

## Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung

Detlef Sack<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die handwerkliche Selbstverwaltung steht seit einigen Jahren vor neuen Problemen: Die Lage auf dem Ausbildungsmarkt verändert sich, der Organisationsgrad der Innungen ist rückläufig und die Europäische Kommission drängt auf eine weitere Liberalisierung der Handwerksordnung. Auch ist Kritik an der Praxis der handwerklichen Selbstverwaltung laut geworden. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene Modernisierungsoptionen vorgestellt: Zur Verbesserung der Informationslage steht eine Erhöhung der Transparenz der Handwerksorganisationen an. Bund und Länder sollten überlegen, das Instrument des Leistungsvergleichs (Art 91d GG) auf die handwerkliche Selbstverwaltung anzuwenden. Die Handwerksorganisationen sind gefordert, den Weg des Benchmarkings und wechselseitigen Lernens zu intensivieren. Der Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist an die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zu koppeln. Zur Stärkung der demokratischen Qualität der Handwerkskammern ist das Wahlrecht auf Einzelkandidaturen mit Stützunterschriften umzustellen. Eine klarere Trennung der Außenrepräsentanz zwischen den Handwerkskammern einerseits und den Handwerksbetrieben und -verbänden andererseits, ist sinnvoll, um die Positionen der Beschäftigten auszuweisen.

### Die handwerkliche Selbstverwaltung

Die handwerkliche Selbstverwaltung ist ein mit der Handwerksordnung von 1953 in der jetzigen Form etabliertes Gefüge von Organisationen, insbesondere von Innungen, Kreishandwerkerschaften (KHn) und Handwerkskammern (HWKn). Ihr Zweck ist es, die Selbstregulierung des Handwerks in bestimmten Grenzen zu ermöglichen, Interessen gegenüber Politik und Gesellschaft zu vertreten und kollektive Güter (insbesondere in der Berufsausbildung) zu erstellen. Es gab 2012 53 HWKn, 284 KHn und 5.170 Innungen. Es handelt sich jeweils um öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die Mitgliedschaft in den Innungen ist freiwillig, diejenige in den HWKn gesetzliche Pflicht. Anhand der Aufgabenbeschreibung der Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung wird deutlich, dass sich die Aufgabenbereiche (gerade in der Berufsausbildung) teilweise überschneiden. Die gedeihliche Zusammenarbeit zwischen den Innungen, KHn und HWKn ist somit von erheblicher Bedeutung. Entscheidend für die handwerkliche Selbstverwaltung ist zudem ihre regionale Unterschiedlichkeit. 2010 hatte die kleinste HWK 5.012 Mitgliedsbetriebe und die größte 74.865; der Durchschnitt lag bei 18.600 Mitgliedsbetrieben. Mit derartigen Größenunterschieden sind erhebliche Differenzen bei der Ressourcenausstattung und Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung verbunden. Diese unterscheidet sich regional zudem hinsichtlich des Organi-

sationsgrades der Innungen, der Wirtschaftsstärke des Handwerks und der lokalen verbandlichen Kultur.<sup>2</sup>

## Der Nutzen der handwerklichen Selbstverwaltung

Deutschland steht im internationalen Vergleich bei der Jugendarbeitslosigkeit ausgesprochen gut dar; selbst gegenüber wirtschaftlich soliden Ländern wie etwa Schweden oder Luxemburg. Die geringe Jugendarbeitslosigkeit, 2013 lag sie bei 7,9 Prozent, ist nicht zuletzt auf das System der betriebsnahen Berufsausbildung zurückzuführen. In diesem spielen die Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und das ehrenamtliche Engagement von Unternehmern und Beschäftigten eine ganz wesentliche Rolle. Durch die Integration von Jugendlichen in den Betriebsalltag und Prüfungsausschüsse, in denen Fachleute aus den Unternehmen sitzen, wird eine innovationsfreundliche Anpassung der Qualifizierung gewährleistet, die ihrerseits Grundlage für wirtschaftliche Produktivität ist. Im Vergleich zu anderen Sektoren wird im Rahmen der handwerklichen Selbstverwaltung überproportional ausgebildet (die Ausbildungsquote im Handwerk beträgt ca. acht Prozent, in der Gesamtwirtschaft dagegen nur ca. drei Prozent). Der Anteil der Auszubildenden im Handwerk an den gesamten Auszubildenden lag 2008 bei 29 Prozent und 2012 bei 28 Prozent. Ein wesentlicher Nutzen der handwerklichen Selbstverwaltung speist sich also aus dessen Rolle im Rahmen der dualen Berufsausbildung.

## Die aktuelle Problemlage

Gleichwohl ist im Feld der Berufsausbildung ein deutlicher Wandel zu konstatieren, der sich auch auf das Handwerk erstreckt. Zwischen 1998 und 2012 hat sich die Anzahl der Handwerksbetriebe von 850.586 auf 1.004.323 erhöht. Der Anstieg der Betriebszahl ist nicht zuletzt auch der Handwerksnovelle von 2004 geschuldet. Zugleich aber ist ein deutlicher Rückgang im Bereich der handwerklichen Ausbildung zu verzeichnen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sank die Zahl der Auszubildenden im Handwerk zwischen 2008 und 2012 um ca. 15 Prozent. Diese Veränderung ist keineswegs nur der handwerklichen Selbstverwaltung anzulasten, sondern auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, etwa auf den demo-

grafischen Wandel, die zunehmende Akademisierung der Berufsausbildung und das stärkere Interesse großer Unternehmen, betriebsintern auszubilden. Innerhalb der handwerklichen Selbstverwaltung sind aber große Unterschiede in der Fähigkeit festzustellen, eine hohe Zahl von Auszubildenden zu gewährleisten. Im Bundesdurchschnitt haben 2010 ca. 17 Prozent der Mitgliedsbetriebe der HWKn ausgebildet. Die Varianz lag jedoch zwischen 31 Prozent Ausbildungsquote und neun Prozent; insbesondere in den ostdeutschen Kammerbezirken ist die Ausbildungsquote erkennbar gering.<sup>3</sup>

Der Druck, über Modernisierungsoptionen der handwerklichen Selbstverwaltung nachzudenken, steigt nicht nur aufgrund der Entwicklungen in der dualen Ausbildung. Seitens der Europäischen Kommission wird seit Längerem das Ziel verfolgt, die Handwerksordnung zu liberalisieren. Insbesondere die Berufszugangsbeschränkung durch den Meisterbrief und Regulierungen im Baugewerbe werden von ihr als Markthemmnisse gewertet. Bislang ist es den Bundesregierungen gelungen, diesen Bemühungen der Kommission entgegenzutreten. Die Auffassung der Kommission hat sich jedoch grundsätzlich nicht geändert und es bleibt abzuwarten, wie lange die im europäischen Vergleich hohen Berufszugangsbeschränkungen in Deutschland noch aufrechtzuerhalten sind.

Der Modernisierungsdruck geht auch auf die Handwerksnovelle von 2004 zurück, mit der sich die Mitgliedschaft im Handwerk erheblich verändert hat. Der Anstieg der Handwerksunternehmen ist ganz wesentlich Ein-Personen-Betrieben geschuldet, deren Bindung an das organisierte Handwerk relativ gering ist, u. a. weil keine Sozialisation mehr über die Meisterausbildung stattfindet. Zugleich ist die ökonomische Lage vieler Betriebe so prekär, dass für ein Engagement in Innungen, KHn und HWKn wenig Zeit bleibt.<sup>4</sup> Stellt man nun zusätzlich die allgemeine Tendenz im bürgerschaftlichen Engagement in Rechnung, sich von etablierten Verbänden und Vereinen eher ab- und kleinen Initiativen und Projekten eher zuzuwenden, dann kann es nicht überraschen, dass der Nachwuchs für das ehrenamtliche Engagement zu einer besonderen Herausforderung der handwerklichen Selbstverwaltung geworden ist. Derzeit weisen ca. 60 Prozent der deutschen HWKn Rekrutierungsprobleme für das Ehrenamt aus.

Aktuell werden vier zusätzliche Probleme der handwerklichen Selbstverwaltung diskutiert. Hierbei handelt es sich erstens um die sogenannten Friedenswahlen, die weit überwiegend die gängige Praxis in den Handwerkskammern sind, d. h., dass, sofern nur eine Liste zur Wahl aufgestellt wurde, der eigentliche Wahlakt entfällt. Das Wahlrecht der Handwerksordnung sieht vor, dass eine geschlossene Liste nur dann zur Wahl gestellt werden kann, wenn sie der gruppenpluralen Zusammensetzung der Vollversammlung vollständig entspricht und so viele Bewerberinnen und Bewerber aufstellt, wie Sitze und Stellvertretungen in dem Wahlbezirk zu besetzen sind. Nicht organisierte Handwerksbetriebe oder deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben durch dieses demokratiepolitisch fragwürdige Wahlsystem nur geringe Chancen, Einfluss auf die handwerkliche Selbstverwaltung zu nehmen. Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich auf die fehlende Transparenz der Handwerkskammertätigkeit. Die Mitgliedsbetriebe seien über die Praxis und das Haushaltsgebaren der Kammern nicht hinreichend informiert. Damit werde auch unlauteren Praktiken, wie etwa zu hohen Aufwandsentschädigungen und Gehältern, Vorschub geleistet. Drittens sei die handwerkliche Selbstverwaltung im Zusammenspiel zwischen Innungen, KHn und HWKn „überorganisiert“ und „verkrustet“. Es wären zu viele Organisationen tätig, die teilweise ähnliche Aufgaben wahrnehmen. Zudem würden aufgrund des sinkenden Organisationsgrades der Innungen wichtige Aufgaben nicht mehr wahrgenommen und Prüfungs- und Gesellenausschüsse nicht mehr konstituiert. Mit der Verbreitung von OT-Innungen löse sich das Handwerk aus dem Tarifsystem. In einigen Kammerbezirken verändern sich die etablierten engen institutionellen und personalen Beziehungen zwischen Innungen und HWKn: Infolge eines zurückgehenden Organisationsgrades sehen sich die Innungen mit Ressourcenknappheit konfrontiert, sodass sie wichtige Aufgaben nicht mehr hinreichend wahrnehmen können. Sie fordern finanzielle Förderung durch die HWKn. Hier kommt es derzeit zu vereinzelt Konflikten. Der vierte Kritikpunkt bezieht sich auf die Arbeitnehmervertretung. Diese sei einerseits unvollständig, da keine Parität zwischen Betrieben und Beschäftigten besteht. Andererseits werde in der Außenrepräsentation des Handwerks insbesondere durch den Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vornehmlich die Position der Arbeitgeber vertreten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die benannten Probleme in den 53 deutschen Kammerbezirken in sehr unterschiedlicher Ausprägung zeigen. Aufgrund der territorialen Unterschiede kann die handwerkliche Selbstverwaltung nicht über einen Kamm geschoren werden. Überdies gibt es erhebliche Informationslücken. Anders als bei den Industrie- und Handelskammern liegen keine zentral und öffentlich zugänglichen Daten zur kammer-spezifischen Finanzlage und Organisationsausstattung vor. Überdies steht eine belastbare empirische Untersuchung zur Lage der Innungen und Kreishandwerkerschaften und deren Leistungserbringung bislang aus.

### Modernisierungsoptionen

Aufgrund des teilweise ungesicherten Informationsstandes ist die Verbesserung der Informationslage zum Leistungsvermögen der Handwerksorganisationen ein erster entscheidender Schritt, auf dessen Grundlage Organisationsreformen sinnvoll diskutiert werden können. Hier sind zunächst die Handwerkskammern gefragt: Hinsichtlich der Transparenz der handwerklichen Selbstorganisation ist mit der Publikation von statistischen Daten insbesondere zur Berufsausbildung ein wichtiger Weg beschritten worden. Darüber hinaus sollten (ähnlich wie bei den Industrie- und Handelskammern) wesentliche Daten zur Finanzlage, zur Personalstärke und zum ehrenamtlichen Engagement der HWKn veröffentlicht werden. Damit werden den Mitgliedsbetrieben, den Beschäftigten im Handwerk, der befassen Politik und Verwaltung wie auch der interessierten Öffentlichkeit wesentliche Informationen zur Bewertung der handwerklichen Selbstverwaltung in den jeweiligen Bezirken an die Hand gegeben. Sollte die entsprechende Bereitschaft eingeschränkt sein, dann bietet der Art. 91d des Grundgesetzes dem Bund und den Ländern die Möglichkeit, zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der handwerklichen Selbstverwaltung verpflichtende Vergleichsstudien durchzuführen. Eine solche empirische Erhebung muss die Arbeit und das Leistungsvermögen der Innungen und Kreishandwerkerschaften zwingend einbeziehen.

Auf der Grundlage von soliden und informativen Leistungsvergleichen können und sollten die Handwerksorganisationen in freiwillig organisierten Benchmarking-Netzwerken untereinander den Prozess des wechselseitigen Lernens wie auch des Aus-

tausches von Wissen und „guten Praktiken“ fortsetzen und intensivieren. Dieser Prozess wird für alle beteiligten Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung nicht einfach. Es kann gut sein, dass neben Organisationsreformen auch weitere Fusionen sinnvoll und notwendig sein könnten. Darüber hinaus kann es gerade im Bereich der Berufsausbildung zu einer Reorganisation der bisherigen Aufgabenverteilung zwischen Innungen, KHn und HWKn kommen. Aufgrund ihrer besseren Ressourcenausstattung sind insbesondere die Kammern dabei aufgefordert, in diesem Prozess zu moderieren und zu kommunizieren und den Innungen, die unter erheblichen Druck stehen, sinnvolle Unterstützung (etwa auch bei der Mitgliederwerbung) zukommen zu lassen. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch auch festzuhalten, dass die Privilegierung von Innungen und Kreishandwerkerschaften durch den Status als öffentlich-rechtliche Körperschaften davon abhängig gemacht werden muss, inwieweit diese ihre gesetzlichen Aufgaben hinreichend erfüllen. Auch überzeugt es nicht, dass sich eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, der aufgrund ihrer Staatsnähe besondere normative Pflichten obliegen, aus dem Tarifsystem als einem Kernelement der sozialen Marktwirtschaft herauslösen kann.

Hinsichtlich der Förderung des Ehrenamtes, dem gerade in der Berufsausbildung ein erheblicher gesellschaftlicher Nutzen zukommt<sup>5</sup>, unternehmen einige Kammern schon wichtige Anstrengungen, um neue Zielgruppen für die Mitarbeit in den Gremien zu gewinnen, etwa durch Öffentlichkeitsarbeit, direkte Ansprache, Auszeichnungen und Qualifikation. Die bisherigen Anstrengungen sind fortzusetzen. Qualifizierungs- und Coaching-Maßnahmen für neue Zielgruppen erscheinen durchaus sinnvoll.

Bezüglich der demokratisch bedenklichen Dominanz von „Friedenswahlen“ bei den Handwerkskammern spricht viel für eine Reform des Wahlrechtes. Dieses könnte auf Einzelkandidaturen in den entsprechenden Wahlgruppen mit einer hinreichenden Anzahl von Stützunterschriften umgestellt werden. Die Anzahl von Stützunterschriften sollte die regionale durchschnittliche Betriebsgröße mehrfach übersteigen. Von einer solchen Veränderung wäre zu erwarten, dass diejenigen, die sich im Handwerk neu engagieren wollen und bisher nicht in etablierten Netzwerken sind, einen leichteren Zugang zu den Gremien erhalten.

Der Problematik der ungleichen Repräsentanz von Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerinteressen wäre grundlegend durch eine Parität in den Gremien zu begegnen. Dies scheint derzeit politisch aber kaum umsetzbar. Deshalb bietet sich eine weitere organisatorische und personelle Entflechtung bei den Dachverbänden (Deutscher Handwerkskammertag und Zentralverband des Deutschen Handwerks) an.

Der Markenkern der handwerklichen Selbstverwaltung ist vor allem die Berufsausbildung. Diese an den ständigen Wandel zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und gesellschaftlichen Erwartungen anzupassen, ist die zentrale Aufgabe der handwerklichen Selbstverwaltung. Damit ist der Maßstab für die Modernisierungsoptionen vorgegeben: Leistungsvergleiche, wechselseitiges Lernen, Reorganisation, stärkere Transparenz, Förderung des Ehrenamtes, Demokratisierung der Wahlordnung sind kein reformerisches Glasperlenspiel, sondern lediglich Mittel, um die Ausbildungsquote im Handwerk deutlich zu steigern und regionale Unterschiede nach oben zu nivellieren.

- 1 Dr. Detlef Sack ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bielefeld. Das Papier verarbeitet eigene Forschungen sowie Ergebnisse und Anregungen des Fachgespräches „Die handwerkliche Selbstverwaltung zukunftsfähig gestalten“ der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 27. November 2013.
- 2 Detlef Sack, Katharina van Elten, Sebastian Fuchs: Legitimität und Self-Governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern, Baden-Baden 2014, i. E., S. 103-109.
- 3 Detlef Sack, Katharina van Elten, Sebastian Fuchs: Legitimität und Self-Governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern, Baden-Baden 2014, i. E., S. 126.
- 4 Klaus Müller: Rückgang des Identitätsbewusstseins im Handwerk. Konsequenzen aus einer Lockerung der Zugangsvoraussetzungen, in: Georg Cramer, Klaus Müller (Hrsg.): Quo vadis Handwerk? Identität des Handwerks im Wandel, Duderstadt 2011, S. 103-140.
- 5 Kilian Bizer, Katarzyna Haverkamp, Günter Krebs, Klaus Müller, Anja Gelzer: Volkswirtschaftliche Nutzen und Kosten des Handwerkskammersystems, Berlin 2009.