

## HANDWERKSORDNUNG IN SOZIALER SICHT

Die Lage des Arbeitnehmers im handwerklichen Kleinbetrieb ist bisher in der sozialpolitischen Diskussion viel zu wenig untersucht worden. Das liegt nicht zuletzt daran, daß die Gesellenzeit als Übergang empfunden wird, der nicht die gleiche Beachtung erfordert wie etwa die Dauerlage des industriellen Arbeitnehmers. In der Öffentlichkeit kommt das Handwerk deshalb fast nur aus dem Blickwinkel des Meisters heraus“ zu Wort. Und der ist schon problematisch genug.

Das Handwerk ist nicht — wie die Industrie — aus der liberalen Atmosphäre der Wettbewerbswirtschaft erwachsen. Im Gegenteil, die völlige Gewerbefreiheit des liberalen 19. Jahrhunderts brachte ihm die schwerste Existenzkrise seiner Geschichte, während man umgekehrt die handwerkliche Blütezeit im Hochmittelalter als extrem kollektivistisch bezeichnen muß. Als Träger der Kollektivordnung traten die Zünfte auf, die den handwerklich tätigen Menschen in wahrhaft universaler Weise erfaßten. *Prof. Kumpmann*<sup>1)</sup> schreibt den Zünften folgende Tätigkeitsbereiche zu: 1. Die Zunft war ein Wirtschaftsverband, der grundsätzlich alles zu regeln berechtigt war, was auf die Tätigkeit des Handwerks Bezug hatte. 2. Die Zunft war eine soziale Gemeinschaft, die alles das leistete, was in der Gegenwart durch Schutzgesetze, soziale Versicherungen usw. angestrebt wird. 3. Die Zunft war zugleich der Verkehrsverein für alle Lehrlinge, Gesellen, Meister und ihre Angehörigen. 4. Die Zunft stellte ferner eine Art von religiöser Kongregation dar. 5. Die Zunft war für den mittelalterlichen Handwerker zugleich die Partei, der man ohne weiteres angehörte und die die politischen Interessen und Zunftrechte gegenüber den anderen Ständen und der Obrigkeit zu verteidigen hatte.

Der wirtschaftliche Wohlstand, der dieses System des berufsständischen Totalitarismus krönte, war auch seine Rechtfertigung. Mit einer gewissen Verwunderung muß man heute beobachten, wie leicht gerade diejenigen, die zur berufsständischen Ordnung zurück möchten, anderen gegenüber mit dem Vorwurf des „Kollektivismus“ zur Hand sind.

Entscheidend für den wirtschaftlichen Niedergang des Handwerks wurde der liberale Wirtschaftsgeist. Die unbeschränkte Gewerbefreiheit und der Grundsatz des freien Wettbewerbs führten die Auflösung der Zünfte herbei. Die dadurch entstehende offene Konkurrenz wirkte sich bei den kleingewerblichen Handwerksbetrieben viel nachhaltiger aus als in der Industrie, wo schon der große Kapitalbedarf die Zahl der Wettbewerber beschränkte. Da eine Überzahl von Bewerbern sich zur handwerklichen Selbständigkeit drängte, drohte völlige wirtschaftliche Verelendung, die in den Ressentiments vom „ruinösen Wettbewerb“ und von der „Schmutzkonkurrenz“ ihren Ausdruck fand.

In ihrer Existenzgrundlage bedroht, schlossen sich die Handwerker zusammen, und etwa seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gelang es ihnen denn auch, staatliche Eingriffe zu erwirken, die unter dem Namen „Mittelstandspolitik“ eine gewisse Stellung in der Sozialpolitik behauptet haben.

Hier zeigte sich nun die Zwiespältigkeit der selbständigen Meisterunternehmer. Sie waren einerseits eine gefährdete und bedrängte Gruppe, die zur Erhaltung ihrer Existenz gern staatlichen Schutz in Anspruch nahm. Sie waren andererseits Unternehmer und Arbeitgeber, die sich durch die gleiche staatliche

1) Vgl. Prof. Dr. Karl Kumpmann „Gewerbe- und Industriepolitik“ im Sammelwerk „Die Verwaltung“,

Intervention, durch die sozialpolitische Gesetzgebung und vor allen Dingen durch die wachsende Arbeiterbewegung und den von ihr ausgeübten Lohndruck ebenso bedroht fühlten wie die Unternehmer in der Industrie.

In diesem Zwiespalt erschien dem Kleingewerbetreibenden eine Regulierung, die nicht durch den Staat, sondern durch den Berufsstand getragen wird, recht verlockend. Regulative Maßnahmen, die im Interesse des Wohlstandes der handwerklichen Betriebe liegen, sollten durch die Interessenten selbst — das heißt durch die Organe des Berufsstandes — vorgenommen werden. Es sollte sich dabei vorwiegend darum handeln, den freien Zugang zum Gewerbe einzuschränken, um dadurch für die bestehenden Unternehmen ein geschütztes Reservat zu schaffen. Als wesentliche Forderungen der Handwerkspolitik wurden denn auch aufgestellt: die obligatorische Meisterprüfung, die Errichtung von Zwangsinnungen, die Durchführung von Bedürfnisprüfungen und die Anerkennung der Handwerkskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften.

Manche dieser Forderungen sind verwirklicht worden, andere traten in den Hintergrund. Der geschichtliche Ablauf sei nur kurz angedeutet. Die Bildung von Zwangsinnungen wurde 1897 gesetzlich gestattet, im gleichen Jahre wurde die Gründung der Handwerkskammern angeordnet. 1908 wurde der kleine Befähigungsnachweis eingeführt, d. h. die Meisterprüfung wurde zur Vorbedingung der Lehrlingshaltung gemacht, und erst 1935 folgte der große Befähigungsnachweis, der die Führung eines selbständigen Betriebes von der Ablegung der Meisterprüfung abhängig macht. Nach dem 2. Weltkrieg bot sich uns dann das erstaunliche Novum einer Wirtschaftsordnung, die sich zwar grundsätzlich marktwirtschaftlich gebärdete, dem Handwerk jedoch ein völlig aus dem Rahmen fallendes Zwangssystem erlaubte.

Man kann also sagen: Das Handwerk befreite sich dadurch von der staatlichen Fürsorge, daß es hoheitliche Gewalt übernahm und eine Selbstplanung im eigenen Hause durchführte, um dann der Volkswirtschaft, dem Staat und der Arbeitnehmerschaft gegenüber auf die marktwirtschaftliche Linie des gesamten Unternehmertums einschwenken zu können.

Die Vertreter des berufsständischen Gedankens haben nun die schwierige Aufgabe, zu beweisen, daß die Wirtschaftsregulierung in der Hand des Staates (der Allgemeinheit) ein Instrument des Teufels, in der Hand des Berufsstandes jedoch eine segensreiche Einrichtung sei.

#### *Das fachliche Leistungsargument*

Wie wird nun die Aufrechterhaltung des großen Befähigungsnachweises in einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft begründet? Wie schon der Name „Befähigungsnachweis“ sagt, soll die Qualität der handwerklichen Leistung dadurch gesteigert und geschützt werden, daß der Zugang zur selbständigen Ausübung des Gewerbes vom Nachweis der fachlichen Qualifikation durch eine Prüfung abhängig gemacht wird. Es ist auch nicht zu bestreiten, daß die Notwendigkeit, eine Prüfung abzulegen, für das einzelne Berufsmitglied einen starken Anreiz zur fachlichen Fortbildung darstellt. Es fragt sich aber, wie man eine derartige Nötigung, die dem Berufsmitglied doch erhebliche Opfer an Zeit, Geld und entgangenen Gelegenheiten zumutet, im Rahmen einer freien Wirtschaftsordnung rechtfertigen will. Der Hinweis auf den Verbraucher, der vor minderwertigen Leistungen geschützt werden müsse, verfängt nicht. Denn:

1. Es sind keine Dilettanten, die durch den großen Befähigungsnachweis von der Selbständigwerdung ausgeschlossen werden, sondern Fachkräfte. Es sind die gleichen Fachkräfte, die auch in den Meisterbetrieben den Großteil der

Arbeit erledigen, und niemand wird glauben, daß ihre Arbeit sich verschlechtern wird, wenn sie in eigener Regie verrichtet würde.

2. über die wirkliche Leistung entscheidet die berufliche Praxis und nicht das Examen. Und wenn man schon unterstellt, daß der Meister der „Tüchtigere“ ist, dann mutet es merkwürdig an, daß er die Amtshilfe der Gewerbepolizei braucht, um das „Pfuschertum“ auszuschalten. Dieses Argument gilt um so mehr, als das Handwerk Kundenproduktion ist. Wenn schon in der industriellen Marktproduktion starke Konkurrenz als leistungssteigernd gilt, obgleich die Produktionsferne des Konsumenten und eine geschickte Reklame das Verbraucherurteil trüben können, so wird sich der Kunde eines Handwerkers seine Meinung über eine ihm gebotene Leistung viel schneller und entschiedener bilden.

3. Ferner sollte man nicht länger verschweigen, daß das Ablegen der Meisterprüfung weitgehend eine Geldfrage ist. Die Prüfungsanforderungen sind seit dem Ende des 1. Weltkrieges bedeutend gestiegen. Wir lesen in den Berichten der Handwerkskammern manchmal erschreckend hohe Prozentsätze nicht bestandener Prüfungen. Für den Prüfungskandidaten erwächst daraus häufig die Notwendigkeit, eine Fachschule zu besuchen, da die betriebliche Praxis ihm nicht die umfassende Ausbildung zu vermitteln vermag, die in der Prüfung gefordert wird. Die Kosten eines Fachschulbesuches sind jedoch sehr hoch. Sie sind erheblich höher als die Kosten eines Universitätsstudiums über den gleichen Zeitraum. Beispielsweise betragen die Gebühren für die Teilnahme an einem dreimonatigen Kursus zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung bei der Verbandsfachschule des Friseurhandwerks in Essen 350 DM. Bei einer privaten Fachschule in Hamburg kostet der gleiche Kursus gar 475 DM. Hierzu treten für den Schüler noch die Unterkunfts- und Verpflegungskosten. Vergleicht man damit den Tarifwochenlohn eines Friseurgesellen, der für einen Gesellen mit zehnjähriger Praxis 42,50 DM bis 56,50 DM beträgt, so leuchtet ohne weiteres ein, daß ein Fachschulbesuch für einen Gesellen, der auf sein Arbeitseinkommen angewiesen ist, ein Ding der Unmöglichkeit ist.

4. Endlich sollte man einmal überlegen, ob der „Befähigungsgedanke“ mit der Fürsorgepflicht eines Berufsstandes für seine Angehörigen vereinbar ist. Es liegt in der Natur der Sache, daß jeder Wirtschaftszweig es mit begabten und weniger begabten Kräften zu tun hat. Aber kein verantwortungsbewußter Wirtschaftspolitiker sollte sich der Sorge um die weniger Begabten dadurch entziehen, daß er sich darauf beruft, daß die Spitzenkräfte sich schon durchsetzen werden. Es ist eine seltsame Auffassung, wenn man glaubt, die Tüchtigkeit dadurch ehren zu müssen, daß man demjenigen, der durch Hemmungen irgendwelcher Art oder durch äußere Einflüsse sowieso schon im Lebenskampf benachteiligt ist, nun auch noch durch gesetzgeberische Maßnahmen die Existenz erschwert. Wer als abhängige Kraft viele Jahre hindurch in zufriedenstellender Weise seinen Platz ausgefüllt hat, kann eigentlich wohl erwarten, daß er nicht durch Existenzvernichtung dafür „bestraft“ wird, daß er nun einmal keine Spitzenkraft ist.

#### *Die Existenzfähigkeit der Betriebe*

Der Beweggrund, der am wenigsten ausgesprochen wird, aber doch wohl der entscheidende ist, ist der Wunsch, den Zugang zur Selbständigkeit zu verengen. Hierdurch wird die Zahl der Wettbewerber, die auf dem Markt der handwerklichen Dienste erscheinen können, vermindert, was eine Hebung der Einkommen der bestehenden Handwerksunternehmen herbeiführt. Damit zeigt sich der

große Befähigungsnachweis als eine einkommenspolitische Maßnahme, die sich auch als solche der Kritik stellen sollte.

Vom freiwirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, bedeutet dieser Eingriff, daß die freie Konkurrenz als Ausleseprinzip gerade dort außer Kraft gesetzt wird, wo sie für den finanziell schwachen Bewerber real werden könnte, nämlich im Kleingewerbe. Die anfallende Gesamtnachfrage nach handwerklichen Diensten wird damit zum Reservat einer Gruppe. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß diese Gruppe nicht allzu exklusiv ist und über die Meisterprüfung dem Nachwuchs offensteht. Die formalen, finanziellen und sachlichen Voraussetzungen sind immerhin so bedeutend geworden, daß die Abstauung einer wettbewerbswilligen Mehrheit zugunsten einer bereits emporgekommenen Minderheit eindeutig erkennbar ist. Der konsequente Freiwirtschaftler muß also die Aufhebung des großen Befähigungsnachweises und die Einführung der völligen Gewerbefreiheit fordern.

Wenn man jedoch Überlegungen des Gemeinwohls einbezieht, wird man sich dem Standpunkt des Handwerks nicht ganz verschließen können. Denn in der Tat ist niemandem damit geholfen, wenn das Handwerk mit selbständigen Betrieben übersetzt wird, die in ihrer Mehrzahl hart an der Grenze des Existenzminimums stehen. Bei den kapitalarmen handwerklichen Kleinbetrieben wird nicht das Ausscheiden der schlechten Betriebe, sondern ihr dürftiges, unausgefülltes Dahinvegetieren die Regel sein. Damit kann niemand zufrieden sein, weder die Handwerker selbst, die dann nur ein karges Brot finden, noch der Volkswirtschaftler, der eine Vergeudung unausgenutzter Produktionskräfte feststellen muß. Die Regulierung des Zuwachses der handwerklichen Betriebe stellt also ein Stück Planwirtschaft dar, ein unauffälliges Berichtigten marktwirtschaftlicher Unzulänglichkeiten. Aber leider ist es private Planwirtschaft, mit allen Nachteilen einer solchen.

#### *Die Lage der Gesellen*

Anhänger der freien Wirtschaft legen Wert auf die Feststellung, daß sinnvolle Regulierungen mit dem marktwirtschaftlichen Prinzip durchaus vereinbar sind.

Nun muß man aber einmal fragen, ob die Regulierung des Zuganges zur Selbständigkeit dem einzelnen Gesellen zumutbar ist, während er doch gleichzeitig der durch das Wesen der Marktwirtschaft bedingten Existenzunsicherheit preisgegeben ist. Das einzelne Wirtschaftssubjekt erträgt die ständige Bedrohung durch die Arbeitslosigkeit, durch die Zufälligkeiten des Marktes, durch den Mangel an sozialer Sicherheit doch nur, weil ihm die freie Wirtschaft andererseits freie Bahn für seine persönliche Tüchtigkeit und die Möglichkeit zur ungehemmten Entfaltung seiner Fähigkeiten verspricht. Eines der stärksten Motive für den Übergang zur Planwirtschaft liegt ja eben in dem Bestreben, soziale Sicherheit zu erwerben, auch wenn damit eine gewisse Einschränkung der individuellen Freizügigkeit verbunden ist. Für den Handwerksgesellen sind nun aber die Nachteile beider Systeme miteinander verbunden. Der wirtschaftspolitische Eingriff ist da, wenn es gilt, die bestehenden Betriebe gegen den Nachwuchs abzuschirmen. Der wirtschaftspolitische Eingriff ist nicht da, wenn es gilt, den abgewiesenen Nachwuchs zu anderen Existenzmöglichkeiten hinzuleiten. Der Altgeselle, der nicht zur Meisterprüfung kommen kann, wird mit Hilfe des Gesetzgebers durch eine planende Handwerkspolitik von dem übersetzten Berufsstand abgedrängt — und findet sich dann in einer individualistisch orientierten ungeplanten Gesamtwirtschaft wieder. Der Gesetzgeber, der ihm im Interesse eines Wirtschaftszweiges den Weg verwehrte, interessiert sich nicht

weiter für ihn — „von nun an“ ist er wieder in liberaler Selbstherrlichkeit „seines eigenen Glückes Schmied“. Der ordnende Eingriff hört also gerade dort auf, wo das Schutzbedürfnis des schwächsten Partners beginnt. Für den Gesellen könnte man also geradezu von einer planwirtschaftlich organisierten Daseinsunsicherheit sprechen.

Die ganze Schärfe des Problems sehen wir erst, wenn wir uns klarmachen,, welche zentrale Bedeutung die Selbständigwerdung für den Handwerksge- sellen hat. Der natürliche Wunsch eines jungen Menschen, eine Familie zu gründen, läßt sich mit einem Geselleneinkommen im allgemeinen kaum erfüllen. Der ältere Geselle kann höhere Lohnansprüche stellen, seine Beschäftigung wird jedoch dadurch für den Betrieb ständig uninteressanter. Er wird der Rivalität niedrigst entlohnter Junggesellen nicht mehr gewachsen sein, und da ihm die Selbständigkeit verwehrt ist, erwartet ihn die Arbeitslosigkeit oder bestenfalls ein Berufswechsel in eine ungelernete Arbeitsstelle.

In der Erwartung seiner späteren Selbständigkeit nimmt der Handwerks- geselle eine Entlohnung in Kauf, gegen die ein Industriearbeiter sich auflehnen würde. Deshalb ist die Frage der Zulassung zur Selbständigkeit für den Gesellen *die* Existenzfrage schlechthin. Sie hat für ihn ein ähnliches sozialpolitisches Schwergewicht wie die Lohnfrage für den Industriearbeiter. Erhärtet wird diese Feststellung durch die Beobachtung, daß der Handwerksge- sellen im Großhand- werk (Bauhandwerk und Druckerei), der mit einer Selbständigkeit wegen des hohen Kapitalbedarfes dieser Gewerbe nicht rechnen kann, sich der Industrie- arbeitserschaft angeglichen hat und ihr im Aufbau gewerkschaftlicher Organisa- tionen sogar vorausgegangen ist.

In diesem Zusammenhang muß auch ein Wort über die Schwarzarbeit gesagt werden. Man entrüstet sich mit einer gewissen Naivität über diese sogenannte Handwerksseuche Nr. 1. Demgegenüber muß einmal festgestellt werden, daß das überhandnehmen der Schwarzarbeit die natürliche Folge jener Ordnung ist, die das Handwerk sich selbst gegeben hat. Man erzieht Fachkräfte, läßt sie aber nicht zur legalen Ausübung ihres Berufes kommen. Man würde wahrscheinlich feststellen können, daß ein erheblicher Teil der Schwarzarbeit durch solche Handwerker erfolgt, die infolge von Arbeitslosigkeit oder durch Berufswechsel von der normalen Berufsausübung ausgeschlossen sind.

#### *Die sozialen Voraussetzungen des großen Befähigungsnachweises*

Die Übersetzung eines Wirtschaftszweiges bedeutet eine Vergeudung volks- wirtschaftlicher Produktionskräfte, eine Überhöhung der volkswirtschaftlichen Produktionskosten und führt im Handwerk zu unzufriedenen Existenzen. Wenn es aus diesen Gründen angezeigt sein sollte, den Zugang zur handwerklichen Selbständigkeit zu verengen, so mag eine fachliche Prüfung als Mittel hierzu zugänglich sein. Denn es wird eine vernünftige Lenkung des Zuganges erreicht, bei der weder behördlicher Dirigismus noch aufzehrende Existenzkämpfe den Ausschlag geben. Damit jedoch ein gerechter Interessenausgleich zwischen arrivierten und zurückgewiesenen Berufsangehörigen entsteht, müssen folgende Forderungen geltend gemacht werden:

1. Das Handwerk hat einen Anspruch auf den Schutz seiner Existenzfähigkeit. Die Tatsache der Bedrohtheit kann man aber nicht schlechthin als gegeben ansehen, sie muß für jeden Handwerkszweig gesondert geprüft werden. Dort, wo eine wirtschaftliche Schutzbedürftigkeit der Betriebe nicht oder nur im geringen Maße gegeben ist, sollte man auf den großen Befähigungsnachweis besser verzichten.

2. Verbindliche Voraussetzung für die Einführung des großen Befähigungsnachweises in einem Handwerkszweig sollte sein, daß entweder Lohn- und Arbeitsbedingungen hergestellt werden, die mindestens den Verhältnissen eines industriellen Facharbeiters entsprechen und somit als Dauerzustand tragbar sind, oder daß Ausweichmöglichkeiten in verwandte Berufs- und Industriezweige bestehen bzw. neu geschaffen werden. Hierbei sollte der Gedanke maßgebend sein, daß die Ausschließung von der Selbständigkeit nicht als Zurückweisung unwürdiger Anwärter angesehen werden darf, sondern daß den Ausgeschlossenen im Interesse des Berufsstandes ein Opfer zugemutet worden ist. Einem Handwerkszweig, der den großen Befähigungsnachweis durchzuführen wünscht, sollte auferlegt werden, eine der genannten Voraussetzungen herzustellen. Wo keine dieser Voraussetzungen gegeben ist, muß die Einführung einer obligatorischen Prüfung als Voraussetzung für die Selbständigkeit verneint werden.

3. Es sollten statistische Unterlagen darüber erarbeitet werden, wie hoch in den einzelnen Handwerkszweigen der Prozentsatz der wieder abgestoßenen Nachwuchskräfte ist. Hierbei ist nicht an jene Gesellen zu denken, die auf Grund ihrer handwerklichen Ausbildung als Facharbeiter von der Industrie aufgenommen wurden, sondern nur an jene, die mit ihrem erlernten Beruf brechen mußten, weil er ihnen keine Dauerexistenz zu geben vermochte. Bei Handwerkszweigen, die einen hohen derartigen Prozentsatz aufweisen, ist zu vermuten, daß ihre Lehrlingshaltung keinem echten Bedürfnis dient, sondern lediglich eine Methode ist, um durch billige Arbeitskräfte die betriebliche Rentabilität zu erhalten. In diesem Falle ist dafür einzutreten, daß die Einstellung von Lehrlingen in dem betreffenden Handwerkszweig einzuschränken ist. Berufslenkende Beratung und Eignungsprüfung können die Mittel hierzu sein. Es erscheint weniger bedenklich, unauswertbare Pseudolehren zu unterbinden, als später ausgebildete Fachkräfte freizusetzen, ohne ihnen einen weiteren Berufsweg aufzeigen zu können.

4. Das Fachschulwesen muß ausgebaut und auf neue Grundlagen gestellt werden. Nur wenn es jedem Prüfungsanwärter ohne große Kosten möglich ist, die bestehenden Schulen zu benutzen, kann man mit gutem Recht sagen, daß es tatsächlich die berufliche Tüchtigkeit ist, die über den Zugang zur Selbständigkeit entscheidet. Sollten die Fachschulen nach Senkung der Schulkosten überfordert werden, könnte man eine gewisse Anzahl Berufsjahre als Voraussetzung für den kostenbegünstigten Fachschulbesuch verlangen. Es kann erwartet werden, daß das Handwerk einen Großteil der Kosten trägt, die durch den Ausbau des Fachschulwesens entstehen. Denn einerseits sind es berufsständische Interessen, die den Einzelnen zur Ablegung des Examens nötigen, und andererseits kommt die durch die Fachschulen erzielte höhere berufliche Qualifikation dem Handwerk selbst wieder zugute.

5. Schließlich wäre noch darauf hinzuweisen, daß das hier behandelte Problem in einer vollbeschäftigten Wirtschaft an Dringlichkeit verlieren würde. Denn die Restriktion des handwerklichen Nachwuchses ist ja letzten Endes nur ein spezieller Fall der allgemeinen Tatsache, daß die freie Wirtschaft nicht in der Lage ist, die ihr zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte restlos zum Zuge kommen zu lassen. Ist das handwerkliche Angebot durch die Handwerksordnung reguliert, werden die zurückgestauten Arbeitswilligen das Angebot auf anderen Sektoren verstärken, so daß eine Wirtschaftsgruppe ihre Probleme auf Kosten anderer Wirtschaftsgruppen löst. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft dagegen wird einerseits eine ausgeweitete Nachfrage den handwerklichen Fachkräften größere Arbeitsmöglichkeiten bieten, andererseits werden in der Industrie größere Ausweichmöglichkeiten bestehen.