

Moritz Schumacher

Selbstverwaltung im Handwerk durch Betriebsinhaber und Arbeitnehmer

Herausforderungen und Perspektiven der internen Kooperation



Nomos

Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk

Studien und Dissertationen aus dem Ludwig-Fröhler-
Institut für Handwerkswissenschaften

herausgegeben von

Prof. Dr. oec. publ. Gunther Friedl,
Technische Universität München

Prof. Dr. iur. Martin Burgi,
Ludwig-Maximilians-Universität München

Band 12

Moritz Schumacher

Selbstverwaltung im Handwerk durch Betriebsinhaber und Arbeitnehmer

Herausforderungen und Perspektiven der internen Kooperation



Nomos

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Diss., Ludwig-Maximilians-Universität München, 2024

1. Auflage 2024

© Moritz Schumacher

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1611-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4530-7

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748945307>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im April 2024 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sowie Gesetzestexte sind auf dem Stand von November 2023.

Zunächst möchte ich mich bei meinem Doktorvater Professor Dr. Martin Burgi bedanken, der meine juristische Ausbildung insbesondere im Schwerpunktbereichsstudium, aber auch die ehrenamtliche Arbeit in der Hochschulpolitik im Senat und Hochschulrat maßgeblich geprägt hat. Ihm verdanke ich die Anregung zu der vorliegend untersuchten Rechtsthematik. Seine Hinweise und konstruktive Kritik haben die Arbeit sehr bereichert. Hierfür gilt ihm mein besonderer Dank.

Professorin Dr. Birgit Schmidt am Busch danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie die anregenden Hinweise.

Die Arbeit wurde im Rahmen meiner Tätigkeit am Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften in München erstellt. Zunächst möchte ich mich bei dem Institutsdirektor Professor Dr. Gunther Friedl und dem Geschäftsführer Dr. Markus Glasl für das mir entgegengebrachte Vertrauen in meine Arbeit sowie den gegebenen Forschungsfreiraum bedanken. Besonderer Dank gilt meinen Kolleginnen und Kollegen, insbesondere Patrick Kosney, Larissa Nicolaus, Carl-Philipp Beichert, Antonia Hoffmann, Benedikt Tratt und Mike Degmayr, die diese Zeit nicht nur durch juristische und interdisziplinäre Anregungen, sondern vor allem auch durch private Freundschaft bereichert haben. Für die tatkräftige Unterstützung bei der Recherche und Korrektur möchte ich mich bei Josef Heiler und Elena Hauff bedanken. Den Herausgebern Professor Dr. Martin Burgi und Prof. Dr. Gunther Friedl danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe.

Von Herzen danke ich meinen Eltern, Alexander und Eva-Maria, die mir die akademische Ausbildung ermöglichten, und meiner gesamten Familie für die uneingeschränkte Unterstützung. Mein besonderer Dank gilt auch Alexander Seeger, der diese Phase meines Lebens besonders geprägt und mich unterstützt hat.

München, im April 2024

Moritz Schumacher

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	13
Einführung	23
A. Ziele der Arbeit	25
B. Begrifflichkeiten	28
1. Kapitel: Vorkommen – Bestandsaufnahme in der Handwerksorganisation	45
A. Handwerkskammern als Gesamtvertretung des Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes	46
B. Innungen als berufsständische Vertretung einzelner Handwerke und handwerksähnlichen Gewerbe	80
C. Die Kreishandwerkerschaften als gewerkeübergreifende Vertretung des selbständigen Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes	101
D. Ein vergleichender Blick in die Organisationen der Industrie und des Handels, der freien Berufe sowie der Landwirtschaft	105
E. Zusammenfassende Darstellung: Die Elemente der internen Kooperation in der Handwerksorganisation	116
2. Kapitel: Ursprünge – Abriss der historischen Entwicklung	119
A. Handwerkerbewegung von 1848/1849	120
B. Preußische Verordnung vom 9. Februar 1849	125
C. Novelle der Gewerbeordnung von 1881	127
D. Handwerksnovelle vom 26. Juli 1897	129
E. Entwicklung in der Zeit der Weimarer Republik	137
F. Regelungen während des Nationalsozialismus	139

G. Regelungen in den Besatzungszonen nach dem Zweiten Weltkrieg	141
H. Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953	152
I. Zusammenfassende Darstellung	172
 3. Kapitel: Mitgliedschaft, Organisationsstrukturen und Finanzierung	 175
A. Fehlende Mitgliedschaft bestimmter Personengruppen	176
B. Pflichtmitgliedschaft	191
C. Beteiligungsverhältnisse von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Organen der Selbstverwaltungskörperschaften	239
D. Personelle demokratische Legitimation der Arbeitnehmersvertreter	262
E. Mitgliedschaft der Selbstverwaltungskörperschaften in privat- rechtlichen Vereinigungen	268
F. Finanzierung der Selbstverwaltungskörperschaften – Die Beitragsfreiheit der Arbeitnehmer	278
 4. Kapitel: Spezifische Verfahrensgrundsätze, Maßstäbe und Zuständigkeiten bei Äußerungen	 287
A. Erkenntnisse aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Limburger Erklärung“ und der weiteren Rechtsprechung sowie der Literatur	288
B. Auswirkung der gemeinsamen Mitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern auf die Interessenwahrnehmung der Handwerkskammer	292
C. Auswirkungen der Mitwirkungsbefugnisse zugunsten der Gesellen auf die Interessenwahrnehmung der Innung	298
D. Zusammenfassende Darstellung	299

5. Kapitel: Einzelne Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften	301
A. Inhaltliche Beschränkung der Interessenwahrnehmung	301
B. Beratungstätigkeit gegenüber den Mitgliedern – Interessenkonflikt infolge der internen Kooperation?	307
C. Tariffähigkeit der Innung	316
Schlussbetrachtung	331
A. Wesentliche Erkenntnisse	331
B. Reformbedarfe	333
C. Fazit und Ausblick	335
Literaturverzeichnis	337

Inhaltsverzeichnis

Einführung	23
A. Ziele der Arbeit	25
B. Begrifflichkeiten	28
I. Begriffsfindung für das Phänomen des Zusammenwirkens der Betriebsinhaber und Arbeitnehmer in einer Organisation	28
1. Der Begriff des Neokorporatismus	28
2. Der Begriff der doppelten Pluralität	30
3. Der Begriff der integralen Sozialpartnerschaft	31
4. Der Begriff der internen Kooperation	32
II. Selbstverwaltung des Handwerks	33
1. Die öffentlich-rechtliche Rechtsform	35
2. Der Wirkungskreis: die eigene Verwaltung eigener Angelegenheiten	36
3. Das partizipative Element: die Mitwirkung der Betroffenen	37
4. Die Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks	40
III. Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Betriebsinhaber	42
1. Kapitel: Vorkommen – Bestandsaufnahme in der Handwerksorganisation	45
A. Handwerkskammern als Gesamtvertretung des Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes	46
I. Mitgliedschaft in den Handwerkskammern	46
1. Betriebsinhaber	46
a) Haupt- und Nebenbetrieb	47
b) Minderhandwerk	47
2. Gesellen und andere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung	50
a) Der Begriff des „Gesellen“	51
b) Der Begriff des „anderen Arbeitnehmers mit abgeschlossener Berufsausbildung“	52

c) Misch- und Nebenbetrieb	55
d) Minderhandwerk	56
3. Lehrlinge	57
a) Der Begriff des „Lehrlings“	57
b) Misch- und Nebenbetrieb sowie Minderhandwerk	59
4. Zusammenfassende Darstellung	59
II. Rechtsform und Organisationsstruktur der Handwerkskammern	60
1. Körperschaft des öffentlichen Rechts und Selbstverwaltung	60
2. Organisationsstruktur der Handwerkskammer	61
a) Vollversammlung	61
(1) Zusammensetzung	62
(2) Wahl	62
b) Vorstand	68
c) Ausschüsse	69
(1) Ausschüsse der Vollversammlung	69
(2) Ausschüsse der Handwerkskammer	70
(a) Gesellenprüfungsausschuss	70
(b) Weitere Prüfungsausschüsse	72
(c) Berufsbildungsausschuss	75
(3) Meisterprüfungsausschuss für das zulassungspflichtige Handwerk	76
3. Zusammenfassende Darstellung	77
III. Aufgaben der Handwerkskammer und ihrer Organe	77
IV. Zusammenfassende Darstellung: Elemente der internen Kooperation in den Handwerkskammern	80
B. Innungen als berufsständische Vertretung einzelner Handwerke und handwerksähnlichen Gewerbe	80
I. Mitgliedschaft in den Innungen	81
II. Rechtsform und Organisationsstruktur der Innungen	82
1. Körperschaft des öffentlichen Rechts und Selbstverwaltung	82
2. Organisationsstruktur der Innung	83
a) Innungsversammlung	83
b) Vorstand	84

c) Ausschüsse	85
(1) Obligatorische Ausschüsse	86
(a) Berufsbildungsausschuss	86
(b) Prüfungsausschüsse	87
(2) Fakultative Ausschüsse	88
(3) Gesellenausschuss	91
(a) Zusammensetzung und Wahl	91
(b) Aufgaben	93
(c) Rechtsnatur	95
3. Zusammenfassende Darstellung	97
III. Aufgaben der Innungen und ihrer Organe	98
1. Aufgaben, an deren Wahrnehmung die Gesellen beteiligt sind	99
2. Aufgaben, an deren Wahrnehmung die Gesellen nicht beteiligt sind	100
3. Zusammenfassende Darstellung	100
IV. Zusammenfassende Darstellung: Elemente der internen Kooperation in den Innungen	101
C. Die Kreishandwerkerschaften als gewerkeübergreifende Vertretung des selbständigen Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes	101
I. Mitgliedschaft in den Kreishandwerkerschaften	101
II. Rechtsform und Organisationsstruktur der Kreishandwerkerschaften	102
1. Körperschaft des öffentlichen Rechts und Selbstverwaltung	102
2. Organisationsstruktur der Kreishandwerkerschaft	102
III. Aufgaben der Kreishandwerkerschaften	104
IV. Zusammenfassende Darstellung: Elemente der internen Kooperation in den Kreishandwerkerschaften	105
D. Ein vergleichender Blick in die Organisationen der Industrie und des Handels, der freien Berufe sowie der Landwirtschaft	105
I. Industrie- und Handelskammern	106
II. Kammern der freien Berufe	108
III. Landwirtschaftskammern	114
E. Zusammenfassende Darstellung: Die Elemente der internen Kooperation in der Handwerksorganisation	116

2. Kapitel: Ursprünge – Abriss der historischen Entwicklung	119
A. Handwerkbewegung von 1848/1849	120
B. Preußische Verordnung vom 9. Februar 1849	125
C. Novelle der Gewerbeordnung von 1881	127
D. Handwerksnovelle vom 26. Juli 1897	129
I. Berlepsches Modell von 1893	129
II. Böttichersche Entwurf von 1895	130
III. Entwurf des Preußischen Ministeriums für Handel und Gewerbe von 1896	132
IV. Regierungsentwurf von 1897	133
V. Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 26. Juli 1897	136
E. Entwicklung in der Zeit der Weimarer Republik	137
F. Regelungen während des Nationalsozialismus	139
G. Regelungen in den Besatzungszonen nach dem Zweiten Weltkrieg	141
I. Britische Besatzungszone	141
II. Französische Besatzungszone	145
1. Die Regelung des Landes Württemberg-Hohenzollern und des Landes Reinland-Pfalz	146
2. Die Regelung des Landes Baden	147
3. Die Regelung des Landes Saarland	149
III. Amerikanische Besatzungszone	150
IV. Sowjetische Besatzungszone und spätere DDR	151
H. Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953	152
I. Ursprungsfassung	153
1. Der Entwurf der Regierungsparteien CDU/CSU, FDP und DP	154
2. Der Entwurf des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und die Handwerksordnung von 1953	155
II. Handwerksnovelle von 1965	162
III. Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969	164
IV. Handwerksnovelle von 1994	167
V. Handwerksnovelle von 1998	168
VI. Handwerksnovelle von 2004	170
VII. Handwerksnovellen von 2020 und 2021	171

I. Zusammenfassende Darstellung	172
3. Kapitel: Mitgliedschaft, Organisationsstrukturen und Finanzierung	175
A. Fehlende Mitgliedschaft bestimmter Personengruppen	176
I. Die fehlende Mitgliedschaft in der Handwerkskammer	177
1. An- und ungelernete Hilfsarbeiter	178
2. Arbeitnehmer in Betrieben von Minderhandwerkern nach § 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HwO	179
II. Die fehlende Mitgliedschaft in der Innung	181
1. Gesellen und handwerkliche Lehrlinge	181
2. Sonstige Arbeitnehmer und Auszubildende	186
III. Die fehlende Mitgliedschaft in der Kreishandwerkerschaft	188
IV. Zusammenfassende Darstellung	191
B. Pflichtmitgliedschaft	191
I. Auswirkungen der internen Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Handwerkskammern auf die Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft	194
1. Betroffene grundrechtliche Positionen	195
a) Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	196
b) Eingriff in die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)	198
c) Eingriff in die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)	202
d) Eingriff in die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG)	205
e) Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	207
2. Europarechtliche Vorgaben	207
a) Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV)	207
b) Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV)	209
3. Die Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft angesichts der gemeinsamen Mitgliedschaft der Betriebsinhaber und Arbeitnehmer	209
a) Die Rechtfertigung durch eine „legitime öffentliche Aufgabe“	210
b) Verhältnismäßigkeitsprüfung	214
(1) Geeignetheit	215

(2) Erforderlichkeit	219
(3) Angemessenheit	221
4. Zusammenfassende Darstellung: Auswirkungen auf die Rechtfertigungshürde infolge der gemeinsamen Mitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern	223
II. Auswirkungen einer verpflichtenden Mitgliedschaft in den Innungen <i>de lege ferenda</i> auf die interne Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern	225
1. Wäre die Mitgliedschaft der Arbeitnehmer zur Verwirklichung des legitimen Zwecks der Pflichtmitgliedschaft notwendig?	226
2. Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG durch die Einführung einer Pflichtmitgliedschaft bei fehlender Mitgliedschaft der Arbeitnehmer?	228
a) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	229
b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	230
(1) Tariffähigkeit der Innungen	232
(2) Weitere Gründe für eine Ungleichbehandlung	234
3. Zusammenfassende Darstellung: Keine veränderte Beteiligung der Arbeitnehmer infolge einer Einführung einer Pflichtmitgliedschaft in den Innungen	235
III. Auswirkungen der Pflichtmitgliedschaft auf die fehlende interne Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Kreishandwerkerschaften	236
IV. Zusammenfassende Darstellung	237
C. Beteiligungsverhältnisse von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Organen der Selbstverwaltungskörperschaften	239
I. Die Voraussetzungen für eine wirksame Festlegung von Beteiligungsverhältnissen	240
II. Die Beteiligungsverhältnisse in der Handwerkskammer	242
1. Die Ausgangslage im Jahr 1953 bei der Verabschiedung der Handwerksordnung	244
2. Vergleich der Ausgangslage im Jahr 1953 mit der Situation heute	246
a) Das Verhältnis der Anzahl von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern	246

b) Die Anzahl von „Alleinmeistern“	249
c) Der Weg vom Gesellen zum Meister – „Der Geselle ist (nicht mehr) der Meister von morgen!“	250
3. Die paritätische Mitbestimmung von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern nötig und möglich?	252
4. Die Notwendigkeit eines Lehrlingsausschusses?	256
III. Die Beteiligungsverhältnisse in der Innung und Kreishandwerkerschaft	258
IV. Zusammenfassende Darstellung	261
D. Personelle demokratische Legitimation der Arbeitnehmersvertreter	262
I. Aufstellung der Wahllisten durch Gewerkschaften und Kolpingwerk bei gleichzeitiger Friedenswahl	263
II. Vorschlagsrecht zugunsten von Gewerkschaften und selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung bei der Besetzung von Ausschussvertretern	265
III. Zusammenfassende Darstellung	267
E. Mitgliedschaft der Selbstverwaltungskörperschaften in privatrechtlichen Vereinigungen	268
I. Auswirkung der Arbeitnehmerbeteiligung in den Selbstverwaltungskörperschaften auf die Gremienzusammensetzung der privatrechtlichen Vereinigungen	270
II. Auswirkung der Arbeitnehmerbeteiligung in den Selbstverwaltungskörperschaften auf die wahrgenommenen Aufgaben der privatrechtlichen Vereinigungen	273
III. Zusammenfassende Darstellung	277
F. Finanzierung der Selbstverwaltungskörperschaften – Die Beitragsfreiheit der Arbeitnehmer	278
I. Voraussetzungen für die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen	279
II. Finanzierung der Handwerkskammer	282
III. Finanzierung der Innung	284
IV. Zusammenfassende Darstellung	285

4. Kapitel: Spezifische Verfahrensgrundsätze, Maßstäbe und Zuständigkeiten bei Äußerungen	287
A. Erkenntnisse aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Limburger Erklärung“ und der weiteren Rechtsprechung sowie der Literatur	288
I. Höchstmögliches Maß an Objektivität	289
II. Zuständigkeitsverteilung	290
B. Auswirkung der gemeinsamen Mitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern auf die Interessenwahrnehmung der Handwerkskammer	292
I. Arbeitnehmerinteressen als Minderheitspositionen?	292
II. Zuständigkeitsverteilung	296
C. Auswirkungen der Mitwirkungsbefugnisse zugunsten der Gesellen auf die Interessenwahrnehmung der Innung	298
D. Zusammenfassende Darstellung	299
5. Kapitel: Einzelne Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften	301
A. Inhaltliche Beschränkung der Interessenwahrnehmung	301
I. Im Allgemeinen	302
II. Im Hinblick auf sozialpolitische und arbeitsrechtliche Themen	305
III. Zusammenfassende Darstellung	307
B. Beratungstätigkeit gegenüber den Mitgliedern – Interessenkonflikt infolge der internen Kooperation?	307
I. Allgemeine Zulässigkeit der Individualberatung	309
II. Rechtsberatung	311
III. Betriebsberatung	313
IV. Zusammenfassende Darstellung	315
C. Tariffähigkeit der Innung	316
I. Voraussetzungen für die Tariffähigkeit	317
1. Tariffähigkeit nach § 2 TVG	317
2. Tariffähigkeit infolge spezialgesetzlicher Verleihung	319
II. Auswirkungen der internen Kooperation auf die Tariffähigkeit	322
1. Die Auswirkungen durch den Gesellenausschuss	322

2. Die Auswirkungen durch die Aufsicht der Handwerkskammer	324
3. Die Auswirkungen durch die Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung	326
III. Zusammenfassende Darstellung	328
Schlussbetrachtung	331
A. Wesentliche Erkenntnisse	331
B. Reformbedarfe	333
C. Fazit und Ausblick	335
Literaturverzeichnis	337

