „lange“ Samstag (Ladenschluß um 18 Uhr) sollte auf jeden Fall beibehalten werden¹²⁰¹. Der Präsidiaratsrat der HDE sprach sich indes 1950 mehrheitlich dafür aus, den Samstag-Nachmittag verkaufsfrei zu halten. Selbst Schmitz, der im allgemeinen auf den Interessenausgleich zwischen Klein- und Großbetrieben bedacht war, vertrat die Auffassung, daß in dieser Frage das Interesse der Einzelhandelsmajorität – und diese bestand nun einmal aus mittelständischen Betrieben – ausschlaggebend sein müsse. Naegel warf in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage auf, ob nicht doch ein qualifiziertes Stimmrecht, etwa nach der Höhe der gezahlten Beiträge, eingeführt werden könne. Die Mehrheit des Präsidiarats lehnte derartige Überlegungen kategorisch ab¹²⁰².

Ungeachtet dieses eindeutigen Votums zur Problematik des Stimmrechts, steuerte die HDE-Führung nach 1950 in bezug auf die angestrebte Regelung des Ladenschlusses einen gemäßigten Kurs. Sie war sichtlich bemüht, die Stimmung gegenüber den Großbetrieben, die sich in den frühen 50er Jahre ohnehin verschlechterte, nicht unnötig anzuhetzen¹²⁰³. Soweit die HDE in der Öffentlichkeit überhaupt praktische Vorschläge äußerte, wie z. B. im Arbeitsbericht von 1952, sprach sie sich dafür aus, der Bund solle in einem Rahmengesetz festlegen, daß die Geschäfte an einem halben Tag pro Woche zu schließen seien. Die Festlegung des Wochentages, an dem dies zu geschehen habe, und die Normierung der Verkaufszeiten solle dagegen den Ländern überlassen bleiben. Abgesehen von ihrem Bekenntnis zum freien Halbtage, vermied die HDE eine einseitige Stellungnahme zugunsten mittelständischer oder großbetrieblicher Interessen¹²⁰⁴.

Wie entwickelte sich die Ladenöffnungszeit in der Praxis? Laut einer in 125 Großstädten durchgeführten Erhebung der BAG vom Mai 1952 waren die Öffnungszeiten im Vergleich zur Vorkriegszeit etwas kürzer geworden. Vormittags begannen die Verkaufszeiten üblicherweise zwischen 8 und 8³⁰ Uhr; Ladenschluß war im allgemeinen um 18 Uhr. Die rechtlich zulässige Geschäftszeit wurde also nicht voll ausgeschöpft. Der Samstag-Frühschluß um 14 Uhr stellte 1952 noch die Ausnahme dar, wenngleich ein leichter Trend in dieser Richtung festzustellen ist¹²⁰⁵. In den Städten, wo die Geschäfte am Sams-

¹²⁰⁰ Beyenburg-Weidenfeld, S. 307. Zu den Positionen von DGB und DAG vgl. auch Vermerk (II C 3/BMW), 16. 1. 1954 (BA B102/39343).

¹²⁰¹ Zur Position der BAG vgl. Michel (Abt. II L/BMW) an Erhard, 8. 12. 1953, S. 2 (BA B102/39343).

¹²⁰² Protokoll über die Sitzung des Präsidiarates der HDE am 24. 7. 1950, S. 8 f. (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

¹²⁰³ Zur Zurückhaltung der HDE in der Ladenschlußfrage vgl. Protokoll über die Sitzung des Präsidiarates der HDE am 31. 3. 1954.

¹²⁰⁴ HDE, 5. Arbeitsbericht (1952), S. 28.

¹²⁰⁵ BAG an Verbände und Arbeitsgemeinschaften der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels, 23. 5. 1952 (BA B102/39399). Die Studie war nicht zur Veröffentlichung bestimmt.

tag-Nachmittag geschlossen blieben, beruhte diese Vorverlegung des Ladenschlusses in der Regel auf freiwilligen Vereinbarungen der Einzelhandelsverbände, z.T. sogar unter Beteiligung der örtlichen Gewerkschaften¹²⁰⁶. Mitunter hielten sich die Großbetriebe nicht an die stillschweigend oder explizit zustandegewonnene Übereinkunft, samstags die Läden um 14 Uhr zu schließen. Wie das Beispiel München zeigt, wo Salamander und C&A im Sommer 1953 den 18-Uhr-Ladenschluß am Samstag einführten, konnte eine Überschreitung der ortsüblichen Öffnungszeiten erhebliche Proteste im mittelständischen Lager provozieren¹²⁰⁷.

Auf der Bundesebene wurde die Bearbeitung der Ladenschluß-Problematik zunächst verschleppt. Sowohl der in dieser Angelegenheit federführende Bundesarbeitsminister als auch der Bundeswirtschaftsminister hielten es für das beste, den vom BMA bereits 1951 ausgearbeiteten Entwurf zurückzuhalten, solange die Meinungsbildung der betroffenen Verbände zu diesem Thema noch nicht abgeschlossen sei¹²⁰⁸. Die regierungsinterne Diskussion über den BMA-Entwurf kam erst im Frühjahr 1954 richtig in Gang. Der Entwurf wich in wesentlichen Punkten von den Vorstellungen der HDE ab: Zum einen war vorgesehen, den Mittwoch-Nachmittag bundesweit als freien Halbtage gesetzlich zu verankern. Zum anderen schlug das BMA eine bundeseinheitliche Regelung für die sonstigen Verkaufszeiten an Werktagen vor. Die Forderung von HDE und BAG nach einem dritten verkaufsoffenen Sonntag vor Weihnachten war nicht berücksichtigt worden¹²⁰⁹.

Das BMW kritisierte die im BMA-Entwurf vorgesehene Mittwochnachmittag-Regelung. Es schlug statt dessen ein „rollierendes“ System vor, d. h. es sollte den Einzelhändlern selbst überlassen werden, an welchem Nachmittag sie ihren Angestellten frei gaben. Der interne Arbeitszeitausgleich, so die Hoffnung, würde es vielen Betriebsinhabern ermöglichen, trotz der kürzeren Arbeitszeit des Verkaufspersonals von einer Schließung ihrer Betriebe abzusehen. Das BMA lehnte diesen Vorschlag mit der Begründung ab, eine derartige Regelung könne von den Aufsichtsbehörden nicht wirksam kontrolliert werden. In der Konsequenz lief der Vorschlag des BMW darauf hinaus, das Problem der Arbeitszeitverkürzung von dem der Ladenöffnungszeit zu entkoppeln. Hierin spiegelte sich das Interesse des Wirtschaftsministeriums an möglichst langen Verkaufszeiten wider. Als sich herausstellte, daß dieser Plan politisch nicht durchsetzbar war, trat das BMW dafür ein, den freien Halbtage auf den Montagmorgen zu verlegen. Für diesen Vorschlag sprach, daß montags der Umsatz im allgemeinen deutlich geringer war als mittwochs. Außerdem erhielten Angestellte und Betriebsinhaber auf diese Weise ein verlängertes Wochenende. Des weiteren kritisierte das BMW, daß nach dem Entwurf nur zwei statt drei verkaufsoffene Sonntage in der Vorweihnachtszeit vorgesehen wa-

¹²⁰⁶ Michel (II L/BMW), 8. 12. 1953, S. 1 (BA B102/39343).

¹²⁰⁷ Beyenburg-Weidenfeld, S. 307.

¹²⁰⁸ Ebenda, S. 308.

¹²⁰⁹ Die HDE war in dieser Angelegenheit bereits 1953 beim BMA vorstellig geworden; vgl. Vermerk (II C 3/BMW), 25. 9. 1953 (BA B102/39400). Die Gewerkschaften waren ebenso wie das BMA dafür, die Zahl der verkaufsoffenen Sonntage zu begrenzen; vgl. Vermerk (II C 3/BMW), 16. 1. 1954, S. 2 (BA B102/39343). Zur ökonomischen Bedeutung der verkaufsoffenen Sonntage für die Einzelhandelsgroßbetriebe vgl. Verband der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels Baden-Württemberg e.V., Vier Jahre verkaufsoffene Sonntage - eine Ergebnisanalyse 1951 bis 1954 (BA B102/39400).

ren. Auch die vom BMA angestrebte Reglementierung des Automatenverkaufs wurde abgelehnt¹²¹⁰. Von Boeckh, der den Standpunkt des BMW zum LSchG-Entwurf formulierte, hielt derartige, die Automatisierung behindernde Vorschriften für überflüssig, „weil im Gegenteil das Bestreben sein müßte, den recht matten Einzelhandelswettbewerb zu verstärken“¹²¹¹.

Dem BMW ging es vor allem darum, daß die Warendistribution und damit auch die Konsummöglichkeit durch die Verkürzung der Ladenöffnungszeit so wenig wie möglich eingeschränkt wurden¹²¹². Mittelstands- oder gar sozialpolitische Gesichtspunkte waren demgegenüber absolut sekundär. Das BMA war dagegen in erster Linie an der arbeitsrechtlichen Dimension des Gesetzes interessiert. Darüber hinaus spielte wohl auch das Motiv eine gewisse Rolle, der Verringerung des Arbeitsplatzangebotes entgegenzuwirken.

Das BMA blieb zwar bis zum Ende des Gesetzgebungsprozesses das federführende Ministerium, es konnte aber nicht verhindern, daß der Ladenschluß in zunehmendem Maße unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten diskutiert und somit die sozialpolitische Problematik in den Hintergrund gedrängt wurde. Dies war nicht zuletzt auf den wachsenden Druck der mittelständischen Unternehmerverbände zurückzuführen. Der Präsidialrat der HDE kündigte im März 1954 an, aus der bisherigen Reserve herauszutreten und sich aktiv in die Verhandlungen um das LSchG einzuschalten. Die inhaltlichen Forderungen der Hauptgemeinschaft glichen im Kern denen des Jahres 1952: Es wurde ein Bundesrahmengesetz gefordert, das den Ländern die Entscheidung darüber beließ, den freien Halbtage auf Samstag oder Montag zu legen. Außerdem wurde erneut die Forderung nach einem dritten verkaufsoffenen Sonntag im Dezember erhoben. Bemerkenswert ist, daß sich die HDE mit der Beibehaltung der allgemeinen Ladenschlußzeiten zufriedengab (19 bis 7 Uhr) und nicht etwa die Begrenzung der Verkaufszeiten in den Abendstunden forderte¹²¹³, was im Interesse weiter Teile des mittelständischen Einzelhandels gewesen wäre¹²¹⁴. Die HDE ließ sich allerdings auch in dieser Frage ein Hin-

¹²¹⁰ Vermerk (Abt. I/BMW), 7.12.1954, S. 1-3 (BA B102/12699b/H. 1).

¹²¹¹ Ebenda, S. 3.

¹²¹² Vermerk (II C 3/BMW), 16.1.1954, S. 1 (BA B102/39400): Ein Vertreter des BMW begründete das Interesse seines Hauses an der Zulassung eines dritten verkaufsoffenen Sonntags mit der „wirtschaftspolitischen Linie, die eine möglichst große Ausdehnung des Konsums vorsehe“.

¹²¹³ Vermerk (II C 3/BMW) vom 2.4.1954 über die Entschließung des Präsidialrates der HDE am 31.3.1954, S. 2 (BA B102/39343); vgl. ferner Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Präsidialrates der HDE am 31.3.1954, S. 5 (HDE/Flur/006/Protokolle 0-2).

¹²¹⁴ Große Teile des Bonner Einzelhandels und Handwerks verlegten am 24.9.1956 auf Empfehlung ihrer Verbände den Ladenschluß auf 18 Uhr. Vom Bundeswirtschaftsminister nach den Gründen für die Begrenzung der abendlichen Verkaufsstunden befragt, erklärten die örtlichen Handwerks- und Einzelhandelsfunktionäre, diese Maßnahme sei aufgrund des Nachwuchsmangels und der Abwanderung des Personals in andere Berufsfelder notwendig gewesen. Erhard ließ erkennen, daß er eine Verkürzung der Öffnungszeit nicht befürwortete. Er dachte sogar laut darüber nach, ob es sich bei der gemeinschaftlichen Vorverlegung des Ladenschlusses nicht um einen Verstoß gegen die kartellrechtlichen Bestimmungen handelte. Noch bevor diese Frage ernsthaft geprüft wurde, bröckelte die Front der 18-Uhr-Anhänger ab. Immer mehr Handwerker und Einzelhändler gingen dazu über, ihre Läden bis 18³⁰ Uhr offenzuhalten; vgl. Günther (I B 5/BMW) an I B 5, 27.9.1956 (BA B102/192670); Vermerk (I B 5) für Erhard, Sept. 1956 (BA B102/192670); Vermerk (I B 5/BMW) für Günther, 5.12.1956 (BA B102/192670).

tertürchen offen. Sie deutete an, daß sie einer Regelung zustimmen könnte, die den Landesregierungen das Recht einräume, den Ladenschluß von 19 auf 18 Uhr vorzuverlegen¹²¹⁵. Das Konzept der rollierenden Freizeit, wie es das BMW vertrat, wurde von der Hauptgemeinschaft abgelehnt. Dies war insofern kaum verwunderlich, als eine solche Lösung die Einzelhandelsgroßbetriebe eindeutig und einseitig begünstigt hätte¹²¹⁶.

Nachdem es der Bundesregierung bis zum Juni 1955 immer noch nicht gelungen war, dem Bundestag einen Gesetzentwurf zur Regelung des Ladenschlusses vorzulegen, brachten die Abgeordneten Meyer-Ronnenberg (bis August 1954 GB/BHE, dann CDU/CSU), Schneider (CDU), Odenthal (SPD), Lange (SPD), Eberhard (FDP), Finselberger (GB/BHE) sowie Eickhoff (DP) und Genossen einen entsprechenden Initiativantrag ein¹²¹⁷. Der Gesetzentwurf dieser nach parteipolitischen Maßstäben überaus heterogenen Abgeordnetengruppierung wich nur in zweierlei Hinsicht von dem immer noch beim Bundeskabinett ruhenden Regierungsentwurf ab: der freie Halbtage sollte generell auf den Samstag gelegt werden. Außerdem sollten künftig die Läden nur bis 18 Uhr offengehalten werden dürfen.

Die HDE blieb ihrer Position treu und wandte sich gegen die bundesweite Einführung des Samstagfrühschlusses. Ihrer Auffassung nach war es aufgrund der branchenspezifischen und regionalen Unterschiede erforderlich, die Länder darüber entscheiden zu lassen, ob der freie Halbtage am Samstagnachmittag oder Montagmorgen gewährt werden sollte. Außerdem forderte die HDE eine Verschärfung der gegen Automaten gerichteten Bestimmungen sowie einen dritten verkaufsfreien Sonntag vor Weihnachten¹²¹⁸. Der ZDH schloß sich den Hauptforderungen der Hauptgemeinschaft an¹²¹⁹. Der DMB plädierte in einer offiziellen Stellungnahme für die Offenhaltung der Läden am Samstagnachmittag. Die HDE, die ja eine einheitliche Festlegung vermeiden wollte, kritisierte den Standpunkt des DMB in dieser Frage. Die Stellungnahme des DMB war vor allem auf Betreiben des Deutschen Bauernverbandes zustande gekommen, der befürchtete, daß durch den Samstag-Frühschluß die Einkaufsmöglichkeiten der Bauern und Landarbeiter entscheidend beschnitten würden. Außerdem machte der Bauernverband geltend, daß insbesondere leichtverderbliche Ware schnell abgesetzt werden müsse¹²²⁰. Aufgrund der konfligierenden Interessen von HDE und DBV fiel der DMB als politischer Akteur bei der Gestaltung des Ladenschlußgesetzes in der Folgezeit weitgehend aus.

¹²¹⁵ HDE, 7. Arbeitsbericht (1954), S. 56.

¹²¹⁶ Die größeren Betriebe hätten nämlich im Wege des internen Arbeitszeitausgleiches eine Verkürzung der Ladenöffnungszeiten umgehen können, was den kleineren Betrieben aufgrund ihrer geringen Beschäftigtenzahl in der Regel nicht möglich gewesen wäre. So ist es auch zu erklären, daß sich in erster Linie die Großbetriebe zu diesem Vorschlag bekannten; vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 310. Vgl. die Argumentation von Meyer-Ronnenberg, in: Kurzprotokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Sonderfragen des Mittelstandes am 1. 6. 1956, S. 5 (BA B102/39420).

¹²¹⁷ BT-Drs. II 1461. Vgl. Beyenburg-Weidenfeld, S. 308 f.

¹²¹⁸ HDE, 8. Arbeitsbericht (1955), S. 40 f. In bezug auf die Automaten gingen die Bestrebungen der HDE dahin, den Betrieb solcher Geräte nach Ladenschluß verbieten zu lassen bzw. von möglichst restriktiven Auflagen abhängig zu machen. Es ging mithin primär darum, den institutionellen Einzelhandel vor der „automatischen“ Konkurrenz zu schützen.

¹²¹⁹ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Gesetzes über den Ladenschluß, in: Sten.Ber.BT, 2. WP, 169. Sitzung, 8. 11. 1956, Anhang 2, S. 9340.

¹²²⁰ Geschäftsstelle des DMB an Präsidium des DMB, 1. 8. 1955, S. 1 (ZDH/DMB/Allg. vom Jan. 53 bis Dez. 53).

Der federführende Ausschuß für Arbeit berücksichtigte die Änderungsvorschläge der Verbände nur zum Teil. Es wurde mehrheitlich beschlossen, daß sich der werktägliche Ladenschluß von 18³⁰ bis 7 Uhr erstrecken sollte. Sonnabends sollten die Geschäfte bereits um 14 Uhr geschlossen werden. Lediglich am ersten Samstag im Monat sollte es erlaubt sein, die Läden bis 18 Uhr offenzuhalten. Dafür war dann allerdings vorgesehen, am darauffolgenden Montagvormittag die Geschäfte geschlossen zu halten¹²²¹.

Diese zentralen Ausschußbeschlüsse wurden von der Mehrheit des Bundestages angenommen. Allerdings sollten sie erst nach einer einjährigen Übergangsphase in Kraft treten, in der der Wochenend-Ladenschluß von Samstag um 16 Uhr bis Montag um 10 Uhr dauern sollte, was ein Zugeständnis an die Großbetriebe bedeutete. Die Zahl der verkaufsoffenen Sonntage in der Vorweihnachtszeit wurde auf maximal zwei festgelegt¹²²².

In den Ausschußberatungen und den Debatten im Plenum stand vor allem die wirtschaftspolitische bzw. wettbewerbspolitische Problematik des Ladenschlußgesetzes im Vordergrund. Einige Mittelstandsabgeordnete machten keinen Hehl daraus, daß es ihnen bei der Gestaltung des Ladenschlusses vor allem um den Schutz der Kleinbetriebe ging¹²²³.

Die HDE und die BAG bekannten sich – trotz abweichender Auffassung im Detail – zu den grundsätzlichen Bestimmungen des Gesetzes¹²²⁴. Der Hauptgemeinschaft war es gelungen, so lange zwischen groß- und kleinbetrieblichen Interessen zu lavieren, bis der Gesetzgeber die Initiative ergriff und sich die Einzelhandelsführung nur mehr in der Rolle des Reagierenden befand. Das passive bzw. abwartende Verhalten, das die Einzelhandelsführung in der Ladenschlußfrage an den Tag legte, hing zum einen damit zusammen, daß sie einer Polarisierung klein- und großbetrieblicher Interessen nicht Vorschub leisten wollte. Zum anderen scheint es so, als sei sich die HDE-Spitze Mitte der 50er Jahre nicht mehr sicher gewesen, ob eine Verkürzung der Öffnungszeiten tatsächlich im Interesse der Klein- und Mittelbetriebe lag. Gewiß, das steigende Freizeitbewußtsein der Selbständigen und die hohen Personalkosten sprachen vorderhand gegen einen langen Samstag, andererseits stellte das Samstagnachmittag-Geschäft auch für kleinere Betriebe eine gute Einnahmequelle dar. Möglicherweise spielte auch die Erkenntnis eine Rolle, daß die Verkürzung der Verkaufszeit, zumal in den Abendstunden, diejenigen Betriebe begünstigte, die zeitsparende Absatztechniken anwandten. Die Fachgeschäfte mit traditionellem Bedienungssystem waren für „Tempo-Käufe“ weniger geeignet. Insofern gingen von dem Ladenschlußgesetz durchaus modernisierende Wirkungen aus; Vorteile ergaben sich für die Mittelständler allerdings nur dann, wenn sie sich rationalisierungswillig zeigten.

¹²²¹ Ebenda. Der Mittelstandsausschuß sprach sich ebenfalls für den freien Sonnabendnachmittag aus, allerdings sollte dessen Einführung schrittweise erfolgen (ebenda). Laut einem Beobachter aus dem BMW wurde noch im Herbst 1955 in der Mittelstandsgruppe die Ansicht vertreten, in der Ladenschlußfrage gemäßigte Forderungen zu erheben, in der Hoffnung, daß die „Großkaufhäuser“ im Gegenzug die Berufsordnungswünsche des mittelständischen Einzelhandels mitbringen; vgl. Vermerk (II C 3/BMW), 11. 10. 1955 (BA B102/39398).

¹²²² Gesetz über den Ladenschluß vom 29. 11. 1956 (BGBl I, S. 875 ff.). Das Gesetz wurde am 9. 10. 1956 mit 153:123 Stimmen vom Bundestag verabschiedet.

¹²²³ Beyenburg-Weidenfeld, S. 309.

¹²²⁴ Vermerk (II C 3) über die Besprechung im BMA betr. Änderung des Ladenschlußgesetzes, 6. 2. 1957, S. 1 (BA B102/43283).

Nach der Verabschiedung des Gesetzes kritisierte die Hauptgemeinschaft, daß die redaktionelle Überarbeitung der Änderungsanträge vor der dritten Lesung nicht sorgfältig genug durchgeführt worden sei. Die Einschätzung, daß es aufgrund dieser Nachlässigkeit nicht zu vermeiden sei¹²²⁵, die im Gesetz vorhandenen Widersprüche in den nächsten Jahren zu tilgen, stellte sich bald als richtig heraus. Durch ein am 29. 6. 1957 verabschiedetes Änderungsgesetz wurde der Ladenschluß an Montagen, die auf lange Samstage folgten, aufgehoben. Bereits im Februar 1957 war deutlich geworden, daß die betroffenen Verbände gegen einen Wegfall des Montagsausgleiches kaum etwas einwenden würden¹²²⁶. Auf dem Verordnungswege wurden darüber hinaus Sonderbestimmungen für den Verkauf bestimmter Warengruppen an Sonn- und Feiertagen erlassen¹²²⁷.

Der für die Ladenschlußproblematik zuständige Referent im BMW, Dr. Rother (II C 3), hielt diese Korrekturen – übrigens ebenso wie sein Kollege im BML – für unzureichend. Die Erfahrungen, die seit der Einführung des Sonnabend-Frühschlusses um 14 Uhr gemacht worden seien, hätten gezeigt, daß „die Hausfrauen an den betreffenden Sonnabendvormittagen [...] unter unerträglichen Verhältnissen einkaufen müssen. Das Gedränge und das Anstehen in den Geschäften ist so groß, daß die Frauen regelmäßig völlig erschöpft nach Hause zurückkommen und meist nur die dringlichsten Einkäufe erledigen können. An einen überlegten Einkauf – etwa mit dem Ehemann – ist nicht zu denken“¹²²⁸. Dies sei um so problematischer, als die Begrenzung der abendlichen Verkaufszeit auf 18³⁰ Uhr den Einkauf unter der Woche erschwere. Das gelte insbesondere für jene Verbraucher, deren Arbeitszeit um 17³⁰ Uhr ende. Angesichts dieser Mißstände sei eine grundsätzliche Novellierung des Gesetzes notwendig. Rother machte keinen Hehl daraus, daß seiner Meinung nach ein Verzicht auf den Samstag-Frühschluß das Ladenschlußgesetz erst praktikabel mache¹²²⁹. Der Bundesarbeitsminister erhob gegen eine derartig grundlegende Reform des Ladenschlußgesetzes Bedenken¹²³⁰. Dies ist insofern verständlich, als hierdurch ein Großteil der für die Angestellten erzielten arbeitsrechtlichen Verbesserungen wieder rückgängig gemacht worden wäre. Die Novellierung wurde daraufhin zurückgestellt.

Erhard selbst konnte sich mit dem Samstag-Frühschluß nur schwer anfreunden. So machte er z. B. diese Regelung für die ökonomischen Probleme der Textilindustrie mitverantwortlich. Auch der Konsumgüterausschuß des BDI äußerte den Verdacht, daß die Absatzbemühungen der Konsumgüterindustrie durch das LSchG beeinträchtigt würden¹²³¹. Mit der Zeit wurden die Änderungsvorschläge des BMW gemäßigt. Im Mai 1959 räumte der Bundeswirtschaftsminister ein, „daß das Ladenschlußgesetz ein Faktum sei, mit dem man rechnen müsse; es sei wirklichkeitsfremd, an eine revolutionierende Änderung des Gesetzes [...] zu denken“¹²³². Er schlug statt dessen vor, die Öff-

¹²²⁵ HDE, 9. Arbeitsbericht (1956), S. 44.

¹²²⁶ Vermerk (II C 3), 6. 2. 1957, S. 2 (BA B102/43283).

¹²²⁷ HDE, 10. Arbeitsbericht (1957), S. 65.

¹²²⁸ Vermerk Rother (II C 3/BMW), 22. 3. 1958 (BA B102/43281).

¹²²⁹ Ebenda.

¹²³⁰ Vermerk (II C 2/BMW), 11. 4. 1958, S. 2 (BA B102/43281).

¹²³¹ HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 67.

¹²³² Vermerk (Abt. III/BMA) betr. Besprechung über Reform des Ladenschlußgesetzes in der von den Arbeitskreisen II und IV der CDU/CSU-Fraktion gebildeten Unterkommission, S. 1 (BA B149/1077).

nungszeiten durch kleinere Korrekturen der geltenden Bestimmungen zu verlängern: durch lange Samstage vor Ostern, Pfingsten und Weihnachten, durch eine großzügige Regelung der zulässigen Verkaufszeiten in Kur-, Erholungs-, Ausflugs- und Grenzorten und durch die Auflockerung der Verkaufszeiten für den ambulanten Handel. HDE und DIHT schlossen sich diesen Forderungen ausdrücklich an. Daß sich die Hauptgemeinschaft so dezidiert für eine Verlängerung der Verkaufszeiten einsetzte, war ein Novum. Sie legitimierte diesen Kurswechsel mit den Ergebnissen einer im Einzelhandel durchgeführten Umfrage zu diesem Thema¹²³³. Offenbar waren viele Kleinhändler zu der Überzeugung gelangt, das zumindest in den konsumträchtigen Phasen wie z. B. der Weihnachtszeit eine längere Öffnungszeit sich nicht negativ auf sie auswirken würde¹²³⁴.

Erhards Vorschläge wurden zwar von der Ladenschluß-Kommission der CDU/CSU-Bundestagsfraktion begrüßt, gleichzeitig forderte diese aber – gewissermaßen als Kompensation hierfür – den Wegfall der Verkaufssonntage vor Weihnachten. Die Gewerkschaften stimmten dieser Position zu¹²³⁵. Das im November 1960 vom Bundestag verabschiedete zweite Änderungsgesetz zum Ladenschlußgesetz berücksichtigte alle wesentlichen Forderungen der CDU/CSU-Ladenschluß-Kommission.

Nennenswerte Veränderungen gab es auch hinsichtlich des Rechts zur Errichtung und Nutzung von Warenautomaten. In §7 der ursprünglichen Fassung des Gesetzes war die sog. Residenzpflicht für Automaten verankert. Diese Bestimmung sah vor, daß nur solche Automaten nach Ladenschluß geöffnet sein durften, die in räumlicher Verbindung mit einer Verkaufsstelle ständen. Außenautomaten dürften dagegen nach dem Ende der gesetzlichen Verkaufszeit nicht in Betrieb sein. Für diese Vorschrift trat vor allem die HDE ein, wobei es ihr in erster Linie um den Aspekt der Konkurrenzabwehr gegangen sein dürfte. Das BMW sprach sich dagegen für eine Deregulierung des Automatenverkaufs aus¹²³⁶. Anfang der 60er Jahre wurde das Warenautomaten-Recht dann tatsächlich liberaler. Nach dem zweiten Änderungsgesetz mußten die Eigentümer der Automaten nicht mehr Inhaber der Verkaufsstelle sein. Dies kam der Verbreitung des automatischen Warenvertriebs zugute. 1962 entschied das Bundesverfassungsgericht, daß die Residenzpflicht für Warenautomaten im Widerspruch zum Grundgesetz stehe und daher aufgehoben werden müsse. Seitdem war es möglich, daß Automaten, die in keinem räumlichen Zusammenhang mit einem Ladengeschäft standen, auch nach dem gesetzlichen Ladenschluß betrieben wurden¹²³⁷.

¹²³³ DIHT/HDE an die Fraktionsvorsitzenden der SPD, FDP, DP und CDU/CSU (BA B149/1077).

¹²³⁴ Es ist daher auch zweifelhaft, ob, wie Beyenburg-Weidenfeld, S. 310, meint, das LSchG vor allem als Erhaltungsintervention für Klein- und Mittelbetriebe des Einzelhandels wirkte. Gegen diese Deutung spricht auch, daß aufgrund der Verkürzung der Öffnungszeit der Zeitaspekt beim Kaufakt zunehmend wichtiger wurde. Davon dürften vor allem Geschäfte profitiert haben, die eine moderne Absatzorganisation (Selbstbedienung) aufwiesen, und nicht die traditionellen Kleinbetriebe mit geringem Rationalisierungsgrad.

¹²³⁵ Vermerk (II C 3/BMW) betr. die Sitzung der Ladenschluß-Kommission im Bundeshaus am 9. 6. 1959, S. 1 (BA B102/39398). Der Abgeordnete Wienerer, ein entschiedener Vertreter mittelständischer Interessen, protestierte gegen die geforderte Streichung der Verkaufssonntage (ebenda, S. 2).

¹²³⁶ Z.B. Vermerk (Abt. I/BMW), 7. 12. 1954, S. 3 (BA B102/12699 b/H. 1).

¹²³⁷ HDE, 14. Arbeitsbericht (1961), S. 65 f.

Renaissance des Mittelstandsprotektionismus? Die politischen Reaktionen auf die zunehmende Konzentration im Einzelhandel

Die nichtmittelständischen Betriebsformen des Einzelhandels befanden sich, wie im ersten Teil der vorliegenden Arbeit beschrieben, in den 50er Jahren auf Expansionskurs. Das Wachstum der Großbetriebe fiel zwar nicht dramatisch aus, war aber spürbar. Das galt insbesondere für die Warenhäuser und für die Lebensmittel-Filialbetriebe. Letztere waren nicht nur größer als traditionelle Lebensmittelgeschäfte, sondern, was den Stand der Absatzrationalisierung betrifft, auch wesentlich moderner und damit betriebswirtschaftlich effizienter. Für all jene Einzelhändler, die traditionellen Verkaufsmethoden verhaftet waren, verhiess die einzelhandelsinterne Konzentration für die Zukunft nichts Gutes. Das Expansionsstoppabkommen von 1952 – dies wurde Ende der 50er Jahre immer deutlicher – hatte die Kräfteverschiebung zwischen mittelständischem Einzelhandel und Großbetrieben nicht entscheidend verlangsamen, geschweige denn aufhalten können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das kleinbetriebliche Lager in sich gespalten war. Hier gab es jene, die sich am Rationalisierungsprozeß beteiligten, indem sie freiwilligen Ketten oder Einkaufsgenossenschaften beitraten, und jene, die in Untätigkeit verharrten und deren wirtschaftliche Probleme daher zusehends größer wurden. Für diese zweite Kategorie von Betriebsinhabern stellte sich spätestens Ende der 50er Jahre die Überlebensfrage.

Die ökonomische Polarisierung von Groß und Klein, Modern und Traditionell zog politische Friktionen im Einzelhandel nach sich. Ende der 50er Jahre verschärfte sich der Protest der mittelständischen Betriebsinhaber gegen die zunehmende Konzentration. Die HDE-Führung, die politisch unter Zugzwang geriet, ergriff in dieser Situation nachdrücklich Partei für ihre kleinbetriebliche Basis. Nach Auffassung von HDE-Präsident Schmitz wurde der mittelständische Einzelhandel nicht nur durch das Expansionsstreben der Warenhäuser, sondern auch durch das Auftreten „neuer Konzentrationsformen“ wie z. B. der auf dem Selbstbedienungsprinzip beruhenden Lebensmittel-Filialbetriebe, in seinem Bestand gefährdet. Dieses Problem könne letztlich nur dadurch gelöst werden, „daß die mittelständischen Einzelhändler selbst initiativ würden und eigene Konzentrationen gegen die fremden setzten“¹²³⁸. Der HDE-Präsident plädierte mithin für den Zusammenschluß der Klein- und Mittelbetriebe in Einkaufsgenossenschaften und freiwilligen Ketten. Dabei verkannte er nicht die Gefahr, daß diese Zusammenschlüsse zu einer „immer strafferen Organisation kämen und schließlich Filialsysteme würden“¹²³⁹. Diese Entwicklung, die in der Tat auf eine Beschneidung des unternehmerischen Dispositionsspielraumes hinauslief, stellte jedoch seiner Meinung nach das geringere Übel dar. Vom Staat forderte Schmitz vor allem eine wettbewerbsneutrale Gestaltung der Gesetzgebung. In diesem Zusammenhang verlangte er, daß neuen Betriebsformen staatlicherseits Einhalt geboten würde, sofern diese gegen den Grundsatz des „fairen“ Wettbewerbs verstießen. Konkreter Handlungsbedarf bestünde z. B. bei den von amerikanischen Großkonzernen in Westdeutschland errichteten Supermarkets und Großfilialsystemen¹²⁴⁰.

¹²³⁸ Vermerk über den Empfang der BAG und des Präsidiums der HDE durch den Bundeswirtschaftsminister am 21. 9. 1959, S. 3 (BA B102/39433).

¹²³⁹ Ebenda.

¹²⁴⁰ Vermerk (II C/BMW), 20. 8. 1959, S. 1 f. (BA B102/39433).

Was hatte es mit dem Vorwurf gegen die Supermärkte auf sich? Eine Tochtergesellschaft des britisch-kanadischen Weston-Konzerns hatte in Westdeutschland die Deutsche Supermarkt-Handels-GmbH gegründet. Diese Gesellschaft hatte 1959 damit begonnen, ein eigenes Lebensmittel-Filialsystem aufzubauen. Bis 1960 kaufte sie zu diesem Zweck vier größere Filialunternehmen auf und schloß somit zu den marktführenden Lebensmittel-Filialisten auf. Das Charakteristikum der Supermärkte war ihre beträchtliche Größe (500 bis 1000 qm) in Verbindung mit dem Selbstbedienungsprinzip. Der Gesamtumsatz der Supermärkte betrug im Jahre 1960 schätzungsweise 130 bis 150 Mio. DM. Zum Vergleich: Der Umsatz sämtlicher Lebensmittel-Filialbetriebe belief sich 1959 auf ca. 3,6 Mrd. DM. Das waren rund 12,8% des gesamten Einzelhandelsumsatzes im Nahrungs- und Genußmittelsektor¹²⁴¹. Diese Prozentangabe macht deutlich, daß die Existenz des mittelständischen Lebensmitteleinzelhandels durch das Auftreten der Supermärkte zumindest zu diesem frühen Zeitpunkt nicht ernstlich gefährdet wurde. Zu einem entsprechenden Schluß kamen auch die Autoren des HDE-Arbeitsberichtes von 1959¹²⁴². Um so bemerkenswerter ist es, daß die politische Führung der HDE diese Problematik derart in den Vordergrund rückte.

Die Erregung über dieses neue Filialsystem ist zum einen mit dem hohen Tempo zu erklären, in dem sich die Expansion der Supermärkte vollzog. Ein weiterer Grund waren die Verkaufspraktiken dieser neuen Kette. Die Betreiber der Supermärkte boten mitunter Waren unter ihrem Gestehungspreis (= Einkaufspreis + 4% Umsatzsteuer + 3% Rabatt) an. Diese aggressive Preispolitik wurde nicht nur vom traditionellen Fach-einzelhandel, sondern auch von Dr. Toll, dem Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Lebensmittel-Filialbetriebe, kritisiert. Im Unterschied zu dem Handelsreferenten im BMW, Britsch, glaubte Toll allerdings nicht, daß man diese Form der Preisunterbietung als unlauter im Sinne des § 1 UWG ansehen könne. Die Betreiber der Supermärkte wiesen den Vorwurf des unlauteren Wettbewerbs weit von sich, da es auch kleineren Einzelhandelsbetrieben möglich sei, im Wege der Mischkalkulation die Preise für einzelne Produkte stark herabzusetzen. Dieses Verfahren sei durchaus üblich. Die Supermärkte würden es lediglich konsequent anwenden, was wiederum mit den massiven Kostenersparnissen dieser Betriebsform zusammenhänge¹²⁴³.

Kritisiert wurde der Weston-Konzern auch wegen seiner vertikalen Integration und der daraus resultierenden Umsatzsteuervorteile. Die Tochtergesellschaften des Konzerns waren auf dem Gebiet der Nahrungsmittel- und Verpackungsproduktion tätig. Die Supermärkte setzten also in nennenswertem Umfang Waren ab, die im Konzern produziert worden waren. Da nach dem deutschen Umsatzsteuerrecht Umsätze innerhalb des Unternehmens nicht versteuert wurden, bedeutete dies eine signifikante Umsatzsteuerersparnis. Der Hauptgeschäftsführer des Einzelhandelsverbandes Bezirk

¹²⁴¹ Vermerk (II B 2/BMW), 20. 3. 1961, S. 2f. (BA B102/39449). Vgl. auch Exposé über den Konzern George Weston Limited (BA B102/39449). Vgl. ferner Vermerk (II C/BMW), 21. 10. 1959 (BA B102/39433).

¹²⁴² HDE, 12. Arbeitsbericht (1959), S. 10.

¹²⁴³ Vermerk über die Aussprache der Verbände des Lebensmitteleinzelhandels von Essen, Gelsenkirchen, Oberhausen und Mülheim bei der IHK Essen am 24. 4. 1960 (BA B102/39449). Zum Vorwurf der unlauteren Preisbildung vgl. auch Rickertsen (II C 1) an Referat V C 1, 13. 5. 1960 (BA B102/39449).

Köln sprach in diesem Zusammenhang von staatlichen „Steuergeschenken“¹²⁴⁴. Er erwähnte allerdings nicht, daß diese Steuervorteile auch mehrstufigen deutschen Unternehmen zugute kamen. Es handelte sich mithin um keine Problematik, die nur bei Supermärkten auftrat.

Die scharfe Agitation des mittelständischen Einzelhandels gegen den Weston-Konzern hing auch mit dessen ausländischer Herkunft zusammen. Dabei ist zu betonen, daß Weston zunächst fälschlicherweise als amerikanisches Unternehmen angesehen wurde. Man wußte natürlich in deutschen Einzelhandelskreisen, daß die Rationalisierung des Einzelhandels in Übersee weiter fortgeschritten war als in Deutschland. Dementsprechend groß war die Sorge, daß Weston die Amerikanisierung des deutschen Einzelhandels und damit das Ende des ohnehin bedrohten traditionellen mittelständischen Einzelhandels einleiten bzw. forcieren würde. Die wirtschaftlichen Überfremdungängste basierten also vor allem auf der Furcht vor übermächtiger Konkurrenz. Daneben spielten allerdings auch genuin nationalistische Ressentiments eine Rolle. Darauf deutet zumindest die Wortwahl der verbandlichen Funktionsträger hin. So kritisierte z. B. Schmitz auf der im Oktober 1959 stattfindenden Delegiertenversammlung der HDE das „Eindringen ausländischer Konzerne in den deutschen Wirtschaftsraum“¹²⁴⁵. Gegenüber Vertretern des BMW betonte der HDE-Präsident, daß Supermärkte und Großfilialsysteme vielleicht für die amerikanische, auf keinen Fall aber für die westdeutsche Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur tragbar seien¹²⁴⁶. Wie bereits erwähnt, wurde es von Teilen der Einzelhandelsorganisation auch für inakzeptabel gehalten, daß ausländische Unternehmen die mangelnde Wettbewerbsneutralität des deutschen Umsatzsteuerrechts für sich ausnutzten.

Die HDE versuchte im Herbst 1959, den Bundeswirtschaftsminister davon zu überzeugen, daß eine weitere Ausdehnung des Weston-Konzerns volkswirtschaftlich bedenklich sei. Wolfram Grosse, der stellvertretende Geschäftsführer der HDE, wies Erhard darauf hin, daß das Eindringen der Supermarkets in den deutschen Markt die Einkaufsgenossenschaften und Ketten dazu veranlassen werde, den Einkauf noch stärker zu zentralisieren. Die Industrie werde der zunehmenden Konzentration ihrer Abnehmer nicht untätig zusehen. Eine Renaissance kartellartiger Zusammenschlüsse sei zu befürchten¹²⁴⁷. Erhard maß diesem Argument durchaus Bedeutung zu. Auch er befürchtete, „daß bei einer durch Konzentration entstehenden Machtposition des Handels die Industrie mit der Forderung kommen könne, in Abwehr dagegen Kartelle bilden zu dürfen“¹²⁴⁸. Dies wäre jedoch das Ende der Marktwirtschaft. Erhard sah also durchaus die ordnungspolitischen Gefahren, die die zunehmende Konzentration im Handel mit sich brachte. Er war allerdings nicht der Ansicht, daß staatlicherseits gegen die Großbe-

¹²⁴⁴ Wohlfahrt an Rechtsanwalt Wichern von der Stüßgen AG, 4. 5. 1960 (HDE/Flur/Konzentration). Vgl. auch Einzelhandelsverband Bezirk Köln an HDE, 6. 11. 1959 (HDE/Flur/Konzentration).

¹²⁴⁵ Ansprache des Präsidenten Hans Schmitz auf der 11. Delegiertenversammlung der HDE am 27. 10. 1959, S. 5 (BA B102/39433).

¹²⁴⁶ Vermerk (II C/BMW), 20. 8. 1959 (BA B102/39433).

¹²⁴⁷ Vermerk über das Gespräch des Bundeswirtschaftsministers mit der HDE am 4. 10. 1959, S. 3 (BA B102/39433).

¹²⁴⁸ Vermerk über den Empfang der BAG und des Präsidiums der HDE durch den Bundeswirtschaftsminister am 21. 9. 1959, S. 4 (BA B102/39433).

triebe im allgemeinen und die Supermärkte im besonderen vorgegangen werden sollte. In einem persönlichen Gespräch mit dem Konzernchef Weston schilderte Erhard sein Dilemma. Grundsätzlich sei er ein Anhänger des Wettbewerbs. Dies gelte auch für den Bereich der Absatzwirtschaft. Allerdings „habe er als Politiker besonders im Wahljahr gewisse Rücksichten zu nehmen und müsse dafür Sorge tragen, daß sich irgendwelche Strukturwandlungen nicht so plötzlich und einschneidend auswirkten, daß die mittelständischen Unternehmen zugrunde gehen“¹²⁴⁹. In bezug auf Westons Supermarkt-Projekt vertrat Erhard die Ansicht, daß dieses „vielleicht als Belebung des Wettbewerbs angesehen werden müsse“¹²⁵⁰. Der Bundeswirtschaftsminister versicherte seinem Gast, daß er nicht die Absicht habe, gegen ihn vorzugehen. Was den Protest des mittelständischen Einzelhandels angehe, so könne bereits der Umstand, das eine Aussprache zwischen ihnen stattgefunden habe, zur Beruhigung beitragen.

Es drängt sich der Eindruck auf, als sei die Pazifizierung des mittelständischen Einzelhandels der entscheidende Grund gewesen, warum Erhard überhaupt das Gespräch mit Weston führte. Der Bundeswirtschaftsminister hatte ja schon bei früheren Gelegenheiten deutlich gemacht, daß eine Wiedereinführung von objektiven Zugangsbeschränkungen – und sei es nur für bestimmte Betriebsformen – nicht in Frage kam. Von der HDE-Führung wurde dieser Wunsch zwar nicht offen formuliert, er stand aber dennoch im Raum. Allerdings ist davon auszugehen, daß das Engagement der HDE in der Frage der Supermärkte zumindest teilweise Alibi-Funktion hatte. Die HDE glaubte, der mittelständischen Basis demonstrieren zu müssen, daß sie ihre Interessen gegenüber der Exekutive adäquat vertrat.

Waren die Supermärkte letztlich ein Sonderproblem des mittelständischen Lebensmitteleinzelhandels, so betraf die Expansion der Warenhäuser und sonstigen Mittel- und Großbetriebe eine Vielzahl von Branchen. Diese standen daher im Mittelpunkt der einzelhandelsinternen Konzentrationsdebatte. Die HDE hatte bereits in ihrem Arbeitsbericht von 1958 darauf hingewiesen, daß sie zwei Konzentrationsformen unterschied: die technisch-organisatorisch und die finanziell bedingte Konzentration. Während sich erstere mit einem fairen Wettbewerbs vereinbaren lasse, sei letztere bedenklich. Was unter „Konzentration finanzieller Prägung“ zu verstehen war, wurde nur vage angedeutet. Gemeint war offenbar Wachstum qua Kapital statt Leistung, wobei implizit unterstellt wurde, daß die Herkunft des Kapitals fragwürdig sei. Die Autoren des Arbeitsberichtes wiesen zwar darauf hin, daß aufgrund der unzureichenden statistischen Informationen die Diskussion um die Konzentration mit Zurückhaltung geführt werden solle. Gleichzeitig bedienten sie sich jedoch einer Ausdrucksweise, die dazu angetan war, die Stimmung im mittelständischen Einzelhandel anzuheizen. So wurde die finanziell bedingte Konzentrationsform weitgehend „mit dem Streben nach Markt- und Machterweiterung mit dem Ziel des Niederkonkurrierens der kleinen Betriebe“ identifiziert¹²⁵¹. Aufschlußreich ist auch ein Schreiben von O.W. Meyer, seines Zeichens kooptiertes Mitglied des HDE-Präsidialrates, an Werner Schulz, den Präsidenten der BAG. Darin sprach Meyer aus, was wohl viele mittelständische Betriebsinhaber dachten: daß die Wa-

¹²⁴⁹ Vermerk über den Empfang von Mr. Weston durch den Bundeswirtschaftsminister am 21. 3. 1961, S. 1 (BA B102/39449).

¹²⁵⁰ Ebenda, S. 2.

¹²⁵¹ HDE, 11. Arbeitsbericht (1958), S. 34.

renhauskonzerne von Großbanken, die gewissermaßen Richter und Ankläger in einer Person seien, maßgeblich unterstützt würden. Die Großbetriebe kämpften, metaphorisch gesprochen, „mit Atomwaffen gegen den Einzelhandel, der sich konventioneller Waffen bedient“¹²⁵². Nach dem Konzentrationsbericht der Bundesregierung hing die großbetriebliche Expansion nicht mit den Banken zusammen. Ausschlaggebend war vielmehr, daß die Großbetriebe trotz größen- und rationalisierungsbedingter Kostenvorteile das Preisniveau nur geringfügig senkten. Die hieraus resultierende gute Ertragslage erleichterte die Finanzierung der für den Expansionskurs notwendigen Investitionen¹²⁵³.

Im Herbst 1959, als die einzelhandelsinterne Debatte über die Konzentrationstendenzen ihren Höhepunkt erreichte, lud Erhard Vertreter der BAG und HDE zu einem Informationsgespräch. Schulz, Hieronimi und Müller von der BAG versicherten dem Minister, daß das Wachstum der Warenhäuser keine ernsthafte Gefahr für den mittelständischen Einzelhandel darstelle. Bedrohlich sei für die Kleinbetriebe in erster Linie der Expansionsdrang der mittleren Großbetriebe, die häufig aus mittelständischen Geschäften hervorgingen. Der Vorsitzende des bayerischen Einzelhandelsverbandes, Krumbacher, der als Falke in den Reihen des mittelständischen Einzelhandels bekannt war, stimmte dieser Einschätzung im Grundsatz zu¹²⁵⁴. Auch Präsidialrats-Mitglied Westerich wurde nicht widersprochen, als er bei einer anderen Gelegenheit feststellte, daß die großen Warenhauskonzerne für die Kleinbetriebe ungefährlicher seien als die Großfilialisten, die vor allem in neuen Wohngebieten stark expandieren würden¹²⁵⁵.

Die HDE-Führung drängte darauf, daß die BAG ihre Mitgliedsbetriebe zum Maßhalten aufforderte. Auf der Berliner Delegiertenversammlung vom 27. 10. 1959 bekannte sich Dr. Coenen, Vorstandsmitglied der BAG, zu einer „gesunden Mischung“ von Klein-, Mittel- und Großbetrieben. Dieses Ziel könne allerdings nur erreicht werden, wenn die Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Verbänden intensiviert werde. Im Namen der BAG regte Coenen an, einen Kontaktausschuß unter Federführung der HDE zu errichten¹²⁵⁶. Anfang 1960 kam es tatsächlich zur Bildung einer derartigen Gesprächsplattform. Anlaß war der Protest des Bielefelder Einzelhandels gegen die geplante Eröffnung eines Karstadt-Kaufhauses und die Expansionsbestrebungen von Eklöh. Neben den konfligierenden Parteien saßen auch Vertreter der BAG und HDE in dem Kontaktausschuß. Die Aussichten auf eine Einigung wurden von der HDE von vornherein als schlecht eingestuft¹²⁵⁷. Schmitz äußerte sich im Sommer 1960 grundsätzlich skeptisch darüber, inwieweit Gespräche mit Großbetrieben tatsächlich nützten, denn letztlich „sei die Dynamik eines Unternehmens nicht zu stoppen“¹²⁵⁸.

Trotz dieser pessimistischen Grundhaltung trat die HDE Ende 1960 in Verhandlungen mit der BAG über die Neuauflage eines Expansionsstoppabkommens ein. Obwohl

¹²⁵² O.W. Meyer an Werner Schulz, 6. 11. 1959 (HDE/Flur/1327/Expansionsstopp).

¹²⁵³ BT-Drs. IV 2320, S. 30.

¹²⁵⁴ Vermerk über den Empfang der BAG und des Präsidiums der HDE durch den Bundeswirtschaftsminister am 21. 9. 1959 (BA B102/39433).

¹²⁵⁵ Ergebnisbericht über die Sitzung der Vorsitzenden der Landesverbände des Einzelhandels am 9. 6. 1960, S. 9 (HDE/Flur/0074).

¹²⁵⁶ HDE, 12. Arbeitsbericht (1959), S. 31.

¹²⁵⁷ Vermerk (II C 1/BMW), 20. 1. 1960 (BA B102/39433).

¹²⁵⁸ Ergebnisbericht über die Sitzung der Vorsitzenden der Landesverbände am 9. 6. 1960, S. 2 (HDE/Flur/0074).

in den nächsten Jahren keine konkreten Ergebnisse erzielt wurden¹²⁵⁹, verbesserte sich das Verhältnis zwischen den beiden Organisationen¹²⁶⁰. So einigten sich HDE und BAG darauf, die personellen Verbindungen zwischen ihren Organisationsapparaten auszubauen¹²⁶¹. Auf diese Weise sollte einem Auseinanderdriften der Interessenvertretungen der Großbetriebe und des mittelständischen Einzelhandels entgegengewirkt werden.

Zieht man aus der Perspektive der frühen 60er Jahre Bilanz, so ist festzustellen, daß das Engagement der HDE gegen die zunehmende Konzentration im Einzelhandel im großen und ganzen erfolglos geblieben war. Der Trend zum modernen Großbetrieb hielt an, der Marktanteil des traditionellen Kleinhandels ging weiter zurück. Deutliche Fortschritte waren dagegen in den späten 50er und frühen 60er Jahren bei der wettbewerbsneutralen Gestaltung des Steuerrechts zu verzeichnen, wie oben gezeigt werden konnte. Auch der Zugang zum Kapitalmarkt war für Kleinbetriebe leichter geworden, was allerdings weniger mit der politischen als mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhing. Auch wenn die von der HDE geforderte Verschärfung der kartellrechtlichen Bestimmungen gegen den Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit im Untersuchungszeitraum nicht mehr erfolgte, ist zu konstatieren, daß die Ungleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen Klein- und Großbetrieben seit Mitte der 50er Jahre spürbar abgebaut wurde. Die HDE mußte allerdings die Erfahrung machen, daß diese aus ihrer Sicht positive Entwicklung den Strukturwandel im Einzelhandel nicht entscheidend verlangsamte, geschweige denn aufhielt.

Zusammenfassende Deutung

Dem Bundeswirtschaftsminister ging es bei der Gestaltung der Preis- und Wettbewerbspolitik in erster Linie um die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz. Wie die Analyse gezeigt hat, war man im BMW sogar bereit, marktinkonforme Mittel einzusetzen, um dieses Ziel zu erreichen. Spezifisch mittelstandspolitische Erwägungen spielten bei den untersuchten wirtschaftspolitischen Entscheidungen im allgemeinen nur eine untergeordnete Rolle¹²⁶².

¹²⁵⁹ Zum zweiten Expansionsstoppabkommen kam es erst 1965. Es war nicht zuletzt dem massiven Einsatz des Bundeswirtschaftsministers Kurt Schmücker geschuldet, daß sich die neun größten Einzelhandelsbetriebe freiwillig bereit erklärten, ihre Expansionsprojekte in den folgenden zwei Jahren zurückzustellen; vgl. HDE, 18. Arbeitsbericht (1965), S. 10.

¹²⁶⁰ So teilte z. B. die HDE dem Bundeswirtschaftsminister im Frühjahr 1954 mit, daß sich die Kritik des mittelständischen Einzelhandels nicht auf die vier Großkonzerne, sondern vor allem auf die Firma C&A beziehe; vgl. Vermerk (II B/BMW) über den Empfang der Großwarenhäuser durch Erhard, S. 2 (BA B102/39433).

¹²⁶¹ Im Spätsommer 1961 vereinbarten HDE und BAG, den Informationsaustausch auf Ressortleitererbene zu intensivieren; vgl. HDE-Notiz, 11. 9. 1961 (HDE/Flur/013/Fachverbände/27). Etwa zur gleichen Zeit lud die BAG führende Vertreter der HDE zu ihren Sitzungen als Gäste ein; vgl. Hauptgeschäftsführer der BAG an Effer, 6. 9. 1961 (HDE/Flur/013/Fachverbände/27).

¹²⁶² Diese Erkenntnis ist insofern nicht überraschend, als bereits Berghahn festgestellt hat, daß Erhard weder ein dogmatischer Ordoliberaler war, der den Wettbewerb als ökonomisches Allheilmittel betrachtete, noch dem Ideal einer mittelständisch geprägten Wirtschaftsordnung anhing; vgl. Berghahn, *Unternehmer*, S. 287-289. Vgl. auch Abelshauser, *Epochenbedeutung*, S. 26-28. Beyenburg-Weidenfeld betont, daß die Erhardsche Wirtschaftspolitik „immer weniger von der konsequenten Durchsetzung ordnungspolitischer Grunderkenntnisse geprägt“ war (S. 458).

Die Preisbindung der zweiten Hand z. B. hielt der Bundeswirtschaftsminister für erforderlich, um die Markenartikelindustrie zu fördern. Daß hierdurch der Preiswettbewerb auf der Handelsstufe ausgeschaltet und – zumindest kurzfristig – traditionelle, unrationell wirtschaftende Kleinbetriebe stabilisiert wurden, nahm er dabei in Kauf. Es ist bezeichnend, daß Erhard erst dann eine kritischere Haltung gegenüber der vertikalen Preisbindung einnahm, als die Preisniveaustabilität gefährdet schien. Der mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nur schwer zu vereinbarende Preistreibereiparagraph zielte darauf ab, das Preisniveau im kleingewerblichen Bereich zu senken. Die im Kartellgesetz zugelassenen Mittelstandsempfehlungen dürften einen gegenteiligen Effekt gehabt haben. Hieran wird deutlich, daß das BMW keine in sich konsistente Mittelstandspolitik betrieb.

Die Beschränkung der konsumgenossenschaftlichen Rückvergütung auf 3% hielt das BMW vor allem aus ordnungs- und preispolitischen Erwägungen für angebracht. Daneben spielten auch genuin politische Motive eine Rolle. Die Konsumgenossenschaften sollten nicht länger einen Integrationsfaktor der Arbeiterkultur darstellen. Unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist hervorzuheben, daß es dem BMW im Unterschied zu den Mittelstandslobbyisten nicht darum ging, den mittelständischen Einzelhandel vor Konkurrenz zu schützen. Vielmehr sollte durch diese Maßnahme der Preiswettbewerb auf der Handelsstufe intensiviert werden. Es fällt auf, daß diese Absicht im Widerspruch zu den Wirkungen der ebenfalls vom BMW befürworteten vertikalen Preisbindung stand. Bei der Regelung des Ladenschlußgesetzes setzte sich das BMW für möglichst lange Verkaufszeiten ein. Die Optimierung der Warendistribution hatte Priorität vor den mittelständischen Interessen.

Der Betriebs- und Belegschaftshandel gehörte zu den wenigen mittelstandsrelevanten Feldern der Wettbewerbspolitik, in denen sich der Bundeswirtschaftsminister bei seiner Beurteilung primär von ordoliberalen Vorstellungen leiten ließ, obwohl absehbar war, daß deren Realisierung nicht zu einer Effizienzsteigerung auf dem Gebiet der Absatzwirtschaft führen würde. Erhard kritisierte den Betriebs- und Belegschaftshandel vor allem deswegen, weil er seiner Meinung nach mit fairen Wettbewerbsprinzipien nicht vereinbar war. Er wollte mit diesem Gesetz indes keine Mittelstandsförderung betreiben. Das Schwarzarbeitsgesetz stellte gewissermaßen das handwerkspolitische Pendant zum Gesetz gegen Betriebs- und Belegschaftshandel dar. Auch hier ging es darum,

Im Verlauf der 50er Jahre habe die Vorstellung, daß die angestrebte Erhöhung der Wettbewerbsintensität nur über die Maximierung der Anbieterzahl zu erreichen sei, an Bedeutung verloren (S. 476). Die Feststellung, daß es zu einem schleichenden Paradigmenwechsel kam, ist zwar plausibel, greift aber als Erklärung für konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen zu kurz. Diese lassen sich nur verstehen, wenn man sie in den Kontext der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des BMW stellt, wobei es vor allem darauf ankommt, die Hierarchie der angestrebten Ziele zu bestimmen. Aus diesem Grund war es sinnvoll, im vorliegenden Kapitel zunächst auf die preispolitischen Interessen des BMW einzugehen. Diese bilden den Schlüssel für das Verständnis vieler mittelstandsrelevanter wettbewerbspolitischer Entscheidungen des BMW. Zu den hier anklingenden methodologischen Grundannahmen meiner Interpretation vgl. die Bemerkungen von Wünsche, S. 29 und 36. Der Autor weist darauf hin, daß die Begriffe „freiheitlich“ und „marktwirtschaftlich“ nicht ausreichten, um Erhards wirtschaftspolitische Konzeption zu charakterisieren, da sie nur Lenkungsmechanismen bezeichnen. Für Erhard sei die Marktwirtschaft kein Dogma gewesen, sondern bis zu einem gewissen Grade auch Mittel zum Zweck. Es komme daher darauf an, die von ihm angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele zu ermitteln.

den Marktzugang zu begrenzen. Bemerkenswert sind die ordnungspolitischen Skrupel, die Erhard in der Anfangsphase der Beratungen an den Tag legte. Das BMA sah in dem Gesetz vor allem ein Mittel, um der Vernichtung von Arbeitsplätzen entgegenzuwirken, was insbesondere bis Mitte der 50er Jahre vordringlich schien. Die Handwerker selbst waren vor allem an Konkurrenzabwehr interessiert. Es wäre allerdings verfehlt, die Tatsache, daß die Handwerksforderungen weitgehend realisiert wurden, als Indiz für eine mittelstandsprotektionistische Zielsetzung der Bundesregierung zu werten. Das Fehlen organisierter Gegeninteressen erleichterte es der Handwerksorganisation zweifellos, ihre Forderung nach einem Schwarzarbeitsgesetz durchzusetzen. Der gleiche Effekt konnte auch bei der Verabschiedung der mittelständischen Berufsordnungen beobachtet werden.

Ein weiteres wichtiges Untersuchungsergebnis ist, daß der Einfluß der Mittelstandsverbände auf die wettbewerbspolitische Gesetzgebung im Untersuchungszeitraum zunahm. Der in der zweiten Legislaturperiode eingerichtete mittelstandspolitische Ausschuß betätigte sich gewissermaßen als verlängerter Arm der Verbände. Hinzu kam, daß der Einfluß der Mittelstandsgruppe innerhalb der CDU/CSU-Fraktion kontinuierlich stieg. Das führte dazu, daß sich die Durchsetzungschancen mittelständischer Partikularinteressen verbesserten. ZDH und HDE setzten sich für eine wettbewerbsneutrale Gestaltung der Gesetzgebung ein. Hiervon erhoffte man sich eine Reduzierung der Wettbewerbsintensität und – damit einhergehend – eine Verlangsamung des Strukturwandels. Die Mittelstandsverbände erwiesen sich bei der Verfolgung dieser Zielsetzung mitunter als kurzsichtig. Das gilt vor allem für die Rolle, die sie bei der Genese des GWB spielten. Insbesondere die Handwerksorganisation war so sehr auf die Durchsetzung ihrer Partikularinteressen fixiert, daß sie die Gefahren, die sich aus der zunehmenden industriellen Konzentration ergaben, vernachlässigte. Das Bewußtsein hierfür erwachte erst in den späten 50er und frühen 60er Jahren. Im Einzelhandel verhielt es sich ähnlich. Allerdings war hier die zunehmende Konzentration ein internes Problem des Berufsstandes. Die Konfliktlinie verlief zwischen den kleinen, absatztechnisch rückständigen Einzelhandelsbetrieben und den modernen Großbetriebsformen des Einzelhandels. Die HDE-Führung bemühte sich, den Protest des mittelständischen Einzelhandels in konkrete politische Maßnahmen umzumünzen, tat sich hierbei aber außerordentlich schwer, da mittelstandsprotektionistische Forderungen klassischen Stils (wie z. B. die Forderung nach objektiven Zugangsbeschränkungen) nicht mehr politikfähig waren. Die wettbewerbsneutralere Gestaltung des Steuer- und Wirtschaftsrechts konnte den Strukturwandel letztlich ebensowenig drosseln wie die von der HDE an die Großbetriebe gerichteten Maßhalteappelle. Das BMW hatte kein Interesse daran, unrentable Kleinbetriebe vor Konkurrenz zu schützen. Der Trend zum Großbetrieb wurde befürwortet. Der Bundeswirtschaftsminister sorgte sich allerdings darüber, daß durch ein zu hohes Tempo dieses Wandels politische Spannungen auftreten könnten. Um dies zu verhindern, wirkte er mäßigend auf die Mittelstandsverbände ein. Erhards Kontakte zu den Mittelstandsvertretern in der CDU/CSU-Fraktion verbesserten sich im Laufe der zweiten Legislaturperiode¹²⁶³. Für diese Entwicklung dürften nicht zuletzt taktische

¹²⁶³ Koerfer, S. 149 f., hebt hervor, daß eine Reihe von namhaften Mittelstandsvertretern zur „Brigade Erhard“ gehörten, also zu einem Kreis von Abgeordneten, zu dem der Bundeswirtschaftsminister besonders engen Kontakt hielt. M.E. handelte es sich bei der Zusammenarbeit zwi-

Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Eine Kapitulation Erhards gegenüber den Mittelstandsvertretern fand jedenfalls nicht statt. Der Bundeswirtschaftsminister lehnte nach wie vor mittelstandsprotektionistische Forderungen ab. Es waren die Mittelstandslobbyisten, die sich in konzeptioneller Hinsicht auf Erhard zubewegten. Sie hatten die Wettbewerbsneutralität auf ihre Fahnen geschrieben, auch wenn sie unter der Hand immer wieder protektionistische Forderungen erhoben.

7. Der gewerbliche Mittelstand im Sog von Gewerkschaften und Industrie: Der Einfluß der nichtstaatlichen Sozialpolitik auf die Wettbewerbsbedingungen der Klein- und Mittelbetriebe in Handwerk und Einzelhandel

Handwerk

Die Wende auf dem Arbeitsmarkt – von der Arbeitslosigkeit zum Arbeitskräftemangel

Bereits in der ersten Hälfte der 50er Jahre konnte die Arbeitslosigkeit spürbar abgebaut werden. Betrug die Arbeitslosenquote 1950 11%, so lag sie 1955 nur mehr bei 5,6%. Die Zahl der Erwerbspersonen erhöhte sich im gleichen Zeitraum um 10%, was die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes unterstreicht¹²⁶⁴. Der aus dem enormen wirtschaftlichen Wachstum resultierende Trend zur Vollbeschäftigung führte seit 1954/55 zu einer zunehmenden Verknappung der Arbeitskräfte. Insbesondere Facharbeiter waren von nun an in vielen Branchen des Handwerks und der Industrie Mangelware¹²⁶⁵.

Verschärft wurde die Engpaßsituation auf dem Arbeitsmarkt durch den zahlenmäßigen Rückgang der Schulabgänger in der zweiten Hälfte der 50er Jahre¹²⁶⁶. Darüber hin-

schen Erhard und den Mittelständlern in erster Linie um ein Zweckbündnis. Sie als Indiz für eine gemeinsame Geisteshaltung bzw. für die Mittelstandsnähe des Bundeswirtschaftsministers zu werten, erscheint mir verfehlt.

¹²⁶⁴ Ritter/Niehuss, Wahlen in der Bundesrepublik, S. 39, Tab. 1.14.

¹²⁶⁵ Nach Angaben des Bundesarbeitsministers waren 1958 rund 250 000 Facharbeiterstellen unbesetzt; vgl. Blank, S. 27. Einen aussagekräftigen Indikator für die Arbeitsmarktlage stellt die Arbeitnehmerfluktuation dar. Diese stieg in der zweiten Hälfte der 50er Jahre im industriellen Sektor steil an; vgl. Lux, S. 78. Aufschlußreich sind auch die Angaben des Statistischen Bundesamtes. Danach betrug die Zahl der Arbeitslosen in industriellen und handwerklichen Berufen am 30. 9. 1960 51 223. Dem standen 374 661 offene Stellen in diesem Bereich gegenüber; vgl. Statistisches Jahrbuch 1961, S. 150. Ein weiterer Indikator für den Arbeitskräftemangel ist der Anstieg der Abwerbungen. Der Lohnpolitische Ausschuß stellte im Juni 1955 fest, die Abwerbung von Arbeitskräften habe „in den letzten Monaten [...] vielfach ein Ausmaß angenommen, das mit den Grundsätzen eines gesunden wirtschaftlichen Wettbewerbs um die auf dem Arbeitsmarkt knapp gewordenen Arbeitskräfte nicht mehr zu vereinbaren ist“, zit. nach Jahresbericht der BDA, 1. 1. 1955 – 30. 11. 1955, S. 120. Zum Mangel an Facharbeitskräften vgl. Jahresbericht der BDA, 1. 12. 1955 – 30. 11. 1956, S. 165. Vgl. auch Scharmann, S. 31.

¹²⁶⁶ 1954 erreichte die Zahl der Volksschulabgänger mit 820 250 ihren maximalen Wert, um dann in den folgenden Jahren rapide zu sinken. 1957 gingen nur mehr 543 919 Schüler von der Volksschule ab; vgl. Die Jugend in Schule und Beruf, Teil II, S. 12.