

Handwerksordnung und Großer Befähigungsnachweis

Die historische Wahrheit

Die deutsche Handwerksordnung ist in der Vergangenheit bereits mehrmals abgeschafft worden, allerdings stets mit der Folge, dass man sie schließlich in mehr oder weniger veränderter Form wieder einführen musste. An die Gründe, welche jeweils für ihre Wiedereinführung sprachen, scheint sich keiner ihrer heutigen Gegner mehr erinnern zu wollen oder zu können. Dies ist an sich schon bedauerlich genug. Völlig inakzeptabel ist es jedoch, wenn dieselben Leute ihre Forderungen mit angeblichen historischen Erkenntnissen zu stützen versuchen. Kritik an Organisationen hat immer Konjunktur, insbesondere wenn diese, wie die Handwerkskammern, Pflichtbeiträge erheben. Dabei wird regelmäßig vergessen, dass diese Organisationen äußerst sinnvolle Dinge verrichten, deren Wichtigkeit erst erkannt wird, wenn sie nicht mehr erledigt werden. Dies trifft insbesondere für die handwerkliche Selbstverwaltung in Deutschland zu. Bringt man die „historische“ Argumentation der Gegner auf den Punkt, so war die Handwerksorganisation seit jeher eine mächtige, kriminelle Vereinigung, die nichts anderes bezweckte, als die Monopolisierung eines ganzen Wirtschaftsbereiches zum Schaden aller übrigen Bevölkerungsschichten. Folgt man dieser Sichtweise, so waren die Handwerksmeister schon immer egoistische Profitmacher ohne einen Funken sozialen Verantwortungsgefühls. Der erste Fehler in dieser Argumentation liegt schon einmal darin, dass sie den politischen Einfluss des Handwerks in der Geschichte krass überschätzt. Die Zunftbriefe früherer Jahrhunderte haben fast durchgehend einen ausgesprochen defensiven Charakter. Aufgesetzt wurden sie auch nicht von den Handwerkern selbst, sondern von der jeweiligen Obrigkeit, welche sie jederzeit widerrufen konnte, wenn etwa die Handwerker ihren qualitativen oder quantitativen Verpflichtungen der Bevölkerung gegenüber nicht nachkamen. Obwohl es immer wieder behauptet wird, waren die Magistrate der Städte und Flecken, ebenso wie die Gemeindevorstände auf dem Land, keineswegs von Handwerkern beherrscht. In den Städten hatten fast durchgehend die Patrizier und auf dem Lande die Großbauern das Sagen. Über beiden thronte der Adel. Ohne obrigkeitliche Genehmigung konnten die Zünfte weder Preise festsetzen noch die Meisterzahl begrenzen. Die entscheidende Hürde für den Eintritt in eine Zunft war vom Mittelalter bis in die Neuzeit hinein keineswegs die häufig dahergeredete Abwehrhaltung der Zunftgenossen, sondern der Erwerb des Bürgerrechts der Gemeinde, in welcher sich die Zunft befand. Die Gemeinden nahmen nämlich nur solche Personen auf, bei denen die Wahrscheinlichkeit gering war, dass sie ihnen einmal wirtschaftlich zur Last fallen könnten. Ebenso ist die Annahme irrig, dass es sich beim zünftigen Handwerk um eine abgeschlossene Kaste gehandelt hätte, innerhalb derer der Stab lediglich von den Vätern an die Söhne weitergereicht wurde. Ein Blick in die Meisterbücher vergangener Zeiten zeigt schnell, dass die

soziale Mobilität im Handwerk, etwa im Vergleich zur Landwirtschaft, relativ hoch war. In den Zunftdokumenten tauchen immer wieder neue Namen auf, dagegen hielten sich Familienbetriebe nur selten über mehrere Generationen hinweg. Die traditionelle Organisation des zünftigen Handwerks hatte auch in sozialer Hinsicht große Bedeutung. Innerhalb der mittelalterlichen Ständegesellschaft stellte das Handwerk den einzigen Stand dar, in dem auch völlig unbegüterte Menschen in großer Zahl eine qualifizierte Ausbildung und damit ein gewisses Ansehen erwerben konnten. Weder in der Landwirtschaft noch im Großbürgertum, geschweige denn beim Adel war dies der Fall. Im Gegensatz zu diesen Gruppen rekrutierte sich das Handwerk zu nicht unerheblichem Teil aus einfachen städtischen und ländlichen Schichten, die erst mit ihrem Eintritt in die handwerkliche Ausbildung und Arbeitswelt anerkannte Mitglieder der Gesellschaft wurden. Zu einer Zeit, als es neben den kargen kirchlichen Almosen noch keine staatliche Sozialfürsorge gab, schufen sich die zünftigen Handwerker in Eigeninitiative eine bescheidene Vorform dessen, was wir heute als „soziales Netz“ bezeichnen würden. Bereits in den ersten Zunftordnungen wurde den Mitgliedern eine werktätige, brüderliche Liebe untereinander zur Pflicht gemacht. Aus der Zunftkasse, in welche die Meister und Gesellen eines Handwerks festgesetzte Beträge zu entrichten hatten, wurde den verarmten oder kranken Mitgliedern finanzielle Unterstützung gewährt. Mit der Einrichtung von Sterbekassen wurde sichergestellt, dass auch weniger begüterte Handwerker ein würdiges Begräbnis erhielten. Letztendlich gründet sich das gesamte moderne Sozialversicherungssystem auf das damals im zünftigen Handwerk vereinbarte Solidaritätsprinzip.

Wohlgemerkt, es soll hier nicht den Zunftprivilegien vergangener Zeiten das Wort geredet werden. Die einseitige Art und Weise, in welcher die heutigen Gegner der Handwerksordnung die alten Zünfte darstellen, spricht jedoch den historischen Erkenntnissen über das eigentliche Wesen dieser Organisationen Hohn. Ihr muss auch deshalb energisch widersprochen werden, weil zwischen damaliger und heutiger Handwerksorganisation überhaupt nicht differenziert wird. Vor allem bleiben die Gegner der Handwerksordnung die Antwort darauf schuldig, warum sich eine angeblich doch so verwerfliche Einrichtung bis in unsere Zeit erhalten konnte. Durch bloße Gewalt oder besondere politische Macht jedenfalls nicht. Keine Regierung in Deutschland hat sich jemals ihre Gewerbepolitik vom Handwerk vorschreiben lassen, weder zur Zeit des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, noch im Deutschen Bund, dem Deutschen Reich oder der Bundesrepublik. Gemessen an seiner erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung war der politische Einfluss des Handwerks im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Interessengruppen stets gering. Dies lag und liegt vor allem an der uneinheitlichen Struktur des Handwerkssektors mit seiner Vielzahl verschiedener Berufe und den Hunderttausenden von Betrieben unterschiedlichster Größe. Zu keiner Zeit war das organisierte Handwerk in Deutschland ein monolithischer Block, der sich über mächtige Vertretungen sein eigenes Recht schaffen konnte, wie dies teilweise behauptet wird. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts etwa, als Landwirtschaft sowie Industrie und Handel über ihre Verbände und Kammern bereits maßgeblich die Steuer- und Zollpolitik beeinflussten, verfügte das Handwerk über nichts vergleichbares. Wenn es also von sich aus gar nicht in der Lage war, der gesamten übrigen Bevölkerung eine Handwerksordnung aufzuzwingen, muss es andere Gründe gegeben haben, die jeweils für ihre Schaffung, Beibehaltung oder Wiedereinführung gesprochen haben. Diese Gründe liefert die Geschichte tatsächlich, und es ist höchst bezeichnend, dass sie von den Gegnern der Handwerksordnung nicht gesehen werden. So wurde etwa 1869 im von Preußen beherrschten Norddeutschen Bund die völlige Gewerbefreiheit eingeführt, welche nach der Reichsgründung 1871 auf ganz Deutschland ausgedehnt wurde. Wie heute behaupteten auch damals ihre Befürworter, dass durch diese Maßnahme das ökonomische Potential des gesamten Volkes entfesselt und durch die schrankenlose Konkurrenz die handwerklichen Produkte und Dienstleistungen besser und billiger werden würden. Es dauerte nicht einmal zehn Jahre, bis der Staat selbst eine Initiative zur Wiederbelebung des Innungswesens startete. Mittlerweile hatte sich nämlich gezeigt, dass die Gewerbefreiheit zu einem dramatischen Absinken des handwerklichen Ausbildungswesens in qualitativer und quantitativer Hinsicht geführt hatte. Darunter litt nicht nur das Handwerk, sondern auch die Industrie, welche ihre Fachkräfte zum überwiegenden Teil aus dem Handwerk bezog. Die Folge davon war, dass deutsche Waren auf dem Weltmarkt einen schlechten Ruf genossen. Der 1887 von England erzwungene Warenaufdruck „Made in Germany“, heute ein Qualitätssymbol, galt damals allgemein als Kennzeichen für Schundware. Bezeichnenderweise versuchte

die Industrie, diesem Missstand abzuhelpfen, indem sie Handwerksmeister zur Ausbildung ihres eigenen Facharbeiternachwuchses anstellte, was sich jedoch angesichts der sinkenden Zahl geeigneter Ausbilder zunehmend schwieriger gestaltete. Es wurde immer offensichtlicher, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Handwerksordnung und dem allgemeinen Ausbildungs- und Leistungsniveau bestand. Eine Zeitlang konnte die Volkswirtschaft noch von der Substanz an Fachkräften zehren. Da sich jedoch immer weniger junge Leute freiwillig der langen und mühevollen handwerklichen Ausbildung bei einem Lehrmeister unterzogen, herrschte schon bald ein ausgeprägter Facharbeitermangel. Die Propheten der Gewerbefreiheit wussten keine Lösung für dieses Problem. Ausgehend von den liberalistischen Lehren des britischen Ökonomen Adam Smith hatten sie angenommen, dass sich der Markt automatisch über Angebot und Nachfrage perfekt regulieren würde. In der Praxis lief diese Philosophie jedoch darauf hinaus, dass jeder Anbieter danach strebte, in möglichst kurzer Zeit mit möglichst geringem Aufwand ein Maximum an Profit zu erzielen. In diesem System konnten nur die billigsten Anbieter bestehen. Was zwangsläufig auf der Strecke blieb, waren Ausbildung und Produktqualität. Bei den staatlichen Stellen setzte sich schließlich die Erkenntnis durch, dass nur ein organisiertes Handwerk, welches sich über bestimmte Befähigungsnachweise definierte, eine ausreichende Ausbildungsleistung würde erbringen können.

Das Ergebnis dieser Überlegungen war das Handwerksgesetz von 1897. Es sah die reichsweite Errichtung von Handwerkskammern vor, denen alle selbständigen Handwerker beizutreten hatten. Beim Aufbau der handwerklichen Selbstverwaltung kam den Kammern von Anfang an eine zentrale Bedeutung zu. Sie mussten Richtlinien für ein einheitliches, qualitativ hoch stehendes Ausbildungs- und Prüfungssystem erarbeiten und deren Einhaltung überwachen. Das waren eigentlich hoheitliche Aufgaben, für deren Übernahme dem Staat jedoch das kompetente Personal fehlte. Der behördenähnliche Charakter der Handwerkskammer war mit Bedacht gewählt, denn ihre Aufgabe erschöpfte sich nicht in der Interessenvertretung ihres Berufsstandes, sondern beinhaltete auch die Berücksichtigung der übergeordneten volkswirtschaftlichen Interessen. Aus diesem Grunde musste sie eine Pflichtorganisation sein, denn nur als solche war sie in der Lage, gegebenenfalls auch unpopuläre Maßnahmen vor ihren Mitgliedern vertreten zu können. Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft können dies erwiesenermaßen nicht. Gerade aus diesem Grund betrachteten viele Handwerker die neue Einrichtung zunächst mit gemischten Gefühlen. In den ersten Jahren nach der Etablierung der Handwerkskammern kam die schärfste Kritik gegen die Pflichtmitgliedschaft bezeichnenderweise aus den Reihen der selbständigen Meister.

Insgesamt gesehen kann festgestellt werden, dass ab 1897 ein deutlicher Aufschwung des Handwerks auf allen Ebenen zu beobachten war. Äußere Zeichen dieser Entwicklung waren steigende Betriebs- und Lehrlingszahlen sowie die freiwillige Neugründung zahlreicher Innungen, die meisten davon interessanterweise mit Zwangscharakter. Auch die Zahl der im Handwerk beschäftigten Personen stieg, von kriegsbedingten Unterbrechungen abgesehen, kontinuierlich an. Im Jahr 1900 waren es etwa drei, Mitte der Dreißiger Jahre schon viereinhalb und heute ungefähr sechseinhalb Millionen Menschen. Sämtliche deutschen Regierungen nach 1897 haben die Handwerksordnung nicht ab-, sondern vielmehr ausgebaut. Sie taten das nicht etwa deshalb, weil ein politisch mächtiges Handwerk sie dazu zwang, sondern aufgrund volkswirtschaftlicher Notwendigkeiten und historischer Erfahrungen. Stets spielte dabei die Überlegung eine Rolle, dass das organisierte Handwerk wesentliche Leistungen erbrachte, die keine andere Institution übernehmen konnte oder wollte. Die Kritik der Gegner der Handwerksordnung konzentriert sich vor allem auf den Großen Befähigungsnachweis. Er wurde im Jahre 1935 eingeführt und legte fest, dass jeder selbständig im Handwerk Tätige die Meisterprüfung in seinem Beruf abzulegen hatte. Seit 1848 hatte der Große Befähigungsnachweis eine Kernforderung des organisierten Handwerks dargestellt. Auch bei der Formulierung des Handwerksgesetzes von 1897 war er Gegenstand der Beratungen gewesen. Sein entscheidender Nutzen lag in der Qualifizierung des gesamten handwerklichen Berufsstandes. Bereits kurz nach dem Erlass des 1897er Gesetzes war deutlich geworden, dass es wenig Sinn hatte, detaillierte Ausbildungsbestimmungen für Lehrlinge zu erlassen, wenn man nicht gleichzeitig dafür sorgte, dass diejenigen, die sie praktisch durchführen sollten, nämlich die Betriebsinhaber, ebenfalls entsprechend ausgebildet waren. Dementsprechend wurde bereits im Jahre 1908 der Kleine Befähigungsnachweis erlassen, welcher das Recht zur Lehrlingsausbildung an den Besitz eines Meistertitels knüpfte. Nach wie vor

blieb jedoch die fachliche und betriebswirtschaftliche Qualifikation der handwerklichen Betriebsinhaber ein Problem. Da viele Nichtmeister über keinerlei Kenntnisse auf dem Gebiet der Buchführung, Steuergesetzgebung oder Kalkulation verfügten, war die Zahl der Konkurse relativ hoch. Unterlagen der Handwerkskammern aus dieser Zeit belegen eindeutig, dass fast sämtliche Betriebsaufgaben aus wirtschaftlichen Gründen jene Unternehmer betrafen, die über keinen Meistertitel verfügten. Hier setzte der Große Befähigungsnachweis an. Seine Einführung beruhte auf der Überzeugung, dass die erfolgreiche Führung eines Handwerksbetriebs nur mit grundlegenden fachlichen und kaufmännischen Fähigkeiten möglich ist. Es mag zu allen Zeiten Naturtalente gegeben haben, die all dies nicht brauchten, doch waren dies seltene Ausnahmen. Der merkliche Rückgang der Betriebsaufgaben und die bis heute überdurchschnittlich geringe Konkursquote im handwerklichen Sektor mag als Beleg für die Nützlichkeit des Großen Befähigungsnachweises dienen. Die Behauptung, der Große Befähigungsnachweis hätte als „Marktzutrittschranke“ gewirkt, geht nicht nur an seiner eigentlichen Intention vorbei, sondern ist auch sachlich falsch. Tatsächlich nahm die Zahl der Handwerksbetriebe nach 1935 zu und nicht ab. Im Kammerbezirk Lüneburg-Stade (damals noch Harburg) stieg beispielsweise die Zahl der Betriebe von rund 27.000 im Jahre 1933 auf 28.500 im Jahre 1937. Nach 1945, als Deutschland in verschiedene Besatzungszonen unterteilt war, konnte noch einmal exemplarisch nachvollzogen werden, wie sich die unterschiedlichen Gewerbeordnungen auf die Handwerkswirtschaft auswirkten. Während in der britischen Zone die bisherige deutsche Handwerksordnung im wesentlichen beibehalten worden war, hatte die amerikanische Militärregierung in ihrer Zone am 29. November 1948 die völlige Gewerbefreiheit eingeführt. Eine damals von der obersten Wirtschaftsverwaltung der drei Westzonen durchgeführte Untersuchung kam zu dem Schluss, dass sich in der US-Zone die Neuanmeldungen von Handwerksbetrieben von 1948 bis 1949 zwar tatsächlich nahezu verdoppelt, jedoch auch die wirtschaftlich bedingten Konkurse in ähnlichem Umfang zugenommen hatten.

Darüber hinaus stellte der Bericht fest: „Die wesentliche Ursache (für die Konkurse) dürfte sein, dass viele Betriebsinhaber, (...), recht bald zu der Überzeugung kommen mussten, dass ihre unzureichenden Kenntnisse und Fertigkeiten ihnen auf die Dauer keine Existenzmöglichkeit zu bieten vermochten. (...). Beachtlich ist weiter, dass viele in ihrer selbständigen Existenz scheiternde Nutznießer der Gewerbefreiheit, (...), sich nach Abmeldung ihres Gewerbes zumeist der Schwarzarbeit zuwenden, um auf diese Weise Steuern und sonstige Lasten zu sparen. Hierin liegt der innere Zusammenhang zwischen Gewerbefreiheit und (...) Schwarzarbeit, der auf den ersten Blick hin unerklärlich ist, weil man vielfach zu glauben geneigt war, die erleichterte Gewerbebeanmeldung müsse (...) zum Verschwinden der Schwarzarbeit beitragen. (...). Die Gewerbefreiheit hat (...) nicht nur (...) durch die Entfesselung eines rücksichtslosen Existenzkampfes (...), welcher oft der gesunden Kalkulation entbehrte, die Existenzgrundlage der ordnungsgemäß geführten Handwerksbetriebe gefährdet und zahlreiche fachlich schlechte oder gar nicht vorgebildete Kräfte dem Handwerk zugeführt. Auch haben die Klagen der Bevölkerung über unzureichende Leistungen und Lieferungen des Handwerks erheblich zugenommen und betreffen, wie sich bei Prüfung herausstellt, in ihrer großen Mehrzahl Betriebe, die keinen Nachweis ihrer Sachkunde zu führen vermögen. Auch die Unfallanzeigen aus den Bau- und Ausbauhandwerken haben eine besorgniserregende Steigerung erfahren.“

Als die amerikanische Militärregierung trotz dieser negativen Erfahrungen Mitte 1950 die Empfehlung aussprach, die Gewerbefreiheit im gesamten Bundesgebiet einzuführen, traf sie nicht nur beim Handwerk, sondern auch bei der Bundesregierung, sämtlichen demokratischen Parteien, sowie den Gewerkschaften und zahlreichen nationalen und internationalen Wirtschaftsverbänden auf schärfste Ablehnung. Als die Parteien des deutschen Bundestages im Frühjahr 1953 schließlich über die künftige Handwerksordnung entschieden, stimmten bis auf die Kommunisten alle Fraktionen für die gesetzliche Verankerung einer starken handwerklichen Selbstverwaltung samt Handwerkskammern und Großem Befähigungsnachweis. Der gelegentlich zu hörende Vorwurf, der Große Befähigungsnachweis entbinde das Handwerk von der Notwendigkeit zur Innovation, entbehrt ebenfalls jeder historischen Grundlage. Keine andere Wirtschaftsbranche war in der Vergangenheit stärkeren Zwängen zur Veränderung und Weiterentwicklung unterworfen als das Handwerk. Vor allem seit dem verstärkten Aufkommen der industriellen Produktion gegen Ende des 19. Jahrhunderts ist dem Handwerk von den Wirtschaftsgelehrten immer wieder der baldige

Untergang prophezeit worden. Bereits in den Zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts hatte sich jedoch herausgestellt, dass sich das Handwerk nicht nur dem wirtschaftlichen und technischen Strukturwandel angepasst, sondern auch seine volkswirtschaftliche Bedeutung gegenüber den anderen Branchen erhalten und ausgebaut hatte. Dieser Wiederaufstieg wäre ohne die Schaffung einer wirksamen handwerklichen Selbstverwaltung und entsprechender Qualitätsstandards nicht möglich gewesen. Die handwerklichen Organisationen, allen voran die Handwerkskammern, haben von jeher ihre Hauptaufgabe in der Schulung und Weiterbildung ihrer Mitglieder gesehen. Der Anteil der Gewerbeförderungsmittel an den Haushalten der Handwerkskammern ist insbesondere nach 1945 kontinuierlich gestiegen. Im Fall der Kammer Lüneburg-Stade belief er sich bereits Anfang der Sechziger Jahre auf mehr als die Hälfte des Gesamtetats. Würde das organisierte Handwerk seine Hauptaufgabe darin sehen, den Markt abzuschotten, um keine Konkurrenz aufkommen zu lassen, wie die Gegner der Handwerksordnung behaupten, so dürfte diese breit angelegte Nachwuchsschulung gar nicht stattfinden. Tatsächlich zeigt die historische Rückschau, dass sich kein anderer Berufsstand seine eigene Konkurrenz so systematisch heranzieht wie das Handwerk.

Die heutigen Gegner der Handwerksordnung müssen sich angesichts der historischen Erfahrungen die Frage gefallen lassen, wessen Interessen sie wirklich mit ihren Forderungen vertreten. Auf den ersten Blick scheinen sie die Partei der kleinen, angeblich in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung behinderten Existenzgründer zu ergreifen. In diesem Zusammenhang hört man gelegentlich von einer „Gründerwelle“, die losbrechen würde, sobald die Handwerksordnung abgeschafft sei. Hierbei muss jedoch zumindest darauf hingewiesen werden, dass einer solchen Welle in jedem Fall ein deutliches Ansteigen der Nachfrage vorangehen müsste. Wie letzteres herbeigeführt werden soll, vermag freilich keiner zu sagen. Allein die Tatsache, dass auch zahlreiche Handwerksmeister einer unselbständigen Tätigkeit nachgehen, sollte hier nachdenklich stimmen. Wer die bestehende Handwerksordnung abschaffen will, muss Farbe bekennen. Er muss klarstellen, dass er langfristig auch die klein- und mittelständische Wirtschaft abschaffen will. Ob dadurch hierzulande ein ökonomisches Paradies entstehen würde, ist angesichts der historischen Erfahrungen stark anzuzweifeln. Ohne berufsständische Vertretung und bindende Qualitätsstandards würden die verstreuten Handwerksbetriebe ein leichtes Opfer der Großunternehmen werden. Nach einer Zwischenperiode des unbegrenzten ökonomischen Wildwuchses und ruinöser Preiskämpfe auf Kosten der kleinen und mittleren Anbieter bestünden am Ende der Entwicklung womöglich nur noch einige wenige kapitalkräftige Konzerne mit einzelnen Fachabteilungen, in denen notdürftig ausgebildete Handwerker dann als Leiharbeiter oder 325-Euro-Kräfte angestellt wären und bestenfalls noch mittelmäßige Standardleistungen erbringen könnten. Vielleicht würde sogar noch ein kleines Kunsthandwerk für besonders Begüterte überleben. Für die Masse der Bevölkerung wäre es jedoch unweigerlich vorbei mit handwerklicher Qualitätsarbeit. Ein abwegiges Szenario? Wohl kaum. Man schaue nur auf die Nahrungsmittelskandale der letzten Jahre, um zu erkennen, wohin Massenproduktion, Unterbietungswettbewerb und fehlendes Verantwortungsbewusstsein führen können. Man mag einwenden, dass es sich hierbei um bloße Behauptungen handelt. Richtig, aber immerhin um solche, die noch nicht widerlegt sind. Die Verheißungen der völligen Gewerbefreiheit sind dagegen eindeutig historisch widerlegt, auch wenn ihre Propheten das nicht wahrhaben wollen. Indem Handwerksordnung und Großer Befähigungsnachweis die Voraussetzungen für einen Wettbewerb der Könnner schaffen, sichern sie auch die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Verfasser: Thomas Felleckner / Stefan Felleckner

Verantwortlich: Norbert Bünten

(07/03)