

LANDESGESCHICHTE

# Vom Agrarstaat zum Industrieland

EINE NEUE STUDIE UNTERSUCHT ORGANISATION, PERSONAL UND MITTELSTANDSPOLITIK DES BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUMS FÜR HANDEL, INDUSTRIE UND GEWERBE IN DEN JAHREN 1919 BIS 1933.



BAYHSTA, BILDERSAMMLUNG JOSEF SIMON 2

VON MICHAEL UNGER

Der Wandel Bayerns von einem traditionellen Agrar- zu einem Industrie- und Dienstleistungsland ist eine der tiefgreifendsten Entwicklungen in der jüngeren bayerischen Geschichte. Die Studie untersucht die politisch-administrative Dimension dieses Prozesses während der Jahre 1919 bis 1933 am Beispiel des für die gewerbliche Wirtschaft zuständigen bayerischen Ministerialressorts. Dieses hatte während der letzten Jahre der Monarchie ein Schattendasein als Abteilung im Staatsministerium des Königlichen Hauses und des Äußern gefristet, ehe es in einer späten Hochphase der Revolution im April 1919 als Staatsministerium für Handel, Industrie und Gewerbe gleichberechtigt neben den anderen Ressorts etabliert wurde. Es büßte seine Selbständigkeit aber bereits im Juli 1928 wieder

ein und bildete bis 1933 erneut eine Abteilung des Außenministeriums. Erst die NS-Machthaber schufen im April 1933 ein Wirtschaftsministerium, das unter anderem – neben Agrar- und Sozialressort – auch eine Abteilung für Handel, Industrie und Gewerbe umfassen sollte.

## Kampf um ein bayerisches Handelsministerium

Diese Eckdaten der institutionellen Entwicklung sind weit mehr als bürokratische Wegmarken: Ministerien sind Schaltstellen zwischen Verwaltung und Politik, ihr Zuschnitt – institutionell, personell und in Bezug auf ihre Kompetenzen – ist mehr als andere Teile der Staatsverwaltung dem politischen Kräftefeld ausgesetzt und damit ein aussagekräftiger Indikator für den gesellschaftlichen Stellenwert eines Politikfeldes und die Art und Weise seiner Bearbeitung.

So stand die Frage nach einem eigenständigen Handelsministerium, das schon einmal zwischen 1848 und 1871 bestanden hatte, seit den letzten Jahren der Monarchie im Zentrum der Auseinandersetzungen um die Ausrichtung der bayerischen Wirtschaftspolitik. Eine heterogene Koalition aus Liberalen und Sozialdemokraten, Vertretern der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der Industrie, und hohen Staatsbeamten verband mit ihren Bemühungen um ein eigenständiges Wirtschaftsressort Forderungen nach einer

modernen, sich vom alten Juristenmonopol lösenden Personalpolitik und einer aktiven Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Diese hatte an Bedeutung zwar längst den immer noch überproportional starken Agrarsektor überrundet, konnte mit Letzterem aber kaum um staatliche Fürsorge konkurrieren. Immer ging es dabei auch um den Stellenwert der gewerblichen Wirtschaft, die den überkommenen Machteliten und der katholisch-konservativen Landtagsmehrheit ferner stand als die Landwirtschaft. Der Erste Weltkrieg mit seinen kaum zu überschätzenden ökonomischen Folgen überdeckte diesen Konflikt nur kurzzeitig, der unter dem Schlagwort der „Staatsvereinfachung“ bald nach der Konsolidierung des Ministeriums in eine neue Runde gehen sollte.

Seit Beginn der 1920er Jahre bis über das Ende der Weimarer Re-

**Die Amtszeit des gelehrten Schuhmachers und Gewerkschaftsfunktionärs Josef Simon als Handelsminister 1919 stand ganz unter dem Vorzeichen einer geplanten Sozialisierung der bayerischen Wirtschaft.**



BAYHSTA, NL HAMM 3

**Der Liberale Eduard Hamm rückte vom Industriereferenten zum Handelsminister auf und gilt als eine der herausragenden Persönlichkeiten der bayerischen Politik von 1919 bis 1922.**

publik hinaus gehörte die Verwaltungsvereinfachung zu den von der Forschung bislang wenig beachteten Dauerthemen auf der landespolitischen Tagesordnung. Das Handelsministerium stand dabei von Anfang an im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Die Konzepte für die Reorganisation des Wirtschaftsressorts, in die regelmäßig die beiden anderen „Revolutionsministerien“ für Soziale Fürsorge sowie für Landwirtschaft, aber auch die übrigen Ressorts einbezogen waren, reichten von strategischen Überlegungen zur Neuausrichtung und Effizienzsteigerung wirtschaftspolitischer Staatsaufgaben bis zu Ressortpartikularismus, Lobbyismus und gesellschaftspolitischen Präferenzen.

Wenn Ministerpräsident Heinrich Held (BVP) im Juli 1928 schließlich die Entscheidung im Sinne einer Rückkehr zur den Verhältnissen vor 1919 durchsetzte, entsprach dies ebenso seinen föderalistischen Zielen wie seinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Überzeugungen. Denn das Handelsministerium hatte auf einem Politikfeld agiert, das stark vom Reich dominiert wurde, und dem der konservative Flügel der BVP nur eine untergeordnete Relevanz beimaß. Durch die Aufhebung des Handelsministeriums sollte das Reich zu föderalistischen Zugeständnissen auf scheinbar wichtigeren Gebieten bewegt werden. Diese Entscheidung fiel umso leichter, als das Ressort in zentralen wirtschaftspolitischen Fragen Positionen vertreten hatte, die mit den agrarprotektionistischen, christlich-sozialen Ideen Helds und seiner Partei wenig gemein hatten. Und nicht zuletzt erschien das Handelsministerium als Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft in scheinbar natürlicher Gegnerschaft zu einem weit verbreiteten, rückwärtsgewandten, agrarständischen Gesellschaftsentwurf, der einer angeblich enteelten und die Keimzelle sozialistischer Revolution in

sich tragenden Industriegesellschaft entgegeng gehalten wurde. Diese Motive scheinen umso heller auf, als der Einspareffekt bei einem der kleinsten Ministerien, dessen Anteil an den Staatsausgaben durchschnittlich 0,4 % betrug, von vornherein beschränkt war und ein ernsthafter Abbau von Staatsaufgaben nicht erfolgte. Allerdings wirkte sich diese Entwicklung, die durch Stellenabbau, organisatorische Zurückstufung und überproportionale Sparmaßnahmen bei einschlägigen Etatposten bis 1933 gefördert wurde, lähmend auf die bayerische Wirtschaftspolitik aus.

#### Minister, Staatssekretäre und höhere Beamtenschaft

Das Wirken von Institutionen wird ganz wesentlich von Personen bestimmt. Die Arbeit legt daher einen Schwerpunkt auf biographische Untersuchungen zur politischen Spitze des Ressorts, die Minister und Staatssekretäre, sowie zur höheren Ministerialbeamtenschaft. Von den vier Ressortchefs war bisher nur Heinrich Held (BVP, 1927–1933) näher untersucht worden, allerdings noch nicht seine Wirtschaftspolitik. Keine eingehenderen Studien lagen dagegen vor für Josef Simon (USPD, 1919), Eduard Hamm (DDP, 1919–1922) und Wilhelm von Meinel (parteilos, 1922–1927) sowie für die Staatssekretäre Ludwig Giehrl (BVP, 1919), Georg

Schmidt (DNVP, 1922–1927) und Hans von Welser (DNVP, 1927/28). Sie alle werden auf ihre Herkunft, Sozialisation und ihren Werdegang sowie auf ihr wirtschaftspolitisches Wirken hin untersucht. Über biographische Beiträge zur politischen Elite Bayerns in der Weimarer Republik hinaus ergibt sich so ein Überblick über die damalige bayerische Wirtschaftspolitik. Diese umfasste, natürlich mit zeit- und personenbedingten Schwerpunkten, Maßnahmen auf zahlreichen Gebieten, vom Außenhandel bis hin zum Verkehrswesen. Im Zentrum stand dabei fast durchwegs die Mittelstandspolitik im Sinne einer Förderung des gewerblichen Mittelstands.

Nicht zu unterschätzen für die Ausrichtung eines Ressorts ist neben dem eigentlichen politischen Personal die höhere Ministerialbürokratie. Als scheinbar neutrale Funktionselite exekutiert sie nicht nur politische Entscheidungen, sondern bereitet solche auch vor und kann durch ihr Selbstverständnis ganz wesentlich die Politik eines Hauses mitprägen. Dies gilt besonders für das Handelsministerium, dessen Beamtenschaft zwei Minister – Hamm und Meinel – und mit Georg Schmidt einen Staatssekretär hervorbrachte. Besonderes Gewicht gewinnt vor diesem Hintergrund die Personalpolitik, die nun – zusammen mit dem Beamtenkörper eines bayerischen Ministeriums – erstmals einer genauen Analyse unterzogen wurde. Dabei bestätigte sich die im Allgemeinen oftmals konstatierte personelle Kontinuität über den revolutionären Bruch hinweg ebenso wie der vergleichsweise geringe Stellenwert nichtfachlicher Faktoren, etwa der für andere Länder belegte Korporationsnepotismus oder parteipolitische Gesichtspunkte. Allerdings wahrte die höhere Beamtenschaft über den personellen Ausbau zwischen 1919 und 1922 und den Abbau ab 1928 hinweg eine in der Monarchie

**„Graue Eminenz“ der bayerischen Wirtschaftspolitik: Wilhelm von Meinel hatte bereits als Leiter der Handelsabteilung im Außenressort und als Staatsrat im Handelsministerium gedient, ehe er 1922 an dessen Spitze rückte.**



STADTARCHIV MÜNCHEN, BILDERSAMMLUNG MEINEL, WILHELM VON

ausgeprägte Sozialstruktur, die sich durch eine regional fränkische, konfessionell protestantische, sozial wirtschaftsbürgerliche und politisch rechts- bzw. linksliberale Prägung auszeichnete. Gegen enormen Widerstand stieß das Handelsministerium in Neuland vor, als es neben den obligatorischen Verwaltungsjuristen volkswirtschaftlich und technisch vorgebildeten Außenseitern den Weg in den Ministerialdienst ebnete.

### Zwischen Wirtschaftsförderung und Protektionismus

In der Förderung des gewerblichen Mittelstands eröffnete sich dem Wirtschaftsressort ein Wirkungsfeld, das landespolitischen Handlungsspielraum bot, und zwar sowohl in Bezug auf die überall konkurrierenden Kompetenzen des Reichs als auch auf die politischen Mehrheitsverhältnisse im Landtag. Schließlich galten Handwerk, Kleingewerbe und Detailhandel neben der Landwirtschaft in bürgerlichen Kreisen als anerkannte Stützen der bayerischen Gesellschaft.

Entgegen der bisherigen Annahme einer weitgehenden Planlosigkeit bayerischer Wirtschaftspolitik jenseits der Übergangswirtschaft unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg zeigt die Studie, dass das Handelsministerium 1919 ein Mittelstandsprogramm entwickelte, dessen Grundzüge zumindest bis 1933 maßgeblich bleiben sollten. Wichtige Impulse dazu stammten noch aus der Vorkriegszeit, nun traten jedoch Ansätze zur Planung und eine spürbare Intensivierung ein, die nicht zuletzt mit dem institutionellen Ausbau des Ressorts zusammenhängen. Das Spektrum reichte von organisatorischen Maßnahmen auf dem Gebiet der berufsständischen Selbstverwaltung und der staatlichen Gewerbeförderungseinrichtungen über lehrlingspolitische Aktivitäten, die Förderung



BAYHSTA, BILDERSAMMLUNG HEINRICH HELD 7

gewerblicher Ausstellungen und Ansätze zu einer wissenschaftlichen Fundierung der Gewerbepolitik bis hin zur Subventionierung des Mittelstands durch Sonder- und Notstandskredite, regionale Förderprogramme und eine steuerpolitische Einflussnahme. In allen Bereichen zeigte sich ein Funktionswandel der Verwaltung, der nur vor dem Hintergrund des gleichzeitigen Wandels vom Ordnungsstaat zum Interventionsstaat zu verstehen ist.

Mit Heinrich August Winklers These von der sozialprotektionistisch motivierten Gewerbepolitik des Reichswirtschaftsministeriums lässt sich die zweifellos aktive Mittelstandspolitik von dessen bayerischem Pendant freilich kaum hinreichend erklären: Stattdessen ist zunächst auf den wirtschaftspolitischen Mehrheitswillen im Landtag zu verweisen, der alternativen Ansätzen, etwa einer aktiven Industriepolitik, kein Mandat lieh. Zudem fehlten hierzu die nötigen Mittel und Instrumente, die beim Reich angesiedelt waren. Das wirtschaftspolitische Profil des Ressorts speiste sich vornehmlich aus der wirtschaftsliberalen Haltung seiner Beamenschaft, die sich nach rechtspositivistischer Manier an die konstitutive Aufgabe des Ministeriums hielt: die Förderung von Handel, Industrie und Gewerbe. Daher

beruhte die Mittelstandspolitik zu einem guten Teil auf den rechtlichen und politischen Beschränkungen auf anderen Gebieten. Überdies entsprach eine im Reichsdurchschnitt auffallend kleinbetriebliche Gewerbestruktur der ökonomischen Realität im Lande. Zielten die landespolitischen Maßnahmen durchaus auf den Erhalt kleinbetrieblicher Strukturen ab, erschöpfte sich die Gewerbeförderung keinesfalls in Kategorien des Sozialprotektionismus. Insgesamt dominierten Interventionen, die eine Anpassung des gewerblichen Mittelstands an die Erfordernisse des Marktes zum Ziel hatten. Allerdings traten unter vielfältigem Druck von außen nach 1928 die innovativen Züge der Mittelstandspolitik mehr und mehr zurück, wobei der stark sozialprotektionistisch motivierte Ressortchef Held durchaus in Konflikt mit seinen Beamten geriet. Die wachsenden Forderungen mittelständischer Lobbyisten nach einer letztlich antimodernistischen Wirtschaftspolitik vermochte Held in Bayern so wenig wie Brüning im Reich erfüllen. Diese Lücke verstanden seit Anfang der 1930er Jahre die Nationalsozialisten politisch auszunutzen.

Das Buch liefert einen Beitrag zur modernen Verwaltungsgeschichte Bayerns sowie neue biographisch-prosopographische Aspekte zu den politischen und administrativen Eliten und beleuchtet den staatlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes in der Weimarer Republik. Damit liegt eine umfassende Institutionengeschichte vor wie bislang für noch keines der bayerischen Ministerien im 20. Jahrhundert.



*Der Autor ist Archivrat bei der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Seine Studie zum bayerischen Handelsministerium wurde 2007 als Dissertation an der LMU München angenommen.*

**Heinrich Held integrierte als kommissarischer Handelsminister 1928 dieses Ressort in das Außenministerium, wo es unter seiner Ägide bis 1933 ein Schattendasein führen sollte.**