

Qualitätssteigerung und Reglementierung – ein Gegensatz?

Die Entstehung der modernen Handwerksorganisation

Wenn man die Vergangenheit unter einem bestimmten Aspekt betrachtet, erkennt man gelegentlich überraschende Parallelen, so auch zwischen dem allgemeinen Bildungssystem und der Handwerksorganisation in Deutschland. Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts herrschte nämlich im deutschen Schulwesen gewissermaßen „absolute Gewerbefreiheit“. Es gab keinerlei Vorschriften darüber, was ein Lehrer zu können hatte, ebenso wenig gab es verbindliche Lehrpläne. Die damaligen Schulträger stellten ein, wer ihnen genehm schien. In Preußen etwa wurden vom Staat oftmals invalide Unteroffiziere der Armee zu Lehrern gemacht, um diesen nach dem Ausscheiden aus dem Militärdienst ein Auskommen zu verschaffen. Von solchen Lehrern war fachlich und pädagogisch in der Regel wenig zu erwarten. Insgesamt kann man die damaligen Zustände durchaus als „Wildwuchs“ bezeichnen. Gerade auf dem Lande sind die Schulakten aus jenen Zeiten voll von Klagen über unfähige „Schulmeister“ und die scheinbare Unmöglichkeit der Abhilfe. Der geniale Gelehrte Wilhelm von Humboldt war es dann, der ab 1809 als Leiter des preußischen Ministeriums für Kultus und Unterricht mit der Vereinheitlichung und Professionalisierung der Lehrerausbildung begann. Fortan musste jeder, der Lehrer werden wollte, bestimmte, staatlich kontrollierte Prüfungen ablegen. Damit schränkte der Staat zwar die Freiheit der Schulträger ein, doch gab der schon bald einsetzende kräftige Qualitätsschub im Bildungswesen, an dessen Ende die deutschen Schulen und Hochschulen die anerkannt besten der Welt waren, dem „Reglementierer“ Humboldt uneingeschränkt Recht. Auch trat mit dem Wachsen der Anforderungen keineswegs ein Mangel an Lehrern ein, denn die Berufswahl blieb weiterhin frei. Nur wurden vom angehenden Pädagogen nunmehr eindeutige Befähigungsnachweise verlangt, bevor man ihn auf seine Schüler „losließ“. Die höheren Anforderungen an die Lehrer schlugen naturgemäß auf deren Schüler durch. Der „Große Befähigungsnachweis“ auf schulischer Ebene, das Abitur, war ebenfalls Humboldts Idee.

Auf dem Gebiet der Handwerksorganisation zeigt sich bei genauerem Hinsehen ein ganz ähnliches – lediglich zeitlich versetztes – Bild. Auch hier setzte sich schließlich das Prinzip der Leistungssteigerung durch produktive Reglementierung durch. Natürlich war es bis dahin ein langer Weg mit vielen Um- und Irrwegen gewesen. Nach der Reichsgründung von 1871 führte die kaiserliche Regierung im Handwerk zunächst die uneingeschränkte Gewerbefreiheit nach preußischem Vorbild ein. Jedermann durfte nun einen Handwerksbetrieb eröffnen und Leute anlernen. Alles, was er dazu brauchte, war ein Gewerbeschein, welchen er für geringes Entgelt von seiner zuständigen – leider jedoch völlig fachfremden – Ortsbehörde

ausgestellt bekam. Dieser Maßnahme folgte ziemlich schnell ein allgemeines Absterben der alten Handwerkszünfte. Das Verschwinden dieser überkommenen Organisationsform war an sich noch kein Unglück, denn die alten Zünfte waren mit ihrer Beschränkung auf abgeschottete Wirtschaftsräume und ihren unzeitgemäßen örtlichen Monopolen und Privilegien längst zu „Dinosauriern“ der Wirtschaftswelt geworden. Leider legte der Staat mit der Einführung der völligen Gewerbefreiheit aber auch die Axt an das handwerkliche Ausbildungswesen an, welches bisher nicht nur dem Handwerk selbst, sondern der gesamten Volkswirtschaft essentielle Fachkräfte für die verschiedensten Tätigkeitsbereiche und Branchen geliefert hatte. Die alten Zunftmeister hatten nämlich im Regelfall gut und ordentlich ausgebildet, weil ihre eigene Alterssicherung von der Qualität ihres handwerklichen Nachwuchses unmittelbar abhing. Umgekehrt hatte sich die lange und anstrengende Ausbildung auch für die Lehrlinge gelohnt, da sie ihnen die Möglichkeit für eine spätere selbstständige Existenz und damit einen gesicherten Lebensunterhalt bot. Durch die Gewerbefreiheit war jedoch die Pflicht, Befähigungen nachzuweisen, im Handwerk weggefallen. Was noch an ausgebildeten Handwerkern vorhanden war, wurde nun infolge des einsetzenden ruinösen Preiswettbewerbs vom Markt verdrängt und – günstigstenfalls – von der jungen Industrie aufgesogen. Da diese aber zunächst nur langsam wuchs, verelendete ein großer Teil der ehemals selbstständigen Handwerksmeister und Ausbilder. Damit versiegte allmählich die Quelle für handwerklichen Nachwuchs. Vor allem nahm die Qualität der jungen Handwerker – und somit zwangsläufig auch die Qualität der handwerklichen Produkte – in dramatischer Weise ab. Die meisten Lehrlinge blieben gerade einmal so lange in der Lehre, bis sie sich fähig fühlten, selbstständig oder in einer Fabrik zu arbeiten. Die noch verbliebenen Meister verspürten ebenfalls immer weniger Neigung, Nachwuchs aufwändig auszubilden, der ihnen nach kurzer Zeit aus der Lehre lief.

Auf der anderen Seite war die noch in den „Kinderschuhen“ steckende Industrie nicht in der Lage, selbst die nötigen Fachkräfte auszubilden. Die Krise wirkte sich daher schon bald auch auf die Qualität der industriellen Produkte selbst aus. Deutsche Waren galten damals auf dem Weltmarkt als billig und schlecht. Das 1887 von Großbritannien durchgesetzte Zwangssiegel „Made in Germany“ für deutsche Exporte sollte vor Schundware warnen. In Deutschland selbst wurde dies damals kaum anders gesehen. Sogar bei ausgesprochenen nationalen Prestigeprojekten, etwa dem Bau von Überseedampfern, misstrauten die deutschen Reedereien der Qualität der eigenen Industrie. Als 1888 der Norddeutsche Lloyd einen Schnelldampfer bauen lassen wollte, ging der Auftrag ganz automatisch nach England. Erst die persönliche Intervention des damaligen Reichskanzlers Otto von Bismarck veranlasste die Reederei, schließlich doch die Stettiner Vulcan-Werft zu beauftragen. Die deutsche Regierung sah durchaus, dass Ausbildungs- und Produktqualitätskrise im Wesentlichen Negativfolgen der Gewerbefreiheit waren. Deshalb hatte man sich bereits seit Ende der 1870er Jahre mit der Frage befasst, wie das Handwerk dazu gebracht werden konnte, seine frühere Ausbildungsleistung, die sich für die gesamte Volkswirtschaft und insbesondere für die junge Industrie als essentiell erwiesen hatte, wieder zu erbringen. Die in den 1880er Jahren verabschiedeten Novellen zur Gewerbeordnung blieben jedoch weitgehend erfolglos, da sie das Handwerk lediglich zu verstärkter Ausbildung aufforderten, ohne Befähigungsnachweise festzulegen. Je weiter sich die Krise verschärfte, desto deutlicher wurde, dass mit der Zerschlagung der alten Handwerksorganisationen – die nach wie vor gewollt war – auch die handwerkliche Ausbildung zerschlagen, somit gleichsam „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet“ worden war. Der Zusammenhang war – wie einst bei den Lehrern – offensichtlich: Überließ man es weiterhin ausschließlich „dem Markt“, für gute Ausbildung und Produktqualität zu sorgen, konnte mit nachhaltigen Ergebnissen nicht gerechnet werden. Es musste stattdessen ein System produktiver Reglementierung her, das im Handwerk verbindliche Qualitätsstandards und Befähigungsnachweise durchsetzte. Dazu musste man das Innungswesen neu beleben, allerdings ohne die alten Beschränkungen und Monopole.

Leider bot das Handwerk gegen Ende des 19. Jahrhunderts sowohl wirtschaftlich als auch organisatorisch ein besonders uneinheitliches Bild. Etliche Berufe, wie etwa die Nagelschmiede, Seiler oder Weber, waren durch die Industrie bereits weitgehend vom Markt verdrängt worden. Gerade einmal 20 Prozent der Handwerker waren überhaupt in Innungen oder Vereinen organisiert. Wie viele der etwa 1,5 Millionen selbstständigen Handwerker noch über einen Meisterbrief verfügten, war völlig unbekannt, zumal sich so

mancher mit dem Titel „Meister“ schmückte, ohne ihn jemals ehrlich erworben zu haben. Das Entstehen zahlreicher kurzlebiger Kümmerexistenzen hatte zudem dazu geführt, dass Forderungen nach einer umfassenden Reorganisation nur von dem relativ kleinen Teil des (noch) organisierten Handwerks, für den der Beruf mehr war als magerer Broterwerb, vertreten wurde. Diese kleine handwerkliche Elite war aber die einzig mögliche Verbündete des Staates bei der Wiederaufrichtung des Ausbildungswesens. Das Ergebnis der staatlichen Überlegungen zur Steuerung der Ausbildungskrise war die Gewerbenovelle von 1897, welche zu Recht als „Grundgesetz des Handwerks“ bezeichnet wird. Das Handwerk – und damit die handwerkliche Ausbildung – sollte zukünftig auf zwei Säulen ruhen, nämlich auf den bereits bekannten Innungen und auf den völlig neu zu schaffenden Kammern. Die Innungen hatten vor Ort für Qualität und zeitgemäße Ausbildung zu sorgen, die Kammern überwachten als staatliche Einrichtungen wiederum die Innungen und entwickelten verbindliche Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften. Wie sehr dieses Aufbauwerk dem Staatsinteresse zu dienen hatte, wurde unter anderem dadurch deutlich, dass bis 1929 jeder Kammer ein Staatskommissar mit weitreichenden Befugnissen beigegeben war. In großen Teilen des – bisher völlig unreglementierten – Handwerks gab es anfangs erheblichen Widerstand gegen das 1897er Gesetz. Insbesondere an der Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern stieß sich so mancher. Es zeigte sich jedoch schnell, dass die Kosten der neuen Organisation in Anbetracht ihres Nutzens gering waren. Das Innungswesen nahm einen deutlichen Aufschwung. So erreichte etwa in den 1920er Jahren der Organisationsgrad im Kammerbezirk Harburg (heute Lüneburg-Stade) bereits gute 70 Prozent. Gesellen- und Meisterprüfungen nahmen kontinuierlich zu, und es wurden vermehrt Fortbildungskurse veranstaltet, die den allgemeinen Wissensstand der Handwerker verbesserten und sie vor allem auch gewerblich qualifizierten. Die ebenfalls seit 1897 bestehende Möglichkeit, auf Kreisebene Zwangsinnungen zu bilden, wurde – entgegen allen Prognosen der Verfechter der Gewerbefreiheit – von den selbstständigen Handwerkern zunehmend – und freiwillig – genutzt.

Die durch das 1897er Gesetz von Seiten des Staates vorgenommene produktive Reglementierung bewährte sich in wirtschaftlicher Sicht schon bald merklich. Äußeres Zeichen dieser Entwicklung waren –auch diesmal entgegen allen Prognosen der Deregulierer- steigende Betriebs- und Lehrlingszahlen. Insgesamt stieg die Zahl der im Handwerk beschäftigten Personen bis zum Jahre 1900 auf etwa 3 Millionen (gegenüber 1,5 Millionen Ende der 1880er Jahre). Dieser Anstieg setzte sich, von kriegsbedingten Unterbrechungen abgesehen, weiter fort. So zählte das Handwerk Mitte der 1930er Jahre viereinhalb Millionen Menschen; heute sind es etwa sechseinhalb Millionen. Die Erfolge des 1897er Gesetzes bewogen die Regierungen in der Folgezeit, das Prinzip der Gewerbefreiheit allmählich stärker zugunsten einer umfassenderen Qualifizierung im Handwerk einzuschränken. Einen wichtigen Fortschritt in dieser Richtung stellte der Kleine Befähigungsnachweis von 1908 dar, demzufolge ein handwerklicher Ausbilder einen Meistertitel besitzen musste. Diese Forderung hatte sich im Hinblick auf die Qualität der künftigen Lehrlingsausbildung als unerlässlich herausgestellt, wobei jedoch für ältere Betriebsinhaber, die schon viele Jahre ihrem Beruf nachgingen und ausbildeten, großzügige Ausnahmeregelungen vorgesehen waren.

Der Große Befähigungsnachweis, nach dem jeder selbstständige Handwerker über den Meistertitel in seinem Gewerk zu verfügen hat, war ebenfalls seit 1897 immer wieder diskutiert worden. Hintergrund dieser Forderung war der Wunsch nach umfassender Qualifizierung der Betriebsinhaber als Unternehmer und Ausbilder. Lange Zeit konnten sich die deutschen Regierungen nicht dazu durchringen, einem Großen Befähigungsnachweis Gesetzeskraft zu verleihen, weil sie fürchteten, dass er die Gewerbefreiheit zu sehr einschränken würde. Auch von Teilen des Handwerks wurde ein solcher obligatorischer Nachweis abgelehnt, allerdings insbesondere von Jenen, welche die Mühen und Kosten der ordentlichen Meisterschaft scheuten. Die Zahl der Ablehner sank jedoch kontinuierlich, so dass seine Einführung mit großer Wahrscheinlichkeit bereits in der Weimarer Republik erfolgt wäre, wenn diese Republik nicht politisch allzu zerrissen gewesen und schließlich unregierbar geworden wäre. Es sollte sich in der Zukunft als eine schwere Hypothek für das Handwerk erweisen, dass es ausgerechnet die Nationalsozialisten waren, die den Großen Befähigungsnachweis im Jahre 1935 einführten. Seitdem ist er das Odium eines „NS-Gesetzes“ nie ganz losgeworden. Dabei war den NS-Machthabern überhaupt nicht daran gelegen, dem Handwerk gefällig zu sein. Im Gegenteil entpuppte sich ihre Wirtschaftspolitik bereits am Ende der 1930er Jahre mit

verordneten Betriebsschließungen, Ausbildungszwang, Lehrzeitenverkürzung, Preisstopp sowie personeller und materieller Ausdünnung als dezidiert handwerksfeindlich. Bei rationaler Betrachtung wird deutlich, dass der Große Befähigungsnachweis von seiner Zielsetzung her eindeutig in der Tradition von 1897 und 1908 und eben gerade nicht in der von 1933 steht. Sein Sinn liegt in der zeitlosen Überzeugung, dass die erfolgreiche Führung eines Handwerksbetriebs nur mit grundlegenden fachlichen, rechtlichen und kaufmännischen Kenntnissen möglich ist. Die bereits nach kurzer Zeit spürbare Abnahme von Betriebsaufgaben aus wirtschaftlichen Gründen, das hohe Innovationspotenzial und die bis heute konkurrenzlos geringe Konkursquote im handwerklichen Sektor belegen die nachhaltige volkswirtschaftliche Nützlichkeit des Großen Befähigungsnachweises. Diese Erkenntnis sollte sich schließlich auch für das Nachkriegsdeutschland als entscheidend erweisen. Nach 1945 verfolgten die alliierten Besatzungsmächte in ihren Zonen zunächst völlig unterschiedliche Wirtschaftspolitiken. So vertraten die USA die Doktrin der völligen Gewerbefreiheit, was in dem Handwerkssektor ihrer Besatzungszone schnell zu den bereits bekannten negativen Folgen für Qualität und Ausbildung führte. Im Gegensatz dazu erholte sich das Handwerk in der –materiell wesentlich schlechter versorgten- britischen Zone, welche das deutsche Handwerksrecht von vor 1933 –inklusive Großem Befähigungsnachweis- im Wesentlichen beibehielt, relativ schnell. Als der deutsche Bundestag schließlich im Jahre 1953 ein umfassendes Handwerksgesetz verabschiedete, hielt dieses ausdrücklich am Großen Befähigungsnachweis fest. Der Bundestag entschied sich damit bewusst für das moderne Prinzip der Qualitätssteigerung durch sinnvolle Reglementierung und erteilte dem historisch widerlegten Prinzip der völligen Gewerbefreiheit eine Absage.

Wie einst Humboldt von den angehenden Lehrern verlangte, dass sie erst einmal selbst ihr Metier erlernten, verlangte und verlangt die Handwerksordnung dies auch von den angehenden Meistern. Hinter allen Maßnahmen stand das vitale Interesse des Staates an einem möglichst hohen Niveau bei Produkten, Dienstleistungen und in der Ausbildung. Dieses System der produktiven Reglementierung aufzugeben, bedeutet in letzter Konsequenz den Abbau des Humankapitals, welches bisher die volkswirtschaftliche Stabilität nach innen und die Konkurrenzfähigkeit deutscher Waren und Dienstleistungen nach außen gewährleistet hat. Dies würde für deutsche Lehrer genauso gelten wie für deutsche Handwerker.

Es ist eine Weisheit der Binsen, dass Geschichte sich nicht wiederholt. Ein Blick in die Geschichte zeigt jedoch manchmal offensichtliche Irrwege auf, die man nicht erneut beschreiten sollte.

Verfasser: Dr. phil. Thomas Felleckner
(2004)