

2. Kapitel: Ursprünge – Abriss der historischen Entwicklung

Die aufgezeigten Strukturen in der Handwerksorganisation, insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer, bestanden nicht seit jeher. Vielmehr ist die heute vorzufindende Gesetzeslage das Resultat stetiger Veränderungen und Entwicklungen. Handwerksorganisationen beispielsweise in Form der Zünfte und Gesellenvereinigungen sind bereits aus dem Mittelalter bekannt. Waren in Zünften lediglich die selbständigen Handwerker und in den Gesellenvereinigungen nur die angestellten Gesellen organisiert,³⁵³ wurde das gemeinsame Zusammenwirken von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern innerhalb der heute bekannten Selbstverwaltungskörperschaften sowie deren Vorläufer primär durch die Handwerkerbewegung während der Deutschen Revolution 1848/1849 ausgelöst.³⁵⁴ Das Zusammenwirken von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Handwerksorganisationen wurde über die Jahre bis zur Weimarer Republik stetig ausgebaut, bis die Handwerksorganisationen im Dritten Reich beträchtlich an Bedeutung verloren haben. In der Nachkriegszeit bildeten sich in den unterschiedlichen Besatzungszonen diverse Organisationsformen und führten so zu einer Rechtszersplitterung. Die dringend notwendige einheitliche Gesetzeslage wurde schließlich durch die Handwerksordnung von 1953 erreicht, welche bis heute in immer wieder geänderter Form fortbesteht.

Durch die Darstellung der historischen Entwicklung der internen Kooperation im Handwerk werden die Hintergründe und Motive deutlich, die zu der bestehenden Beteiligungsstruktur geführt haben. Hierdurch kann nachvollzogen werden, welche Prämissen den einzelnen Regelungen zugrunde gelegt wurden. Diese Untersuchung dient als Grundlage für die folgenden Kapitel, um beurteilen zu können, ob die entsprechenden Prämissen auch heute noch zutreffend sind oder ob sich vielmehr ein Wandel vollzogen hat, der eine Anpassung der internen Kooperation erfordert.

353 Vgl. *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 34.

354 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 550 ff.

A. Handwerkerbewegung von 1848/1849

Gegen Ende der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts lag das Handwerk in den Teilen des heutigen Deutschlands am Boden. Die industrielle Revolution und die Zollpolitik, der Merkantilismus sowie die schrittweise – insbesondere in Preußen³⁵⁵ – eingeführte Gewerbefreiheit³⁵⁶ machten dem Handwerk zu schaffen.³⁵⁷ Die Lage verschlechterte sich infolge einer Agrarkrise weiter.³⁵⁸ Der Großteil der Bevölkerung war in der Agrarwirtschaft tätig, sodass die landwirtschaftlichen Gutsherren die Hauptabnehmer handwerklicher Leistungen darstellten.³⁵⁹ Es überrascht deshalb nicht, dass sich im Rahmen der Deutschen Revolution von 1848/1849 eine eigene Handwerkerbewegung formierte.³⁶⁰ Den Auftakt der Handwerkerbewegung machte die Generalversammlung der Handwerksmeister in Bonn am 16. April 1848, deren Programm sowie das der Zusammenkunft der 22 Leipziger Innungen am 22. April 1848 als Grundlage für viele weitere Handwerkerversammlungen gelten.³⁶¹ Die „Erste Abgeordnetenversammlung des norddeutschen Handwerker- und Gewerbestandes“ (sog. Hamburger Vorkongress) vom 2. bis 6. Juni 1848, bei dem knapp 200 Mitglieder Kernforderungen aufstellten, legte den Grundstein für einen gesamtdeutschen Handwerkerkongress.³⁶²

Besonders eingebracht hatte sich hierbei *Prof. Karl Georg Winkelblech*, der sich dafür aussprach, dass eine handwerksfreundliche Gewerbeord-

355 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 538 ff.

356 Dies wird besonders in dem Vorwort des Entwurfs des Meisterkongresses von 1848 deutlich, wenn es dort heißt: „Wer möchte es, bei solchen nicht zu leugnenden Thatsachen, dem deutschen Handwerkerstande verargen, wenn er, dem nur noch wenige Athemzüge vergönnt sind, die letzten Kräfte zusammenrafft und im Angesicht Deutschlands, unter den Augen seiner Vertreter im deutschen Parlamente, einen feierlichen, von Millionen Unglücklichen besiegelten Protest ausruft gegen die Gewerbefreiheit!“, vgl. *Volkhart*, Entwurf einer allgemeinen Handwerks- und Gewerbeordnung, S. 3 f.

357 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 22 ff.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 541 ff., insbes. S. 546 f.; *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 39 ff.

358 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 547.

359 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 24.

360 Insgesamt ausführlich mit weiterer historischer Einordnung bei *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849.

361 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 35.

362 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 37; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 551; *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 47 ff.

nung auf dem Verständnis beruht, dass Handwerksmeister und Handwerksgehilfe eine wirtschaftliche sowie soziale Einheit bilden, was sich in einer überwiegend übereinstimmenden geistigen Haltung dieser Gruppen zeigt.³⁶³ Das Ergebnis des Hamburger Vorkongresses war, dass die Aufhebung der Gewerbefreiheit sowie das Recht zur Selbstverwaltung gefordert und die Abhaltung eines Gesamtkongresses des Handwerks für den 15. Juli 1848 angekündigt wurde.³⁶⁴ Nicht einig wurde man darüber, ob auch Gesellen zu dem Gesamtkongress zugelassen werden sollten, sodass man dies letztlich den entsendenden Städten und Ländern selbst überlassen hatte.³⁶⁵

Der Handwerkerkongress fand vom 14. Juli bis 18. August 1848 in Frankfurt am Main statt.³⁶⁶ Obwohl auch Gesellen zu dem Kongress entsandt wurden, handelte es sich letztlich um einen reinen Meisterkongress. Den Gesellen wurde im Rahmen des Kongresses die Mitwirkung zunächst komplett untersagt, was zu einem Aufruf der Gesellen führte, eine eigene Versammlung abzuhalten.³⁶⁷ Daraufhin wurde ihnen zwar die Beteiligung mit beratender Stimme gewährt,³⁶⁸ dies konnte jedoch nicht mehr aufhalten, dass die Gesellenvertreter den Kongress am 4. August 1848 endgültig verließen.³⁶⁹ Der „Gesellen- und Arbeiterkongress“ (später unter dem Namen „Allgemeiner deutscher Arbeiterkongress“) fand schließlich teilweise zeitlich parallel zum Handwerkerkongress vom 20. Juli bis 20. September 1848 in Frankfurt am Main statt.³⁷⁰ In vielen zentralen Punkten glichen sich die Forderungen von Handwerker- und Arbeiterkongress, so beispielsweise in der Ablehnung der Gewerbefreiheit und der Forderung des Befähigungsnachweises.³⁷¹ Nichtsdestotrotz gab es Differenzen, die insbesondere auch

363 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 37.

364 Vgl. Protokoll der Verhandlungen der ersten Abgeordneten-Versammlung des nord-deutschen Handwerker- und Gewerbestandes zu Hamburg, S. 38 f., 69, abgedruckt bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 25 f., 41.

365 Vgl. *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 50.

366 Vgl. hierzu die Protokolle, abgedruckt bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 46 ff.

367 Näher hierzu *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 55 ff.

368 Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Kongresses, S. 44 ff., abgedruckt bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 69 ff.

369 Vgl. Protokoll der 20. Sitzung des Kongresses, S. 139, abgedruckt bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 118 ff.

370 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 554; *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 59.

371 So heißt es im Vorwort der Arbeiter in der Denkschrift über den Entwurf einer allgemeinen deutschen Gewerbeordnung des Handwerker- und Gewerkekongresses.

die Handwerksorganisation betrafen. Der Zuspruch unter den Gesellen für die Gewerbefreiheit wurde daraufhin in den folgenden Arbeiterkongressen deutlich größer. Grund hierfür war nicht zuletzt auch der wachsende Einfluss von *Karl Marx* und *Friedrich Engels* mit ihrer Vision einer klassenlosen Gesellschaft.³⁷²

Der Entwurf für eine Gewerbeordnung des Meisterkongresses³⁷³ sah im Bereich des Handwerks mit den „Innungen“, den „Gewerbe-Räthen“, die sich nochmals in ein „Gewerbe-Gericht“ und einen „Verwaltungsausschuss unterteilen sollten, den „Special-Gewerbe-Kammern“ und einer „allgemeinen deutschen Gewerbe-Kammer“ eine Vielzahl an Organisationen vor, in denen die Gesellen nicht durch Wahlen beteiligt werden sollten. Vielmehr sollten sich die Gesellen gem. § 27 in einer „Gesellschaft“ vereinen. Als Begründung für die Bildung von Gesellschaften führt der Entwurf Folgendes aus: „Gleichwie den ganzen Handwerker- und Gewerbestand das Band der Innungen umschließt und zu einem großen Ganzen vereinigt, eben so muß auch die Gesellen, als Theil des großen Innungs-Verbandes, ein Band der Einigung umschlingen, welches sie kräftigen und befähigen soll zur Ausbildung für ihren Beruf, und zur Erkennung dessen, was recht und gut, nützlich und ihrem geistigen und materiellen Wohle heilsam und angemessen ist.“³⁷⁴ Die „Gesellschaft“ sollte u.a. im Innungsvorstand, beim Gewerbegericht sowie im Rahmen der Gesellenprüfungen sowie bei allen sonstigen Angelegenheiten, die die Gesellen betreffen, durch einen „Vertrauensmann“ aus ihrer Mitte stimmberechtigt vertreten sein (§ 28). Die Mitwirkungsrechte der Gesellen wurden im Entwurf wie folgt begründet: „Damit die Gesellen zu erkennen vermögen, ob bei allen im Handwerker- und Gewerbestande vorkommenden Angelegenheiten nach Recht und Gesetz gehandelt, und ihre Interessen in keiner Weise beeinträchtigt, sondern gewissenhaft beobachtet werden, sollen die Gesellen bei allen Gesellen-An-

ses wie folgt: „Darum vereinigen wir unsere Stimme mit der der Unternehmer, welche schon vor uns gesprochen, und legen einen feierlichen Protest gegen [die] Gewerbefreiheit ab“, abgedruckt bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 220.

372 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 61 f.

373 Vgl. *Volkhart*, Entwurf einer allgemeinen Handwerks- und Gewerbeordnung; abgedruckt auch bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 178 ff.

374 *Volkhart*, Entwurf einer allgemeinen Handwerks- und Gewerbeordnung, S. 8; mit leichter sprachlicher Abwandlung ebenso bei *Dowe/Offermann*, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 185.

gelegenheiten, selbst im Gewerbe-Rathe, durch einen Mann ihres Vertrauens aus ihrer Mitte mit Sitz und Stimme vertreten seyn.“³⁷⁵

Der Gesellen- und Arbeiterkongress brachte neben einem eigenen Entwurf einer Gewerbeordnung³⁷⁶ auch eine Denkschrift über den Entwurf des Meisterkongresses³⁷⁷ hervor, welche als Stellungnahme klar die Übereinstimmungen und Differenzen zwischen den Meistern und Gesellen zum Ausdruck brachte. Dem Konzept der Meister zur Handwerksorganisation widersprachen die Gesellen vor allem in einem wesentlichen Punkt. Als Mitglieder der Innung sollten sie nicht über eine Gesellenschaft an den Angelegenheiten mitwirken, sondern gleichwertig in die Innung integriert werden. Eine Differenzierung zwischen Gesellen und Meister in den Rechten innerhalb der Innung wurde strikt abgelehnt. Im Gesellenentwurf findet sich folgende Formulierung: „Die Innungen bestehen nicht bloß aus den selbständigen, sondern auch aus den unselbständigen Innungsgeossen, welche nach erlangter Volljährigkeit sämtlich ohne Unterschied zur Vertretung aller Standesinteressen berufen sind.“³⁷⁸

Der Entwurf der Gesellen sah eine Selbstverwaltungsorganisation vor, die aus Innungen, Bezirks- und Landesgewerbevorständen, Gewerbekammern und einer obersten Zentralbehörde bestand. Die Innung sollte eine Vereinigung von Handwerksmeister und -geselle sowie Werksführern und Arbeitern sein (Art. 3 § 5), in der selbständige Korporationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vorgesehen waren (Art. 3 § 5). Da vorgesehen war, dass sich die Innungsvorstände aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammensetzen sollten (Art. 1 § 2 Abs. 1) und die übrigen Organisationen ihren Ursprung in den Innungsvorständen hatten, wären auch die Arbeitnehmer (zumindest mittelbar) an den Bezirksgewerbevorständen (Art. 1 § 5), den Landesgewerbevorständen (Art. 1 § 2 Abs. 2), den Gewerbekam-

375 Volkhart, Entwurf einer allgemeinen Handwerks- und Gewerbeordnung, S. 8; ebenso bei Dowe/Offermann, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 186.

376 Entwurf zu den Vorlagen für den Volkswirtschaftlichen Ausschuß der Hohen National-Versammlung zu Frankfurt, abgedruckt bei John, Handwerk im Spannungsfeld, S. 546 ff.

377 Denkschrift über den Entwurf einer allgemeinen deutschen Gewerbe-Ordnung des Handwerker- und Gewerbekongresses, abgedruckt bei Dowe/Offermann, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 218 ff.

378 Denkschrift über den Entwurf einer allgemeinen deutschen Gewerbe-Ordnung des Handwerker- und Gewerbekongresses, S. 15 f., abgedruckt bei Dowe/Offermann, Deutsche Handwerker- und Arbeiterkongresse 1848–1852, S. 225.

mern (Art. 1 § 2 Abs. 2) sowie der obersten Zentralbehörde („Arbeiter-Ministerium für Deutschland“, Art. 1 §§ 1, 2 Abs. 3) beteiligt gewesen.

Die von den beiden Kongressen erarbeiteten Programme – sowie unzählige weitere Petitionen,³⁷⁹ auf die hier nicht näher eingegangen werden soll – sollten der Erarbeitung eines Entwurfs einer Gewerbeordnung dienen, für deren Ausarbeitung die Nationalversammlung bereits am 21. Juli 1848 den Volkswirtschaftlichen Ausschuss beauftragt hatte.³⁸⁰ Dieser übergab der Nationalversammlung am 26. Februar 1849 einen Bericht mit einem Mehrheitsentwurf sowie einem Minderheitsentwurf einer Gewerbeordnung.³⁸¹ In Bezug auf die Handwerksorganisation sah der Mehrheitsentwurf gem. § 10 freiwillige Innungen vor, denen gem. § 11 auch Gesellen und Gehilfen beitreten konnten. Als Begründung wurde lediglich ausgeführt, dass die Beteiligung der Gesellen und Gehilfen im eigenen Interesse der Meister erfolge.³⁸² Zur Vertretung gewerblicher Interessen sowie Wahrung allgemeiner Gewerbsangelegenheiten sollten für den jeweiligen Gewerbebezirk „Gewerberäthe“ gegründet werden, an deren Wahlen die Gesellen und Gehilfen nach landesrechtlichen Ausführungsvorschriften teilnehmen sollten (§§ 13, 15).

Der Minderheitsentwurf sah in § 10 eine Zwangsinnung vor, der sowohl Meister als auch Gesellen und Lehrlinge angehören sollten. Die Gesellen sollten gem. § 15 an den Gesellenprüfungsausschuss mitwirken, was dadurch gerechtfertigt wurde, „daß sie einen wichtigen Antheil an der Unterweisung des Lehrlings und ein wesentliches Interesse daran haben, daß die Zulassung zu ihrem Stande nicht leicht genommen, sondern der Ruf und die Ehre desselben aufrecht erhalten werde.“³⁸³ Obwohl die Regelung des Verhältnisses von Gesellen zu Innungen in der Entwurfsbegründung als eine der wichtigsten Aufgaben angesehen wurde, sollte den Gesellen aufgrund fehlender örtlicher Gebundenheit nicht dieselben Rechte wie den

379 Vgl. hierzu das Verzeichnis der beim Volkswirtschaftlichen Ausschuss eingegangenen Petitionen bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichversammlung, Bd. 2, S. 853 ff.

380 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 62.

381 Vgl. Bericht des volkswirtschaftlichen Ausschusses über den Entwurf einer Gewerbe-Ordnung bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichversammlung, Bd. 2, S. 853 ff.

382 Vgl. Begründung zu § 11 des Mehrheitsentwurfs bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichversammlung, Bd. 2, S. 901 f.

383 Vgl. Begründung zu § 16 des Minderheitenentwurfs bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichversammlung, Bd. 2, S. 934.

Meistern zukommen; von selbst verstehe sich die fehlende Mitwirkung der Lehrlinge.³⁸⁴ Die Gesellen sollten deshalb gem. § 16 „Gesellschaften“ bilden und einen Vorsteher wählen, der die Gesellschaft bei der Innung und dem „Handwerksrath“ in den sie betreffenden Angelegenheiten vertreten sollte. Der „Handwerksrath“ sollte gem. § 29 für jeden Gewerbebezirk eingeführt werden und gem. § 30 die Gesamtinteressen der Innungen vertreten sollte, worunter auch die Aufgabe fallen sollte, Entscheidungen zu Kündigungsfristen zwischen Meistern und Gesellen und über Arbeitszeit und den Lohn der Gesellen zu treffen. Bei dieser Aufgabe sollte den „Gesellschaften“ ein Stimmrecht zuerkannt werden.³⁸⁵ Die Innungsordnungen sollten Regelungen aufnehmen, sodass ein „von der Meisterschaft und der Gesellschaft gewählter gemischter Ausschuß vorhanden sei, der sich über diese gemeinsamen Angelegenheiten zu verständigen“ habe.³⁸⁶

Zur Beratung der Entwürfe des Volkswirtschaftlichen Ausschusses kam es jedoch aufgrund des Scheiterns der Deutschen Revolution nicht mehr. Die reaktionäre Bewegung gewann, die Reichsgründung war misslungen und damit waren auch die Chancen auf eine einheitliche Gewerbeordnung verschwunden.³⁸⁷

B. Preußische Verordnung vom 9. Februar 1849

Obwohl eine einheitliche Regelung gescheitert war, wurde die Entwicklung in den einzelnen Ländern nicht gestoppt. Insbesondere in Preußen war eine beachtliche Gesetzesänderung zu beobachten. Während die allgemeine Gewerbeordnung³⁸⁸ in Preußen bislang noch keine Möglichkeit der Gesellen zur Beteiligung in der Handwerksorganisation vorsah, wurden durch die am 9. Februar 1849 erlassene Verordnung³⁸⁹ Mitwirkungsrechte zugunsten der Gesellen angeordnet.

384 Vgl. Begründung zu § 16 des Minderheitenentwurfs bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichsversammlung, Bd. 2, S. 933 f.

385 Vgl. Begründung zu §§ 28, 29 des Minderheitenentwurfs bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichsversammlung, Bd. 2, S. 938.

386 Vgl. Begründung zu § 16 des Minderheitenentwurfs bei *Haßler*, Verhandlungen der Deutschen Verfassungsgebenden Reichsversammlung, Bd. 2, S. 934.

387 Vgl. *Meusch*, Die Handwerkerbewegung von 1848/1849, S. 66.

388 Allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (Preuß. GS S. 41).

389 Verordnung, betreffend die Errichtung von Gewerbeärthen und verschiedene Abänderungen der allgemeinen Gewerbeordnung vom 9. Februar 1849 (Preuß. GS S. 93).

Zum einen wurde ein Gewerberat eingeführt, der gem. § 2 der Verordnung die allgemeinen Interessen des Handwerks- und Fabrikbetriebes in seinem Bezirk wahrzunehmen hatte. Ihm kam unter anderem auch die Aufgabe zu, öffentliche Stellen zu beraten und die Einhaltung der Regelungen des Innungswesens sowie der Meister- und Gesellenprüfungen zu überwachen. Der Gewerberat wurde gem. § 3 der Verordnung zu gleichen Teilen aus dem Handwerkerstand, dem Fabrikantenstand und dem Handelsstand gebildet, die sich jeweils in eine eigene Abteilung gliederten. Die Handwerksabteilung bestand gem. § 5 der Verordnung – wie auch die Fabrikabteilung – sowohl aus Arbeitgebern (Handwerksmeistern) als auch aus Arbeitnehmern (Gesellen und Gehilfen), wobei die Arbeitgeber mit einem Mitglied mehr vertreten waren. Die Wahlen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter fanden gem. § 9 der Verordnung jeweils getrennt voneinander statt.

Zum anderen mussten Innungsangelegenheiten, welche die Interessen der Gesellen und Gehilfen berührten, zuvörderst durch den Innungsvorstand gemeinschaftlich mit Vertretern der Gesellen zum Zwecke der Vermittlung beraten werden (§ 46). Die Verordnung schwieg jedoch über die genaue Ausgestaltung dieser Beratung. Darüber hinaus wurden die Meister- und Gesellenprüfungen durch eine Kommission bewirkt, welche aus einem Mitglied der Kommunalbehörde als Vorsitzendem sowie aus zwei von der Innung gewählten Meistern und zwei von den Gesellen gewählten Gesellen bestand (§ 37).

Diese zum Teil rudimentären Regelungen lassen eine detailliertere Regelungstiefe vermissen, bilden hingegen erste Grundsteine der internen Kooperation zwischen Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in der Handwerksorganisation. Die Gewerberäte, deren Handwerkerabteilungen beinahe paritätisch besetzt waren, konnten sich jedoch nicht nachhaltig durchsetzen.³⁹⁰ Ein Grund lag in der abneigenden Haltung gegenüber den Mitwirkungsrechten der Gesellen.³⁹¹ Diesem Unmut sollte durch Gesetz vom 15. Mai 1854³⁹² Folge geleistet werden, welches bestimmte, dass die

390 Vgl. *Goldschmidt*, Die deutsche Handwerkerbewegung, S. 76 ff.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 561 ff.; *Teuteberg*, Geschichte der industriellen Mitbestimmung, S. 331 ff.

391 Vgl. *Teuteberg*, Geschichte der industriellen Mitbestimmung, S. 331 Fn. 25; *John/Perner*, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 86.

392 Gesetz, betreffend einige Abänderungen der Gewerbe-Ordnung vom 17. Januar 1845 und der Verordnung vom 9. Februar 1849 wegen Errichtung von Gewerberäthen vom 15. Mai 1854 (Preuß. GS S. 263).

Mitgliedschaft in den Gewerberäten fortan nur noch den selbständigen Gewerbetreibenden gestattet war (§ 1) und die Gesellen von der Mitwirkung in den Prüfungskommissionen der Innungen sowie den Kreisprüfungsbehörden ausgeschlossen wurden (§ 5).

C. Novelle der Gewerbeordnung von 1881

In den Folgejahren wurde zunächst 1869 für den Norddeutschen Bund eine neue Gewerbeordnung³⁹³ erlassen, die nach der Reichsgründung 1871 für das gesamte deutsche Reich galt.³⁹⁴ Sie führte die Gewerbefreiheit ein und entzog den Innungen jegliche öffentliche Funktion.³⁹⁵ Der infolge dieser Änderung entstandene Mitgliederschwund der Innungen sowie soziale Missstände führten zu einer neuen Handwerkerbewegung, die die Einschränkung der Gewerbefreiheit anstrebte.³⁹⁶ Dieses Anliegen wurde durch Mängel bei der praktischen Umsetzung der Gewerbeordnung sowie Mängel in der Lehrlingsausbildung bestärkt.³⁹⁷ Der Reichstag forderte den Reichskanzler auf, „eine Revision des Titels VI der Gewerbeordnung zum Zwecke einer weiteren Entwicklung der den Innungen zustehenden gewerberechtlichen Befugnisse“ durchzuführen.³⁹⁸ Dies führte schließlich zur Gewerberechtsnovelle vom 22. Juli 1881,³⁹⁹ wodurch die bisherigen Rege-

393 Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 (BGBl. NdB S. 245).

394 Vgl. Gesetz, betreffend die Einführung der Gewerbe-Ordnung des Norddeutschen Bundes vom 21. Juni 1869 in Württemberg und Baden vom 10. November 1871 (RGBl. S. 392); Gesetz, betreffend die Einführung der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes vom 21. Juni 1869 in Bayern und Abänderung einiger Strafbestimmungen der Gewerbeordnung vom 12. Juni 1872 (RGBl. S. 170); Art. 80 der Verfassung des Deutschen Bundes (BGBl. NdB S. 627) iVm dem Protokoll, betreffend die Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen über Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung vom 15. November 1870 (BGBl. NdB S. 650).

395 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 566.

396 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 567; John/Perner, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 89 ff.

397 Vgl. John/Perner, Mitbestimmung im Handwerk, 2016, S. 90 f.

398 Vgl. RT-StenBer, 4. Legislaturperiode, III. Session 1880, 46. Sitzung am 5. Mai 1880, S. 1205 ff.

399 Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 18. Juli 1881 (RGBl. S. 233).

lungen zu den neu gegründeten Innungen (§§ 97 bis 104 der Gewerbeordnung) ersetzt wurden.⁴⁰⁰

Es wurden zwar weiterhin kein Zunftzwang und keine Zwangsrechte eingeführt, den Innungen wurde jedoch ein weitergehendes Spektrum an Aufgaben zugestanden, die auch die Interessen der Gesellen berührten. Neben der Interessenvertretung mussten die Innungen unter anderem für ein gutes Verhältnis zwischen Meistern und Gesellen sorgen, das Lehrlingswesen regeln sowie in Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und deren Lehrlingen entscheiden (§ 97 GewO-1881). Darüber hinaus wurden den Innungen weitere freiwillige Aufgaben zugestanden (§ 97a GewO-1881). Hierzu zählten unter anderem das Betreiben von Fachschulen für Lehrlinge, die Errichtung von Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen und technischen Ausbildung der Meister und Gesellen, die Durchführung von Gesellen- und Meisterprüfungen sowie die Errichtung von Schiedsgerichten zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Gesellen.

Innungsmitglied konnte weiterhin nur der selbständige Gewerbetreibende sein (§ 100 GewO-1881), jedoch waren die Gesellen insoweit an der Innungsversammlung und der Innungsverwaltung zu beteiligen, als ihnen dies durch die Innungssatzung erlaubt wurde. Den Gesellen musste die Mitwirkung bei der Abnahme der Gesellenprüfung sowie an der Begründung und Verwaltung von Einrichtungen eingeräumt werden, für die sie Beiträge entrichteten, eine besondere Mühewaltung übernahmen oder die zu ihrer Unterstützung bestimmt waren (§ 100a GewO-1881). In welcher Weise die Mitwirkung ausgestaltet sein sollte, wurde jedoch nicht gesetzlich geregelt. Die Gesellen wurden zudem an den Schiedsgerichten beteiligt. Dort war eine paritätische Besetzung aus Innungsmitgliedern und Gesellen vorgesehen, wobei der Vorsitzende von der Aufsichtsbehörde bestimmt wurde und nicht der Innung angehören brauchte (§ 100d GewO-1881).

Neben den Änderungen bezüglich Aufgaben und Organisation der Innungen wurden auch Regelungen zu den sog. Innungsausschüssen (§ 102 GewO-1881), als Vorgänger der heutigen Kreishandwerkerschaften,⁴⁰¹ sowie den Innungsverbänden (§§ 104a ff. GewO-1881) aufgenommen. In diesen Organisationen war eine Mitwirkung der Gesellen jedoch nicht vorgesehen.

400 Die durch die Gewerbe-Novelle 1881 geänderte Gewerbeordnung wird nachfolgend mit GewO-1881 abgekürzt.

401 Vgl. Dettmerbeck, HwO, § 86 Rn. 1; Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 569.

D. Handwerksnovelle vom 26. Juli 1897

Trotz der Stärkung der Innungen durch die Novelle der Gewerbeordnung 1881 entstand eine neue Bewegung im Handwerk, die die Wiedereinführung der alten Zwangsrechte⁴⁰² sowie die Einführung von Handwerkskammern⁴⁰³ forderte. In den darauffolgenden Jahren wurden mehrere Konzeptionen zur Reformierung der Handwerkerorganisation entwickelt.

I. Berlepsches Modell von 1893

Am 18. August 1893 wird im Deutschen Reichs-Anzeiger und königlich Preußischen Staats-Anzeiger ein Erlass des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe von *Berlepsch* veröffentlicht, der Vorschläge für die Organisation des Handwerks sowie für die Regelung des Lehrlingswesens im Handwerk unterbreitet, die bewusst „nur die Grundlage für weitere Erörterungen“ sein sollten.⁴⁰⁴ Der Vorschlag sah die Errichtung von sog. Fachgenossenschaften – welche den Innungen stark ähneln, sie jedoch nicht ersetzen sollen – sowie Handwerkskammern vor.

Die Fachgenossenschaften sollten gem. Ziffer II aus Gewerbetreibenden bestehen, die ein Handwerk betrieben oder regelmäßig nicht mehr als zwanzig Arbeiter beschäftigten, wobei die Mitgliedschaft verpflichtend sein sollte (Ziffer VI). Die Aufgaben der Fachgenossenschaften glichen weitestgehend denen der Innungen nach der GewO-1881. Die freiwillige Innung sollte zwar weiter bestehen bleiben, verlor neben der Fachgenossenschaft jedoch an Relevanz (vgl. Ziffer XXXII). Die bei den Fachgenossenschaften zu errichtenden Gehilfenausschüsse (Ziffer XVI bis XIX) waren bereits aus § 100a GewO-1881 bekannt. Neu war hingegen, dass die Art der Beteiligung vorgeschrieben wurde. Die Arbeiter sollten in Angelegenheiten, die sie betreffen, mit vollem Stimmrecht an der Beratung und Beschlussfassung der Fachgenossenschaft teilnehmen. Sollte hierbei die Entscheidung schließlich gegen sämtliche Stimmen des Gehilfenausschusses ergehen, konnte dieser die Entscheidung der Handwerkskammer herbeiführen. Bei der Abnahme von Gesellenprüfungen, bei der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen

402 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 572; *Allgemeiner Deutscher Handwerkerbund*, Verhandlungen des Allgemeinen deutschen Handwerkertages.

403 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 572 f. mwN.

404 Vgl. Deutscher Reichs-Anzeiger und Königlich Preussischer Staats-Anzeiger, 18. August 1893, Erste Beilage.

Arbeitgeber und Lehrling sowie bei der Verwaltung von Einrichtungen, für die die Gehilfen Aufwendungen zu machen hatten, sollten die Mitglieder des Gesellenausschusses in gleichem Maße beteiligt werden, wie die Mitglieder der Fachgenossenschaft (Ziffer XVIII).

Die Handwerkskammern sollten von den Fachgenossenschaften aus ihrer Mitte gewählt werden (Ziffer XX) und primär aufsichtsrechtliche Aufgaben wahrnehmen (Ziffer XXV). Darüber hinaus war es ihnen unter anderem gestattet, Veranstaltungen zur Förderung der gewerblichen, technischen und sittlichen Ausbildung der Gesellen, Gehilfen und Lehrlinge zu organisieren und Fachschulen zu errichten (Ziffer XXVI). Auch bei den Handwerkskammern sollten Vertreter der Gehilfenschaft mit vollem Stimmrecht an Beratung und Beschlussfassung teilnehmen, soweit die Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich des Gehilfenausschusses der Fachgenossenschaft fiel. Sollte eine Entscheidung gegen sämtliche Stimmen der Gehilfen fallen, konnten diese die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde beantragen (Ziffer XXX).

Die Organisationsstruktur im Handwerk nach dem Berlepschen Vorschlag war gerade im Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung und der internen Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern innovativ.⁴⁰⁵ Die Mitwirkung der Arbeitnehmer stieß jedoch auch auf Kritik, so lehnte der Verband deutscher Gewerbevereine die Vertretung der Gehilfen bei den Handwerkskammern ab.⁴⁰⁶

II. Böttichersche Entwurf von 1895

Der vom Reichsamt des Inneren entworfene Gesetzesentwurf⁴⁰⁷ (sog. Böttichersche Entwurf⁴⁰⁸) sah die Errichtung von obligatorischen Handwerkskammern vor. Hierdurch sollte eine Organisation zur umfassenden Vertretung des Handwerks geschaffen werden, an der das gesamte Handwerk mitwirkt. Hintergrund war folgende Annahme: „Je bedeutsamer [...] die Fragen sind, welche bei der modernen Entwicklung der Verhältnisse im

405 So auch Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 574.

406 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 575.

407 Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Errichtung von Handwerkskammern vom 3. Dezember 1895, RT-Drs. 17, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 72.

408 Benannt nach dem damaligen Staatssekretär des Innern *Karl Heinrich von Boetticher*.

Handwerk an die Gesetzgebung und die Verwaltung herantreten, umso mehr muß Werth darauf gelegt werden, daß diese Fragen einer Erörterung möglichst aller Kreise der Beteiligten unterzogen werden.“⁴⁰⁹

Gerade unter diesem Aspekt überrascht der Entwurf jedoch dahingehend, dass die Handwerkskammern allein durch die Wahl von selbständigen Handwerkern gebildet werden sollten (§§ 5, 11 des Entwurfs). Auf einen Gehilfenausschuss – wie es etwa bei dem Berlepschen Vorschlag vorgesehen war – oder eine sonstige Beteiligung der Arbeitnehmer wurde verzichtet. Nach § 1 des Entwurfs sollten die Handwerkskammern lediglich beratende und gutachterliche Aufgaben wahrnehmen.⁴¹⁰ Auch dahingehend war der Gesetzesvorschlag deutlich zurückhaltender als die Vorschläge des *von Berlepsch*. Dies beruhte darauf, dass die Handwerkskammern zunächst primär zu dem Zwecke errichtet werden sollten, die Frage zu lösen, wie eine neu geordnete Handwerksorganisation aussehen könnte.⁴¹¹

Der Entwurf wurde am 16. Dezember 1895 im Reichstag beraten und erfuhr herbe Kritik dafür, dass es sich bei den Handwerkskammern lediglich um eine provisorische Übergangsorganisation zur Vorberatung und Vorbereitung eines Entwurfs für die neue Handwerksorganisation handelte.⁴¹² Der Entwurf wurde schließlich an eine Kommission überwiesen, die jedoch nur einmal tagte und den Entwurf des Preußischen Ministeriums für Handel und Gewerbe abwartete.⁴¹³

409 Begründung des Entwurfs, RT-Drs. 17, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 74.

410 So auch die explizite Begründung des Entwurfs, wonach es nicht ratsam erschiene, „bei der Festsetzung der den Handwerkskammern zu übertragenden Aufgaben über den Rahmen der beratenden und begutachtenden Thätigkeit hinauszugehen“, RT-Drs. 17, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 74.

411 Vgl. hierzu die Ausführungen des *von Boetticher* im Reichstag, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, 9. Sitzung vom 16. Dezember 1895, S. 155 ff.

412 Vgl. insbesondere die Ausführungen der Abgeordneten *Hitze* und *Gamp* im Reichstag, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, 9. Sitzung vom 16. Dezember 1895, S. 158 ff.

413 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 576 Fn. 373.

III. Entwurf des Preußischen Ministeriums für Handel und Gewerbe von 1896

Der Entwurf des Preußischen Ministeriums für Handel und Gewerbe folgte im Jahr 1896.⁴¹⁴ Hierbei war eine Trias aus Innungen, Handwerksausschüssen und Handwerkskammern vorgesehen.

Die Innungen waren als Zwangsinnungen vorgesehen, wobei alle, die ein stehendes Gewerbe selbständig betreiben, der entsprechenden Innung angehören sollten (§ 82b). Nach § 84b Abs. 3 sollte ein Gesellenausschuss gebildet werden, durch den die Gesellen an der Erfüllung der Aufgaben der Innung und an ihrer Verwaltung teilnehmen sollten. Der Gesellenausschuss sollte nach § 85c bei der Regelung des Lehrlingswesens und bei der Gesellenprüfung sowie bei der Begründung und Verwaltung aller Einrichtungen zu beteiligen sein, für welche die Gesellen Beiträge entrichteten oder eine besondere Mühewaltung übernahmen, oder welche zu ihrer Unterstützung bestimmt waren. Dabei wurde in § 85c Abs. 2 auch die Art und Weise der Beteiligung festgelegt. An Beratungen und Beschlussfassungen des Innungsvorstandes war mindestens ein Mitglied des Gesellenausschusses (Nr. 1) und an denen der Innungsversammlung sämtliche Mitglieder des Gesellenausschusses (Nr. 2) jeweils mit vollem Stimmrecht zuzulassen. Der Gesellenausschuss sollte das Recht haben, durch Antrag die Ausführung von Beschlüssen der Innungsversammlung aufzuschieben und die Entscheidung der Aufsichtsbehörde herbeizuführen (Nr. 3). Schließlich sollten die Gesellenausschussmitglieder bei der Verwaltung von Einrichtungen, für welche die Gesellen Aufwendungen zu machen hatten, – abgesehen vom Vorsitzenden – mit gleicher Zahl vertreten sein wie die Innungsmitglieder (Nr. 4). Die Kosten des Gesellenausschusses sollten durch die Innungen beziehungsweise deren Mitglieder getragen werden (§ 87 Abs. 1).

Der Handwerksausschuss sollte gem. § 89 zur Wahrnehmung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Gewerbetreibenden eines Bezirks errichtet werden und sich gem. § 89b aus Vertretern der Innungen sowie Vertretern von Handwerkern, die keiner Innung angehörten, zusammensetzen. Bei den Handwerksausschüssen sollten gem. § 90 Gesellenausschüsse gebildet werden, wobei für die Beteiligung des Gesellenausschusses die Regelung bei den Innungen entsprechend gelten sollte.

414 Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung, abgedruckt in: Deutscher Reichs-Anzeiger und Königlich Preussischer Staats-Anzeiger, 3. August 1896, Erste und Zweite Beilage.

Die Handwerkskammern sollten nach § 91 die Interessen des gesamten Handwerks des Bezirks vertreten. Die Mitglieder sollten von den Handwerksausschüssen gewählt werden, wobei nur wählbar war, wer auch selbständig ein Handwerk betrieb (§ 91a). Der Handwerkskammer sollte insbesondere die Aufgabe obliegen, das Lehrlingswesen zu regeln und zu überwachen, Gutachten zu erstatten sowie Gesellenprüfungen abzunehmen (§ 91c). Auch bei den Handwerkskammern sollten Gesellenausschüsse errichtet werden, deren Mitglieder von den Gesellenausschüssen der Handwerksausschüsse gewählt werden sollten (§ 92a). Der Gesellenausschuss hatte bei dem Erlass von Vorschriften betreffend das Lehrlingswesen, bei der Abgabe von Gutachten und Berichten sowie bei Entscheidungen über Beanstandungen von Beschlüssen der Prüfungsausschüsse zwingend mitzuwirken, wobei die Regelung der Innung bezüglich der Beteiligung des Gesellenausschusses – mit der Ausnahme, dass bei Gutachten lediglich abweichende Gutachten oder Berichte abzufassen waren – entsprechende Anwendung finden sollte (§ 92b). Die Gesellenprüfungsausschüsse sollten gem. § 131a aus einem Vorsitzenden, der von der Aufsichtsbehörde ernannt wurde, sowie zwei Beisitzern bestehen, von denen einer ein selbständiger Gewerbetreibender und einer ein Geselle sein musste.

Der Entwurf enthielt gerade im Bereich der Arbeitnehmermitwirkung viele (abgeschwächte) Elemente des Berlepschen Modells und setzte sich damit für den Gedanken der internen Kooperation ein. Die zwei zentralen Handwerkerverbände sprachen sich jedoch gegen den Gesellenausschuss bei der Handwerkskammer aus.⁴¹⁵ Der Entwurf war schließlich nicht mehrheitsfähig, woraufhin der Bundesrat die Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs veranlasste, welcher durch den Reichskanzler im Reichstag vorgelegt wurde.⁴¹⁶

IV. Regierungsentwurf von 1897

Der vom Reichskanzler vorgelegte Entwurf⁴¹⁷ enthielt eine Neuregelung der Innung (§§ 81 ff.) sowie die Einführung von Innungsausschüssen (§§ 101 f.),

415 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 577.

416 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 577.

417 Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 15. März 1897, RT-Drs. 713, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 3764 ff.

Handwerkskammern (§§ 103 ff.) und Innungsverbänden (§§ 104 ff.). Der Entwurf konkretisierte die nach § 100a HwO-1881 bereits bekannte Arbeitnehmermitwirkung in den Innungen, welche nach den §§ 100 ff. des Entwurfs als fakultative Zwangsinnungen gebildet werden konnten. Hierdurch erhoffte man sich „einen guten Einfluss auf die Stärkung des guten Einvernehmens zwischen den Innungsmitgliedern und den von ihnen beschäftigten Gesellen“.⁴¹⁸ Nach § 95 sollten die Gesellen einen Gesellenausschuss wählen (§ 95a), welcher bei der Regelung des Lehrlingswesens und bei der Gesellenprüfung sowie bei der Begründung und Verwaltung aller Einrichtungen, für welche die Gesellen Beiträge zu entrichten oder eine besondere Mühewaltung zu übernehmen hatten oder die zu ihrer Unterstützung bestimmt waren, zu beteiligen war.

Die konkrete Art und Weise der Mitwirkung wurde auch in § 95 festgesetzt, wonach (1) bei Beratung und Beschlussfassung des Innungsvorstands mindestens ein Mitglied des Gesellenausschusses mit vollem Stimmrecht teilnehmen, (2) bei Beratung und Beschlussfassung der Innungsversammlung sämtliche Mitglieder des Gesellenausschusses mit vollem Stimmrecht zuzulassen und (3) bei der Verwaltung von Einrichtungen, für welche die Gesellen Aufwendungen machen, abgesehen von dem Vorsitzenden, gleich viele Gesellen wie Innungsmitglieder zu beteiligen waren. Darüber hinaus sollten Beschlüsse der Innungsversammlung über Angelegenheiten, an denen der Gesellenausschuss zu beteiligen war, nicht ohne dessen Zustimmung umgesetzt werden. Im Falle der Versagung der Zustimmung sollte eine Entscheidung durch die Handwerkskammer erfolgen. Diese Regelung über die Art und Weise der Mitbestimmung entspricht nahezu dem Wortlaut des heutigen § 68 Abs. 3 und 4 HwO.⁴¹⁹ Die Kosten, welche durch

418 Begründung des Gesetzesentwurfs, RT-Drs. 713, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 3790.

419 Diese Mitwirkung ging einigen nicht weit genug. Der Abgeordnete *Grillenberger*, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, 201. Sitzung vom 30. März 1897, S. 5414 (D) f. führt hierzu Folgendes aus: „Wenn Sie so viel vom sozialen Frieden sprechen, [...] dann hätten Sie aber auch dafür sorgen müssen, daß die Gesellenausschüsse mit solchen Befugnissen ausgestattet würden [...], daß nicht fortwährend Kampfstoff vorhanden wäre. Dieser Kampfstoff ist aber jetzt vorhanden dadurch, daß Sie die Gesellen zwingen wollen, in dem Gesellenausschuß thätig zu sein, aber ihnen absolut keinen bestimmenden Einfluß einräumen. Die Gesellenausschüsse sollen Organisationen werden, die nach der Pfeife des Meisters tanzen, aber selbst gar nichts zu sagen haben. Der Gesellenausschuß soll nach den neuen Bestimmungen theilnehmen an den Innungsversammlungen in seiner Gesamtheit. Er hat aber, da er eben nur als Ausschuß theilnimmt und als solcher

den Gesellenausschuss erwachsen, sollten durch die Beiträge der Innungsmitglieder gedeckt werden (§ 89). Von einer Heranziehung der Gesellen zur Finanzierung wurde aufgrund der erwarteten geringen Kosten und des unverhältnismäßigen Aufwands einer Beitreibung abgesehen und darauf verwiesen, dass die Übernahme der Beiträge vielfach als natürliche Pflicht der Meister anerkannt sei.⁴²⁰

Die Innungsausschüsse ähnelten den Handwerksausschüssen des preußischen Vorschlags, unterschieden sich jedoch unter anderem darin, dass gem. § 101 ein Gesellenausschuss nicht vorgesehen war. Die Mitglieder der neu zu gründenden Handwerkskammern – deren Aufgabenkatalog (§ 103e) sich nahezu mit dem preußischen Entwurf deckte – sollten nach § 103a durch die Innungen und Gewerbevereine gewählt werden, wobei auf einen Gesellenausschuss unter dem Hinweis, den Gesellen sei eine stärkere Rolle bei den Innungen eingeräumt worden und es bestünde die Möglichkeit der Mitwirkung infolge von Kooptation nach § 103d, bewusst verzichtet wurde.⁴²¹ Die Innungsverbände sollten die Interessen der in ihnen vertretenen Gewerbe wahrnehmen und in diesem Sinne die Innungen, Innungsausschüsse und Handwerkskammern sowie die Behörden unter-

nur eine beschränkte Anzahl umfaßt, nichts zu sagen, weil die Meister in den Innungs-Versammlungen in ihrer Gesamtzahl erscheinen, sodaß zwar die Gesellen hingehen und auch ein paar Worte reden können, soweit der Obermeister ihnen das Wort nicht entzieht, aber sie haben absolut keinen Einfluß bei den Abstimmungen. Außerdem ist im Vorstand der Innungen der Gesellenausschuß durch ein Mitglied vertreten und hat also dort erst recht keinen Einfluß, und sogar für solche Gegenstände, für welche die Gesellen mit bezahlen müssen, haben die Meister durch den Vorsitzenden das Uebergewicht. [...] Aber auf das können sie absolut keinen Ausschlag geben, der Ausschlag liegt beim Vorsitzenden; sie werden also übervorthelt nicht bloß dadurch, daß man ihnen nicht genügende Rechte einräumt, sondern sie sogar materiell übervorthelt, weil sie die Dinge, zu denen sie zahlen müssen, nicht nach eigenem Gutdünken verwalten können. Man beruft sich so oft, wenn man von der Innungsgesetzgebung spricht, auf die früheren Zünfte, die eine vortreffliche Organisation des Handwerks gewesen seien und wesentlich den goldenen Boden desselben herbeigeführt hätten. In den alten zünftigen Organisationen aber waren die Gesellenbruderschaften vollständig frei, sie haben diese Stellung allerdings erst erlangt nach langjährigen Kämpfen, aber sie sind schließlich freie Korporationen innerhalb der Zunftorganisationen gewesen, die ihre eigenen Angelegenheiten, zu denen sie mit Beiträgen herangezogen wurden, völlig selbstständig verwalten konnten. Das, was in den alten Zünften zugestanden war, wollen Sie in den modernen Gesellenausschüssen nicht zugestehen!“

420 Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs, RT-Drs. 713, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 3788.

421 Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs, RT-Drs. 713, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 3785.

stützen (§ 104). Auch hier war eine Arbeitnehmerbeteiligung nicht geregelt. Die Gesellenprüfungsausschüsse sollten – ebenso wie beim preußischen Entwurf – durch eine paritätische Mitwirkung der Gesellen gekennzeichnet sein (§ 131a). Bei den Meisterprüfungsausschüssen war eine Gesellenmitwirkung hingegen nicht explizit vorgeschrieben (§ 133).

V. Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 26. Juli 1897

Das vom Reichstag am 26. Juli 1897 beschlossene Gesetz⁴²² folgt in weiten Teilen dem Gesetzesentwurf der Regierung. So änderte sich bei der Gesellenmitwirkung in den Innungen (§§ 95 ff. GewO-1897) sowie in den Prüfungsausschüssen (§§ 131 f. GewO-1897) gegenüber dem Gesetzesentwurf der Regierung nichts. Im Bereich der Mitwirkung der Gesellen an den Aufgaben der Handwerkskammer folgte der Reichstag hingegen nicht den Vorstellungen des Entwurfs, wonach es einer Beteiligung der Arbeitnehmer aufgrund der weiten Mitwirkungsrechte in den Innungen und der Möglichkeit, über die Kooption beteiligt zu werden, nicht bedurfte.⁴²³ Nach § 103i GewO-1897 wurden auch bei den Handwerkskammern Gesellenausschüsse gebildet,⁴²⁴ dessen Mitglieder von den Gesellenausschüssen der Innungen

422 Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung vom 26. Juli 1897 (RGBl. S. 663); die geänderte Gewerbeordnung wird nachfolgend mit GewO-1897 abgekürzt.

423 Vgl. hierzu nur die Ausführungen des Abgeordneten *Schneider*, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, 201. Sitzung vom 30. März 1897, S. 5406 B, wonach „die Gesellen auch zum Handwerk [gehören]; und daß die Vertretung der Gesellen ganz verschwunden ist im Gegensatz zu der früheren Vorlage, scheint [...] nicht gebilligt werden zu können. Wenn man dagegen geltend macht, es biete der § 103d [...] Gelegenheit, in einzelnen Fällen Gesellen zuzuziehen, so ist es sehr freundlich, wenn die Meister auch Gesellen zuziehen; aber ob sie davon Gebrauch machen werden, das ist eine Sache für sich. Jedenfalls wird es nicht zu einem besseren Verhältnis zwischen Gesellen und Meister beitragen, wenn die Handwerkskammern in den Augen der Gesellen als eine Interessenvertretung der Meister bezeichnet werden könnten; sie würden eine viel breitere und gesündere Grundlage haben und eine sicherere Basis für eine ersprießliche Thätigkeit auch gegenüber der Gesetzgebung und den Behörden, wenn die Handwerkskammern stets darauf hinweisen können, daß sie nicht allein die Interessen der Meister, sondern auch die der Gesellen vertreten, weil auch sie in den Handwerkskammern mit zur Geltung gekommen sind.“

424 Es gab jedoch auch Stimmen, wonach die Gesellenausschüsse nicht weit genug gingen, vgl. Abgeordneter *Gamp*, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session

gewählt wurden. Der Gesellenausschuss war nach § 103k GewO-1897 beim Erlass von das Lehrlingswesen betreffenden Vorschriften, bei der Abgabe von Gutachten und Berichten in Sachen, welche die Gesellen und Lehrlinge berührten, sowie bei der Entscheidung über Beanstandungen von Prüfungsentscheidungen zu beteiligen. Die Art und Weise der Mitwirkung entsprach weitgehend derjenigen bei den Innungen. Die Entscheidung für die Mitwirkung der Gesellen in den Handwerkskammern wurde damit begründet, dass die Gesellen ein berechtigtes Interesse daran hätten, „in den ihre Angelegenheiten betreffenden Fragen nicht nur bei den Innungen, sondern auch bei den Handwerkskammern gehört zu werden.“⁴²⁵

E. Entwicklung in der Zeit der Weimarer Republik

Während des ersten Weltkrieges kamen weitere Vorhaben zur Änderung der Gewerbeordnung zum Stoppen.⁴²⁶ Nach Kriegsende war man bemüht, die Vorgaben der Weimarer Reichsverfassung⁴²⁷ umzusetzen, die in Art. 165 Abs. 3 WRV die Schaffung von Bezirkswirtschaftsräten und eines Reichswirtschaftsrates vorsah. An den Wirtschaftsräten sollten die Arbeitnehmer nach Art. 165 Abs. 1 WRV gleichberechtigt mit den Unternehmern teilnehmen, weshalb Betriebs- und Bezirksarbeiterräte sowie ein Reichsarbeiterrat etabliert werden sollten (Art. 165 Abs. 2 WRV). Durch die neueingeführten Organisationen sollten die Handwerkskammern nicht abgeschafft werden, sondern die Institutionen sollten nebeneinander existieren.⁴²⁸ Zweifel an

1895/97, 201. Sitzung vom 30. März 1897, S. 5408 B, der sich „gegen die Bildung gesonderter Gesellenausschüsse“ aussprach und forderte, „daß da, wo die Interessen der Gesellen in Frage kommen [...], sie auch mitwirken müssen“, wobei „sie [...] mit den Meistern zusammen[,] nicht in einer eigenen Organisation arbeiten“ sollen.

425 Bericht der VIII. Kommission über den Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung, RT-Drs. 819, RT-StenBer, 9. Legislaturperiode, IV. Session 1895/97, Anlagenband, S. 4246, wobei die Änderung in der Kommission erst in zweiter Lesung angenommen wurde.

426 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 588.

427 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383), nachfolgend abgekürzt als WRV.

428 Vgl. Mündlicher Bericht des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung, Band 336, Anlage Nr. 391, S. 537 f.

dem Rätssystem, welche bereits in der Ausschusssitzung laut wurden,⁴²⁹ bewahrheiteten sich, denn zu einer Errichtung kam es schließlich nicht.⁴³⁰

Nichtsdestotrotz stellte sich aufgrund des Art. 165 Abs. 1 WRV, wonach „die Arbeiter und Angestellten dazu berufen [sind], gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern [...] an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken“, die Frage, inwieweit die Arbeitnehmer in die Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks einzubinden waren.⁴³¹ Die Handwerksnovelle 1922⁴³² änderte an der Mitwirkung der Arbeitnehmer in der Handwerksorganisation nichts. Erst der Referentenentwurf für eine Reichshandwerksordnung von 1923⁴³³ sowie die überarbeitete Versionen von 1924⁴³⁴ und von 1925⁴³⁵ sahen Änderungen der Gesellenmitwirkung vor.⁴³⁶ So waren als Fachverbände Innungen, Landesverbände sowie Reichsverbände vorgesehen, bei denen jeweils ein Fachausschuss bestehen sollte, der sich je zur Hälfte aus Innungsmitgliedern und Arbeitnehmernvertretern zusammensetzen sollte (§§ 21, 56, 62 Entwurf-1923, §§ 21, 54, 60 Entwurf-1924).⁴³⁷ Den Fachausschüssen waren bestimmte Aufgaben und Zuständigkeiten gesetzlich zugewiesen, insbesondere waren sie bei Maßnahmen zu beteiligen, die das Arbeitsverhältnis, die Berufsausbildung sowie Einrichtungen und Anstalten, für die die Arbeitnehmer besondere Aufwendungen machen müssen, betreffen (§ 25 [iVm § 56 Abs. 2, § 62 Abs. 2] Entwurf-1923, § 23 [iVm § 54 Abs. 2, § 60 Abs. 2] Entwurf-1924).⁴³⁸

429 Vgl. Mündlicher Bericht des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung, Band 336, Anlage Nr. 391, S. 539.

430 Vgl. *Most*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 13; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 588 f.

431 Vgl. *Most*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 35 f.

432 Gesetz zur Abänderung der Gewerbeordnung vom 6. Dezember 1922 (RGBl. I S. 927).

433 *Reichswirtschaftsminister*, Schreiben vom 6. September 1923 mit Anlage eines Entwurfs eines Reichsrahmengesetzes über die Berufsvertretung des Handwerks und Gewerbes, BACh R43-I/2014, Blatt 113–163; nachfolgend Entwurf-1923 genannt.

434 *Reichswirtschaftsministerium*, Entwurf einer Reichshandwerksordnung vom 3. April 1924, BACh R43-I/1394, Blatt 2–67; nachfolgend Entwurf-1924 genannt.

435 Vgl. *Ploog*, Gewerkschafts-Zeitung 1925, S. 618 ff.; nachfolgend Entwurf-1925 genannt; der Originalentwurf liegt nicht vor.

436 Nähere Ausführungen zur Reichshandwerksordnung bei *John*, Handwerk im Spannungsfeld, S. 386 ff.

437 Für den Entwurf-1925 vgl. *Ploog*, Gewerkschafts-Zeitung 1925, S. 618 (619).

438 Für den Entwurf-1925 vgl. *Ploog*, Gewerkschafts-Zeitung 1925, S. 618 (619 f.).

Als Vertretung des gesamten Berufsstands sollten Handwerkskammern sowie ein Reichshandwerkstag errichtet werden. Dort waren Gemeinschaftsvertretungen vorgesehen, in denen Arbeitnehmer und selbständige Handwerker in gleicher Zahl zusammenwirken sollten (§ 66 Abs. 2, § 96 Abs. 2 Entwurf-1923, § 64 Abs. 2, § 96 Abs. 2 Entwurf-1924).⁴³⁹ Der Gemeinschaftsvertretung (v.a. im Entwurf-1924) waren eigene Zuständigkeiten und Aufgaben zugeordnet, hierzu zählten insbesondere die Erstellung von Gutachten über wirtschaftliche und soziale Maßnahmen, die Aufsicht über die Fachausschüsse sowie alle Befugnisse betreffend die Berufsausbildung (§§ 75–77, 100 Entwurf-1923, §§ 73–76, 100–102 Entwurf-1924). An den Entwürfen einer Reichshandwerksordnung gab es starke Kritik vor allem aus der Arbeitnehmerschaft, da diese eine stärkere Mitwirkung (gerade im Angesicht des Art. 165 Abs. 1 WRV) forderten.⁴⁴⁰ Da eine Einigung nicht in Sicht war, wurde der Entwurf einer Reichshandwerksordnung schließlich zurückgestellt.⁴⁴¹

Die folgende Handwerksnovelle von 1929⁴⁴² beschränkte sich darauf, statt der Einführung eines eigenen Gesetzes für das Handwerk lediglich die Gewerbeordnung abzuändern.⁴⁴³ Hierbei wurden die Mitwirkungsrechte des Gesellenausschusses dahingehend erweitert, dass nach § 103k Abs. 1 Nr. 2 GewO-1929 der Gesellenausschuss zusätzlich auch bei der Erstattung von Gutachten betreffend sozialpolitische Fragen mitzuwirken hatte, statt wie zuvor nur in Fragen, die die Verhältnisse der Gesellen und Lehrlinge berührten.

F. Regelungen während des Nationalsozialismus

Während der Zeit des Nationalsozialismus wurden die Selbstverwaltungsorganisationen gleichgeschaltet.⁴⁴⁴ Durch Gesetz vom 29. November

439 Für den Entwurf-1925 vgl. *Ploog*, Gewerkschafts-Zeitung 1925, S. 618 (619).

440 Vgl. *John*, Handwerk im Spannungsfeld, S. 391 ff.; vgl. auch *Ploog*, Gewerkschafts-Zeitung 1925, S. 618 ff.

441 Vgl. *John*, Handwerk im Spannungsfeld, S. 395 f.

442 Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung (Handwerks-Novelle) vom 11. Februar 1929 (RGBl. I S. 21), nachfolgend GewO-1929 genannt.

443 Weitere Ausführungen bei *John*, Handwerk im Spannungsfeld, S. 397.

444 Ein detaillierter Gesamtüberblick zur Handwerksorganisation zur Zeit des Nationalsozialismus ist zu finden bei *Chesi*, Handwerksorganisation; *Wernet*, Handwerks-politik, S. 52 ff.; eine zeitgetreue Darstellung ist zu finden bei *Spitz*, Die Organisation des Handwerks.

1933⁴⁴⁵ wurden der Reichswirtschaftsminister sowie der Reichsarbeitsminister ermächtigt, die Handwerksorganisation im Sinne des Führergrundsatzes umzugestalten. Aufgrund des Ermächtigungsgesetzes wurde am 15. Juni 1934 die Erste Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks⁴⁴⁶ und am 18. Januar 1935 die Zweite Verordnung über den Aufbau des deutschen Handwerks⁴⁴⁷ erlassen. Das demokratische Auswahlverfahren in den Handwerksorganisationen wurde durch ein autoritäres Ernennungsprinzip ersetzt.⁴⁴⁸ Dies führte zur faktischen Aufhebung der Selbstverwaltung.⁴⁴⁹ Auch die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in den Gesellenausschüssen wurden infolgedessen aufgehoben.

In den Innungen wurden die Belange der Gesellen gem. § 12 Abs. 2 AufbauVO-1934 fortan durch den Gesellenwart und den Gesellenbeirat wahrgenommen, wobei diese insbesondere bei der Regelung des Lehrlingswesens und der Gesellenprüfung hinzuziehen waren. Der Gesellenwart und -beirat wurden gem. § 13 Abs. 2 AufbauVO-1934 durch die Handwerkskammer bestellt, wobei die Bestellung des Gesellenwarts gem. § 13 Abs. 3 AufbauVO-1934 jederzeit widerrufen werden konnte. In den Handwerkskammern gingen die Befugnisse des bisherigen Gesellenausschusses gem. § 6 Abs. 2 S. 2 AufbauVO-1935 auf den Obmann der Gesellen über, welcher gem. § 2 AufbauVO-1935 Teils des Vorstands wurde. Im Übrigen wurden die Innungsausschüsse gem. §§ 56 f., 96 Abs. 2, § 97 Abs. 1 AufbauVO-1934 durch obligatorische Kreishandwerkerschaften ersetzt, welche gem. §§ 57, 13 Abs. 1, §§ 15 ff. AufbauVO-1934 von den durch die Handwerkskammern bestellten Kreishandwerksführer geführt wurden.

Die AufbauVO-1934 drängte durch die Ersetzung der demokratischen Wahlen durch Ernennungsakte die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen in den Innungen und Kreishandwerkerschaften bereits so weit zurück, dass man nicht mehr von einer Selbstverwaltung sprechen konnte. Gleiches gilt für die Handwerkskammer infolge der AufbauVO-1935. Im Jahr 1942 wurde die Handwerkskammer durch die Gauwirtschaftskammer-

445 Gesetz über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 29. November 1933 (RGBl. I S. 1015).

446 Erste Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 15. Juni 1934 (RGBl. I S. 493); nachfolgend AufbauVO-1934 genannt.

447 Zweite Verordnung über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 18. Januar 1935 (RGBl. I S. 14); nachfolgend AufbauVO-1935 genannt.

448 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 31 f.

449 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 593 ff.

verordnung⁴⁵⁰ zusammen mit der Industrie- und Handelskammer und weiteren Wirtschaftskammern in die Gauwirtschaftskammer überführt. Durch Verordnung vom 23. März 1943⁴⁵¹ wurde schließlich den Innungen und Kreishandwerkerschaften die Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts entzogen.

G. Regelungen in den Besatzungszonen nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam es in Deutschland aufgrund der Unterteilung in die verschiedenen Besatzungszonen zu einer Rechtszersplitterung im Handwerksrecht. Die bestehenden Handwerksorganisationen wurden umgebaut, in abgewandelter Form weiterbetrieben oder aufgelöst. Infolgedessen kam es zu starken regionalen Unterschieden. Während etwa in der britischen und französischen Besatzungszone die Selbstverwaltungskörperschaften in unterschiedlicher Weise wieder aufgebaut wurden, wurden den Handwerksorganisationen durch die amerikanische Besatzungsmacht aufgrund der Überzeugung von der absoluten Gewerbefreiheit die Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Pflichtmitgliedschaft sowie jedwede hoheitliche Aufgabenerfüllung entzogen.⁴⁵²

I. Britische Besatzungszone

Während die Innungen ihre Arbeit praktisch über das Kriegsende ununterbrochen weiterführten, wurden auch die Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern schnell wiedererrichtet.⁴⁵³ Die Economic Sub-Commission der Kontroll-Kommission erteilte dem Zentralamt für Wirtschaft am 14. Juni 1946 den Auftrag, sich mit Grundfragen der staatlichen Wirt-

450 Erste Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung) vom 20. April 1942 (RGBl. I S. 189).

451 Sechste Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft vom 23. März 1943 (RGBl. I S. 158).

452 Vgl. *Hartmann/Philipp*, HwO, S. 5 ff.

453 Ausführlich hierzu *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 135 f.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 606.

schaftsorganisation sowie der Selbstverwaltung der Wirtschaft zu beschäftigen.⁴⁵⁴ Das Zentralamt setzte sich mit den Beteiligten auseinander und legte am 9. September 1946 sein Gutachten über die „Staatliche Wirtschaftsorganisation und Selbstverwaltung der Wirtschaft“ der Kontroll-Kommission vor.⁴⁵⁵ Darin werden auch Vorschläge unterbreitet, wie die Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks künftig aufgebaut sein sollten. Bereits in der Einleitung des Gutachtens wird ein klarer Fokus darauf gelegt, dass künftig Arbeitnehmer näher einbezogen werden sollten, wenn es dort heißt: „Die schwierige Aufgabe des Neuaufbaus der deutschen Wirtschaft kann nicht nur von den Unternehmern gelöst werden. Hierzu bedarf es einer intensiven gemeinsamen Arbeit von Unternehmern und Arbeitnehmern. Dieser Forderung muß durch die neue Organisation der Selbstverwaltung der Wirtschaft Rechnung getragen werden.“⁴⁵⁶ Als Ort der gemeinsamen Selbstverwaltung durch Betriebsinhaber und Arbeitnehmer werden im Gutachten insbesondere die Handwerkskammern betont. Hierzu werden folgende Ausführungen gemacht:

„Nach der Auffassung des Zentralamtes ist das entscheidende zurzeit von der Staatsführung zu lösende Problem die Beteiligung der Arbeiter entsprechend ihrer Zahl und ihrer Bedeutung an der Verantwortung für den Wiederaufbau Deutschlands. Angesichts der Bedeutung der wirtschaftlichen Fragen hierfür ist es notwendig, die Arbeiter schon frühzeitig überall dort zuzuziehen, wo wirtschaftspolitische Entscheidungen gefällt beziehungsweise vorbereitet werden oder wo zu wirtschaftlichen Problemen in größerem Umfang Stellung genommen wird. Dies ist aber sowohl in den Industrie- und Handelskammern als auch den Handwerkskammern der Fall. Darum wird für die Kammern die paritätische Besetzung mit Arbeitnehmern, d.h. die Stellung von 50 % der Mitglieder der Vollversammlung der Kammern aus Arbeitnehmervertretern gefordert.

Die Übersicht der Aufgaben der Kammern ergibt klar und eindeutig, daß hier nicht die Belange der Unternehmer, sondern die Interessen der Unternehmen, d.h. der Unternehmer und der Arbeitnehmer, der Handwerksmeister und der Gesellen wie der Lehrlinge berührt werden. [...]

Die Umgestaltung der Kammern zu Vertretungen der Unternehmen ist insbesondere auch erforderlich, wenn man berücksichtigt, daß die Kam-

454 Vgl. *Zentralamt für Wirtschaft*, Gutachten, Einleitung, BArch Z8/2282, Blatt 82.

455 Vgl. *Zentralamt für Wirtschaft*, Gutachten, Begleitschreiben, BArch Z8/2282, Blatt 80.

456 *Zentralamt für Wirtschaft*, Gutachten, Einleitung, BArch Z8/2282, Blatt 82.

mern im großen Umfang öffentliche Aufgaben wahrnehmen. [...] Das ist aber nur über eine paritätische Beteiligung bei den Kammern möglich. [...]

Was die Frage der Höhe der Beteiligung anbelangt, so wird angesichts der Tatsache, daß weitaus der größte Teil der handelskammerpflichtigen Betriebe Arbeitnehmer beschäftigt, eine paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer als berechtigt und notwendig angesehen. Bei den Handwerkskammern handelt es sich dagegen in der Mehrzahl um Einmann- oder Familienbetriebe. Dort kommt aus diesen Gründen nur eine Beteiligung zu 1/3 infrage.⁴⁵⁷

Während sich das Zentralamt für Wirtschaft mithin ganz massiv für die Arbeitnehmerbeteiligung in der Handwerkskammer einsetzt, enthält das Gutachten keine Ausführungen zu einer möglichen Beteiligung der Arbeitnehmer in den übrigen Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks. Dies überrascht insbesondere im Hinblick auf die Innungen, da dort die Gesellenmitwirkung schon seit der Preußischen Verordnung vom 9. November 1849 (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: B) und in Form des Gesellenausschusses seit dem 26. Juli 1897 (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: D) etabliert wurde.

Das Gutachten des Zentralamts sowie ein von der Vereinigung der Handwerkskammern der britischen Zone durch *Hans Meusch* und *Karl Hartmann* ausgearbeiteter Entwurf für eine Handwerksordnung⁴⁵⁸ fanden Niederschlag in der Verordnung über den Aufbau des Handwerks vom 6. Dezember 1946 des Zentralamts für Wirtschaft, die nach Genehmigung der Militärregierung und Veröffentlichung in den Verkündungsblättern der Länder in Kraft trat.⁴⁵⁹ Die AufbauVO-1946 knüpfte insgesamt an die Entwicklung der letzten Jahrzehnte an⁴⁶⁰ und war für die Selbstverwaltung des Handwerks in Deutschland richtungsweisend.⁴⁶¹

Es wurden Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 3 Abs. 1, § 14 S. 1, § 17 Abs. 1 S. 1 AufbauVO-1946) wieder errichtet, wobei sich ihr Aufgabenbe-

457 Zentralamt für Wirtschaft, Gutachten, S. 15 f., BArch Z8/2282, Blatt 90, Hervorhebungen im Original.

458 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 139.

459 Verordnung über den Aufbau des Handwerks vom 6. Dezember 1946, GVBl. NRW 1947 S. 21; ABl. Nds. 1946/47 S. 7; ABl. S-H 1947 S. 13; Amtlicher Anzeiger, Beiblatt Hmb. GVBl. 1947 S. 17; nachfolgend AufbauVO-1946 genannt.

460 Vgl. hierzu ausführlich *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 140 ff.; *Will*, Selbstverwaltung des Handwerks, S. 607 f.

461 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 135.

reich nicht wesentlich änderte.⁴⁶² Die Mitwirkung der Arbeitnehmer in den nun auf freiwilliger Basis beruhenden Innungen (§ 2 AufbauVO-1946) entsprach der vor dem Nationalsozialismus. Nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 AufbauVO-1946 waren insoweit die Regelung der Gewerbeordnung in der Fassung vor dem 30. Januar 1933 anzuwenden (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: E). Auch bei den Kreishandwerkerschaften hat sich bezüglich der Arbeitnehmermitwirkung nichts geändert. Nach §§ 13 ff., 28 Abs. 1 Nr. 3 AufbauVO-1946 iVm den anzuwendenden Normen der Gewerbeordnung in der Fassung vor dem 30. Januar 1933 waren Arbeitnehmer weiterhin nicht an den Kreishandwerkerschaften beteiligt.

Eine eklatante Änderung in der Mitwirkung der Arbeitnehmer ergab sich hingegen bei den Handwerkskammern. Während die Arbeitnehmer bisher lediglich über die Gesellenausschüsse an gewissen Aufgaben der Handwerkskammer beteiligt wurden (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: E), wurden sie fortan als gleichberechtigtes Mitglied der Kammer angesehen.⁴⁶³ Nach § 20 Abs. 2 S. 2 AufbauVO-1946 war ein Drittel der Vollversammlung sowie nach § 22 AufbauVO-1946 ein Drittel des Vorstands mit Vertretern der Gesellen zu besetzen. Die Vertreter der Arbeitnehmer wurden durch die bei den Handwerksbetrieben beschäftigten Gesellen über Wahlmänner gewählt (§ 20 Abs. 4 S. 3 AufbauVO-1946).⁴⁶⁴ Die Arbeitnehmer waren somit fortan nicht mehr in einem angegliederten Ausschuss organisiert, sondern waren fester Bestandteil der Kammerorgane und damit an allen Aufgaben der Handwerkskammer beteiligt. Bereits im Rahmen der Erstellung des Gutachtens des Zentralamts für Wirtschaft kamen jedoch Bedenken seitens der Kammern an den geplanten Mitwirkungsmodalitäten auf, da diese einen neuen Gegensatz in der Kammer befürchteten, der nicht überbrückt werden könnte.⁴⁶⁵ Diesen Befürchtungen wurde im Gutachten entgegen gehalten, dass sich die Arbeitnehmer als Exponenten der Betriebe fühlten und deren Interessen vertreten, weshalb „der Gegensatz zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern hinter dem Gegensatz des Betriebes als solchen zu anderen Stellen zurücktritt“.⁴⁶⁶ Im Gutachten wird der Gedanke der internen Kooperation zwischen Betriebsinhabern und Arbeitnehmern

462 Vgl. Wernet, Handwerkspolitik, S. 58.

463 Vgl. Hartmann/Philipp, HwO, S. 6 f.

464 Vgl. hierzu auch die Regelungen der Verordnung über die Wahlen zur Handwerkskammer vom 24. Juli 1947, GVBl. NRW 1948 S. 25; ABl. Nds. 1947 S. 228; ABl. S-H 1947 S. 531; Amtlicher Anzeiger, Beilage Hmb. GVBl. 1947 S. 471.

465 Vgl. Zentralamt für Wirtschaft, Gutachten, S. 16, BArch Z8/2282, Blatt 90.

466 Zentralamt für Wirtschaft, Gutachten, S. 16, BArch Z8/2282, Blatt 90.

weiter dargelegt. Es wird angeführt, dass zu vermeiden sei, dass „durch die Gegenüberstellung von [...] Handwerkskammern und Arbeiterkammern Gegensätze erst geschaffen werden“, und dass deshalb insbesondere „bei den Kammern auf eine besonders enge Verknüpfung der Arbeitgeber mit den Arbeitnehmern äußerster Wert gelegt werden“ müsse, denn nur dadurch sei „den beiderseitigen Interessen und dem Ganzen gedient“.⁴⁶⁷

Entsprechend dem „Deutschen Handwerks- und Gewerbeammertag“ aus der Weimarer Zeit⁴⁶⁸ (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: E) wurde in § 25 AufbauVO-1946 der „Handwerkskammertag in der Britischen Zone“ eingeführt, dem alle Handwerkskammern der Britischen Zone pflichtmäßig angehörten. Wie bereits das Vorbild aus der Weimarer Zeit war auch der Handwerkskammertag als Körperschaft des öffentlichen Rechts formiert. Aufgrund der Verweisung in § 28 Abs. 1 Nr. 5 AufbauVO-1946 auf die Regelungen zum „Deutschen Handwerks- und Gewerbeammertag“ in der Gewerbeordnung in der Fassung vor dem 30. Januar 1933 glichen sich die beiden Verbände in der Organisation.

II. Französische Besatzungszone

In der französischen Besatzungszone erfolgte die Handwerksgesetzgebung nicht derart einheitlich wie in der britischen Zone. Vielmehr wurden in den einzelnen Ländern teilweise zeitlich versetzt eigene Gesetze erlassen, die sich zwar inhaltlich ähnelten, im Bereich der Handwerksorganisationen jedoch zu einer gewissen Partikularisierung führten.⁴⁶⁹ Zunächst wurde in Württemberg-Baden eine Handwerksordnung erlassen. Knapp drei Jahre später folgte das Landesgesetz in Rheinland-Pfalz. In Baden trat ein bestehender Gesetzesbeschluss schließlich nicht mehr in Kraft. Das Saarland spielte eine Sonderrolle, da dieses in das französische Territorium eingegliedert werden sollte.⁴⁷⁰

467 Zentralamt für Wirtschaft, Gutachten, S. 16, BArch Z8/2282, Blatt 90.

468 § 103r der GewO, eingeführt durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung vom 16. Dezember 1922 (RGBl. I S. 927).

469 Vgl. Chesi, Handwerksorganisation, S. 161.

470 Vgl. Fabry, Das saarländische Handwerk, S. 234 ff.

1. Die Regelung des Landes Württemberg-Hohenzollern und des Landes Rheinland-Pfalz

Am 5. November 1946 wurde für Württemberg-Hohenzollern eine Handwerksordnung erlassen.⁴⁷¹ Eine nahezu wortgleiche Handwerksordnung wurde am 2. September 1949 auch für Rheinland-Pfalz beschlossen.⁴⁷² Die Handwerksordnungen stimmten in weiten Teilen mit der AufbauVO-1946 der britischen Zone überein. Bezüglich der Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Handwerksorganisationen hatte sich jedoch gegenüber der Regelung vor dem Nationalsozialismus nichts verändert.

Die Handwerksordnungen sahen Innungen, Kreisinnungsverbände und Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts vor (§ 50 Abs. 1 S. 1, § 66 Abs. 2 iVm § 50 Abs. 1 S. 1, § 75 S. 2 HwO-WH; § 51 Abs. 1, § 68 Abs. 2 iVm § 51 Abs. 1, § 81 Abs. 2 S. 2 HwO-RLP). Die Innungen (§§ 46 ff. HwO-WH; §§ 47 ff. HwO-RLP) und die Handwerkskammern (§§ 82 ff. HwO-WH, §§ 89 ff. HwO-RLP) waren mit einem Gesellenausschuss ausgestattet. Die Regelungen hierzu wurden beinahe wortgleich aus der Gewerbeordnung in der Fassung vor 1933 entnommen (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: D.V). Außerdem waren gem. § 54 HwO-WH, § 55 HwO-RLP bei den Innungen ein paritätisch besetzter Ausschuss zur Verhandlung von Streitigkeiten zwischen selbständigen Handwerkern und ihren Lehrlingen vorgesehen, der im Wesentlichen dem bereits durch § 100d GewO-1881 eingeführten Innungsschiedsgericht glich (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: C).

Die Kreisinnungsverbände, welche stark den Kreishandwerkerschaften glichen, bestanden aus sämtlichen Innungen, die ihren Sitz in dem gleichen Kreis hatten (§ 66 Abs. 1 HwO-WH, § 68 Abs. 1 HwO-RLP). Obwohl in § 66 Abs. 2 HwO-WH, § 68 Abs. 2 HwO-RLP – vorbehaltlich etwaiger Sonderregelungen – auf die Vorschriften der Innungen verwiesen wurde und damit nach dem Wortlaut auch die §§ 46 ff. HwO-WH, §§ 47 ff. HwO-RLP über den Gesellenausschuss zur Anwendung kamen, war dies vom Gesetzgeber wohl nicht vorgesehen, vielmehr eine Ungenauigkeit in der Verweisungsnorm. Denn während in § 51 Abs. 1 Nr. 8 HwO-WH, § 52 Abs. 1 Nr. 9 HwO-RLP vorgeschrieben wurde, dass die Satzung der Innung Regelungen über

471 Rechtsanordnung zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 5. November 1946 (Amtsblatt des Staatssekretariats für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns 1947 S. 1); nachfolgend HwO-WH genannt.

472 Landesgesetz über die Neufassung des Handwerksrechts (Handwerksordnung) vom 2. September 1949 (GVBl. RLP I S. 379); nachfolgend HwO-RLP genannt.

die Bildung und die Geschäftsführung des Gesellenausschusses zu enthalten habe, sucht man entsprechende Ausführungen in § 70 Abs. 1 HwO-WH, § 72 HwO-RLP über die Kreisinnungsverbandssatzung vergeblich. Mithin war eine Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Kreisinnungsverbänden nicht vorgesehen.

2. Die Regelung des Landes Baden

Auch in Baden gab es Bestrebungen, eine gesetzliche Regelung zur Ordnung des Handwerks zu schaffen. Bereits am 5. Dezember 1947 übermittelte das Badische Ministerium der Wirtschaft und Arbeit einen ersten Entwurf einer Handwerksordnung an die französische Militärregierung.⁴⁷³ Nach § 45 Entwurf-1947 waren die Innungen mit einem Gesellenausschuss ausgestattet, wobei die Regelungen fast wortgleich dem § 95 GewO in der Fassung vor 1933 (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: D.V) und mithin auch der Regelung in der britischen Zone (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: G.I) entsprach. Der Entwurf sah in § 53 einen Ausschuss zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen selbständigen Handwerkern und ihren Lehrlingen vor, dem Betriebsinhaber und Gesellen in gleicher Zahl angehören sollten.

Nach § 75 Abs. 1 Entwurf-1947 sollten sich die Handwerkskammer aus den gewählten Vertretern der Innungen und dem Gesellenausschuss zusammensetzen, die die Vollversammlung bilden sollten. Im Unterschied zur britischen Zone war kein festes Verhältnis vorgesehen, nach welchem die Arbeitnehmer in der Vollversammlung und im Vorstand vertreten waren, vielmehr wurde die Anzahl der Gesellenausschussmitglieder durch die Satzung bestimmt (§ 78 Abs. 1 S. 2 Entwurf- 1947). Der Gesellenausschuss sollte nicht nur in speziellen Fragen, sondern gem. § 79 Entwurf-1947 in allen Angelegenheiten der Handwerkskammer mit vollem Stimmrecht mitwirken. Kreishandwerkerschaften waren in dem Entwurf nicht vorgesehen.

Dieser erste Entwurf kam jedoch nie zur Abstimmung in den Landtag, stattdessen wurde er durch das Badische Ministerium der Wirtschaft und

473 Vgl. *Badisches Ministerium der Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 5. Dezember 1947, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 5 ff. (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023); nachfolgend Entwurf-1947 genannt.

Arbeit mehrmals überarbeitet.⁴⁷⁴ Ein dritter Entwurf⁴⁷⁵ wurde im Landtag am 21. September 1949 beschlossen.⁴⁷⁶ Zu den verschiedenen Entwürfen ergaben sich inhaltlich jedoch nur geringe Unterschiede. Nach letzterem war in § 78 Abs. 4 vorgesehen, dass zur Regelung des Lehrlingswesens paritätische Ausschüsse bei den Handwerkskammern und Innungen zu bilden waren, wobei auch ein von den Gewerkschaften zu bestimmender Gesellenvertreter mitzuwirken hatte. Bereits in der Badischen Staatskanzlei gab es Zweifel an der Opportunität des Gesetzes, da durch die angestrebte Wiedervereinigung mit dem in der amerikanischen Besatzungszone liegenden Nordbaden nicht unerhebliche rechtliche Schwierigkeiten befürchtet wurden.⁴⁷⁷ Das Gesetz wurde von der Alliierten Hohen Kommission vorläufig nicht gebilligt.⁴⁷⁸ Schließlich wurde auf das Gesetzesvorhaben zugunsten einer sich abzeichnenden bundeseinheitlichen Regelung verzichtet.⁴⁷⁹

474 Vgl. *Badisches Ministerium der Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 1. Juli 1948, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 32 (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023); *Badisches Ministerium der Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 10. Dezember 1948, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 41 ff. (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023); *Badisches Ministerium der Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 30. Juni 1949, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 218 (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

475 Vgl. *Badisches Ministerium der Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 29. Juli 1949, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 254 ff. (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

476 Landesgesetz zur Ordnung des Handwerks (Badische Handwerksordnung) vom 21. September 1949, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 332 ff. (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

477 Vgl. *Badische Staatskanzlei*, Aktennotiz vom August 1949, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 305 (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

478 Vgl. *Alliierte Hohe Kommission*, Schreiben vom 3. Dezember 1949, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 445 (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

479 Vgl. *Badisches Ministerium für Wirtschaft und Arbeit*, Schreiben vom 21. Juli 1950, Staatsarchiv Freiburg C 5/1 Nr. 102, Bild 574 (abrufbar unter https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=7991&id=596610&syssuche=&logik=, zuletzt abgerufen am 19.10.2023).

3. Die Regelung des Landes Saarland

Das Saarland spielte eine Sonderrolle im Vergleich zu den restlichen Ländern, denn die französische Besatzungsmacht hatte vor, das Saarland in die Französische Republik einzugliedern.⁴⁸⁰ Da das Handwerk in Frankreich ganz anders organisiert war – es wurde durch freiwillige Zusammenschlüsse bestimmt statt durch Pflichttinnungen –, war es nicht zu erwarten, dass die Handwerksorganisation entsprechend den früheren deutschen Vorschriften wieder aufgebaut würde.⁴⁸¹ Zunächst bestand ein Schwebezustand, in dem die bisherige Gesetzeslage unter punktueller Abänderung weitergeführt wurde.⁴⁸²

Erst mit Gesetz vom 2. Mai 1950⁴⁸³ traten neu geregelte Verhältnisse für die Handwerkskammern ein. Nach § 6 HwO-SL bestand die als Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestaltete (§ 2 Abs. 1 HwO-SL) und mit Pflichtmitgliedschaft ausgestattete (§ 5 Abs. 1 HwO-SL) Handwerkskammer aus dem Beirat, dem Präsidium, dem Gesellenausschuss sowie der Geschäftsführung. Der Beirat bestimmte gem. § 7 HwO-SL die maßgebenden Richtlinien sowie die Arbeiten von grundsätzlicher Bedeutung. Er bestand aus dreißig ordentlichen sowie weiteren außerordentlichen Mitgliedern (§ 8 Abs. 1 HwO-SL). Als außerordentliches Mitglied wurde unter anderem je ein Vertreter der anerkannten Gewerkschaften ernannt (§ 8 Abs. 6 HwO-SL). Der Gesellenausschuss war gem. § 10 Abs. 1 HwO-SL bei der Schaffung und Verwaltung von Einrichtungen zu beteiligen, für die die Gesellen Aufwendungen zu machen hatten. In welcher Form diese Beteiligung zu erfolgen hatte, war nicht gesetzlich geregelt. Im Übrigen wurde dem Gesellenausschuss nach § 10 Abs. 2 HwO-SL lediglich ein Anhörungsrecht in Angelegenheiten des Lehrlingswesens, der Gesellen- und Meisterprüfungs-

480 In der Präambel der Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (ABl. des Saarlandes S. 1077) hieß es wie folgt: „Das Volk an der Saar, [...] durchdrungen von der Erkenntnis, daß sein Bestand und seine Entwicklung durch die organische Einordnung des Saarlandes in den Wirtschaftsbereich der französischen Republik gesichert werden können, [...] gründet seine Zukunft auf den wirtschaftlichen Anschluß des Saarlandes an die französische Republik und die Währungs- und Zolleinheit mit ihr, die einschließen: die politische Unabhängigkeit des Saarlandes vom Deutschen Reich“; vgl. auch *Fabry*, Das saarländische Handwerk, S. 234 ff.

481 Vgl. *Fabry*, Das saarländische Handwerk, S. 236.

482 Ausführlich hierzu *Fabry*, Das saarländische Handwerk, S. 239 ff.

483 Gesetz über Organisation und Aufgabenbereich der Handwerkskammer für das Saarland vom 2. Mai 1950 (ABl. des Saarlandes S. 387); nachfolgend HwO-SL genannt.

ordnungen, der Beanstandung von Prüfungsausschussbeschlüssen sowie bei der Abgabe von Gutachten über sozialpolitische Fragen und der Berichterstattung über Angelegenheiten, welche die Verhältnisse der Gesellen und Lehrlinge berühren, zugestanden.

Mit der Rückgliederung des Saarlandes an die Bundesrepublik Deutschland galt ab dem 1. Januar 1957 gemäß Art.1 Abs.1 des Saarvertrags⁴⁸⁴ das Grundgesetz für das Saarland. Ab diesem Zeitpunkt an mussten die Rechtsvorschriften der Bundesrepublik im Saarland gem. Art.1 Abs.2 des Saarvertrages im Saarland eingeführt werden. Mit Gesetz vom 17. Juli 1958⁴⁸⁵ wurde die Handwerksordnung des Saarlandes ab dem 1. Oktober 1958 durch die Handwerksordnung des Bundes ersetzt (vgl. hierzu unten unter 2. Kapitel: H.I.2).

III. Amerikanische Besatzungszone

In der amerikanischen Besatzungszone bestand zunächst über längere Zeit ein Schwebezustand.⁴⁸⁶ Die amerikanische Militärregierung verfolgte das Ziel der Gewerbefreiheit, die nach ihrer Ansicht nicht mit den Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks vereinbar war. Durch Direktiven an die Landesregierungen wurde angewiesen, dass Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern nur noch mit der Maßgabe bestehen durften, dass deren Anzahl nicht beschränkt wird, diese nicht in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts gebildet werden, sie keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen und die Mitgliedschaft freiwillig ausgestaltet ist.⁴⁸⁷ Mithin bestanden zwar Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern fort, jedoch in geränderter Organisationsform und stark abgewandeltem Aufgabenzuschnitt. Sie waren folglich nicht mehr als Selbstverwaltungskörperschaften, vielmehr als privat-rechtliche Interessenvereinigungen anzusehen.

484 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage vom 27. Oktober 1956 (BGBl. II S. 1589).

485 Gesetz Nr. 646 Erstes Sammelgesetz zur Einführung von Bundesrecht im Saarland vom 17. Juli 1958 (ABl. Saarland S. 1171).

486 Vgl. *Wernet*, Geschichte des Handwerks, S. 216.

487 Vgl. Grundsätze für Geschäfts- und Berufsvereinigungen, Mil. Gov. Reg. 13-120, abgedruckt bei *Boldt*, Gewerbeordnung, S. 553 ff.; siehe auch *Wernet*, Handwerkspolitik, S. 59; *Hartmann/Philipp*, HwO, S. 9; *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 161 ff.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 609 ff.

IV. Sowjetische Besatzungszone und spätere DDR

In der sowjetischen Besatzungszone erging am 27. Mai 1946 der Befehl Nr. 161 der sowjetischen Militäradministration, wonach die Innungen und alle freiwilligen Handwerksorganisationen aufzulösen waren und alle Handwerksbetriebe Pflichtmitglieder in den Handwerkskammern wurden.⁴⁸⁸ Mithin verblieben die Handwerkskammern als alleinige Berufsvertretung des Handwerks, wobei ihre Zahl auf fünf herabgesenkt wurde, sodass für jedes Land nur eine sog. Landeshandwerkskammer verblieb.⁴⁸⁹ Mitglieder der Handwerkskammer waren die Betriebsinhaber, die in die Handwerksrolle eingetragen waren, Handwerksgenossenschaften und Industriebetriebe mit maximal zehn Beschäftigten.⁴⁹⁰

Ein knappes Jahr nach der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik am 7. Oktober 1949 wurde am 9. August 1950 das Gesetz zur Förderung des Handwerks⁴⁹¹ erlassen. Dieses Gesetz bestätigte weitestgehend die bestehenden Organisationsstrukturen.⁴⁹² Die nach § 13 Abs. 1 HwFördG zu bildenden fünf Landeshandwerkskammern waren nach § 21 Abs. 1 HwFördG Rechtsnachfolger aller früheren Handwerksvertretungen. Organe der Landeshandwerkskammern waren gem. § 17 HwFördG der Vorstand und das Präsidium. Der Vorstand setzte sich gem. § 18 Abs. 1 HwFördG aus sechs Vertretern des Handwerks (Mitglieder der Handwerksgenossenschaften), zwei Vertretern des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes sowie drei von der Landesregierung benannten Vertretern zusammen. Die Beschlüsse waren für das Präsidium gem. § 18 Abs. 2 HwFördG bindend, welches aus einem auf Vorschlag des Vorstands und von der Landesregierung eingesetzten Präsidenten sowie zwei Vizepräsidenten bestand, von denen einer Kammermitglied und einer Vertreter des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes sein musste (§ 19 HwFördG). Auch in den als Zweigstellen der Handwerkskammer zu errichtenden Kreisgeschäftsstellen (§ 22 HwFördG) waren Entsandte des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes vertreten (§ 23 HwFördG).⁴⁹³

488 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 13; Wernet, Handwerkspolitik, S. 64.

489 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 14.

490 Vgl. Wernet, Handwerkspolitik, S. 64.

491 Gesetz zur Förderung des Handwerks vom 9. August 1950 (GBl. DDR S. 827); nachfolgend HwFördG genannt.

492 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 15.

493 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 11.

Dies mag den Eindruck vermitteln, dass die Arbeitnehmer mithin weitgehenden Einfluss in der Tätigkeit der Handwerkskammer hatten, jedoch gehörte die Mehrzahl der ehrenamtlichen Funktionäre der SED an, was zur Folge hatte, dass weniger im Interesse des Handwerks als nach Weisung der Partei gehandelt wurde.⁴⁹⁴ Dies wurde dadurch bestärkt, dass die Landeshandwerkskammern nach § 13 Abs. 2 HwFördG nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern auch den fachlichen Weisungen der zuständigen Landesministerien unterlagen. Aufgrund dieser fehlenden eigenverantwortlichen Wahrnehmung von eigenen Aufgaben waren die Landeshandwerkerschaften nicht als Selbstverwaltungskörperschaften anzusehen. Auch die von ihnen nach § 15 HwFördG wahrgenommenen Aufgaben unterschieden sich zu denen der früheren Handwerkskammern vor 1933 sowie den Handwerkskammern in den westlichen Zonen deutlich. Eine Interessenvertretung oder die Beratung von Behörden waren hier nicht vorgesehen,⁴⁹⁵ stattdessen war deren Aufgabe unter anderem die „Erziehung ihrer Mitglieder im fortschrittlichen demokratischen Sinne“ (§ 17 Abs. 1 lit. g) HwFördG).

H. Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953

Bereits unmittelbar nachdem am 23. Mai 1949 in den drei westdeutschen Besatzungszonen das Grundgesetz in Kraft⁴⁹⁶ und der erste Bundestag der Bundesrepublik Deutschland am 7. September 1949 zusammen trat⁴⁹⁷, beschäftigte sich die Bundespolitik mit einer einheitlichen Regelung des Handwerksrechts. Dies war aufgrund der starken Rechtszersplitterung auch notwendig.⁴⁹⁸ Nichtsdestotrotz war der Weg zu einer bundeseinheitlichen Handwerksordnung nicht unproblematisch. Nach Ziffer 5 des Besatzungsstatuts⁴⁹⁹ war es den Besatzungsbehörden unter anderem gestattet, Gesetzgebungsakte abzulehnen. Deshalb bestand die Befürchtung, dass insbesondere aufgrund des amerikanischen Verständnisses der Gewerbefreiheit eine Handwerksordnung mit Befähigungsnachweis und Selbstverwaltungskör-

494 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 14 f., 17.

495 Vgl. Plönies/Schönwalder, Sowjetisierung des Handwerks, S. 17.

496 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

497 Vgl. BT, 1. WP, 1. Sitzung vom 7. September 1949, StenBer, S. 1.

498 Vgl. Hartmann/Philipp, HwO, S. 9.

499 Besatzungsstatut vom 12. Mai 1949 (ABl. der Hohen Alliierten Kommission S. 13).

perschaften abgelehnt würde.⁵⁰⁰ Dies hatte zur Folge, dass man einen breiten Konsens unter den Bundestagsfraktionen sowie den Gewerkschaften und sonstigen Verbänden anstrebte, um dem Gesetzesvorhaben mehr Nachdruck zu verleihen, weshalb die Handwerksordnung von 1953 auch als Kompromisslösung bezeichnet wird.⁵⁰¹

I. Ursprungsfassung

Bereits am 6. Juni 1950 brachte die Fraktion der Bayernpartei einen Antrag in den Bundestag ein, wonach die Bundesregierung ersucht wird, „den Entwurf eines Gesetzes vorzulegen, welches die berufsständische Ordnung des Handwerks im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland auf den bewährten Grundlagen des Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung (Handwerksnovelle) vom 11. Februar 1929 (RGBl. I S. 21 ff.) wieder aufrichtet“.⁵⁰² Es überrascht nicht, dass gerade die Bayernpartei diesen Antrag stellte, herrschte doch in den Ländern der ehemaligen amerikanischen Besatzungszone die volle Gewerbefreiheit, während in den Ländern der ehemaligen britischen und französischen Besatzungszone überwiegend geregelte Verhältnisse bestanden.⁵⁰³ Der Antrag wurde im Bundestag an den Wirtschaftsausschuss überwiesen, gelangte jedoch nicht mehr in den Bundestag zurück.⁵⁰⁴

500 *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 194 spricht davon, dass der „Widerstand der Mitglieder der USA in der Alliierten Hohen Kommission überwunden werden“ musste; vgl. auch *Wernet*, Handwerkspolitik, S. 61; *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 14.

501 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Interessenzuordnung im Handwerk, S. 41, 45 f.; *Hoffmann-Riem*, NVwZ 1984, 286.

502 Antrag der Abgeordneten Dr. Etzel (Bamberg), Dr. Baumgartner, Dr. Seelos und Fraktion der Bayernpartei betr.: Berufsständische Ordnung des Handwerks, BT-Drs. 1/1017.

503 *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 186 f. führt aus, dass in der britischen und französischen Zone befürchtet wurde, dass „ein mögliches Veto der Alliierten Hohen Kommission [gegen eine bundeseinheitliche Handwerksordnung] nachteilige Auswirkungen auf [...] [deren] Handwerksgesetzgebung“ haben könnte, die Handwerker der US-Zone sich dagegen einig waren, „sofort [...] der von der Besatzungsmacht eingeführten Gewerbefreiheit entgegenzuwirken“.

504 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 186.

1. Der Entwurf der Regierungsparteien CDU/CSU, FDP und DP

Stattdessen hat sich ein Entwurf⁵⁰⁵ der Fraktionen der Regierungsparteien CDU/CSU, FDP und DP nachhaltig niedergeschlagen. Der zunächst lediglich 43 Paragraphen umfassende Entwurf sah Innungen (§§ 2 ff.), Kreishandwerkerschaften (§§ 11 ff.), Landesinnungsverbände (§§ 14 ff.), Handwerkskammern (§§ 17 ff.), Landesberufsvertretungen (§§ 25 f.) sowie Bundesinnungsverbände und eine Bundeshandwerksvertretung (§ 27) vor. Für das Recht der Innungen und der Handwerkskammern wurde weitgehend auf die Regelungen in der Gewerbeordnung in der Fassung vor 1933 verwiesen (§ 41). An der Mitwirkung der Arbeitnehmer in Gesellenausschüssen bei den Innungen sowie den Gesellen- und Meisterprüfungsausschüssen sollte sich gegenüber der Regelung in der Gewerbeordnung in der Fassung vor 1933 nichts ändern (vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: E). Allgemein stützte sich der Entwurf „weitgehend auf die bewährten Bestimmungen der Gewerbeordnung in der vor 1933 zuletzt geltenden Fassung und auf die Vorschriften der Verordnung über den Aufbau des Handwerks“ in der britischen Zone v. 6.12.46“.⁵⁰⁶ Letzteres erklärt, weshalb in den Handwerkskammern eine Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer in der Vollversammlung vorgesehen war (§ 21 Abs. 2 S. 2). Eine Mitwirkung der Arbeitnehmer in den übrigen Organisationen war gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Während die Handwerkskammern nach § 17 Abs. 1 S. 2 als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgestaltet werden sollten, sollten die Innungen zwar gem. § 4 Abs. 1 S. 1 rechtsfähig, jedoch keine „reine Körperschaft[en] des öffentlichen Rechts“ sein, sondern „vielmehr rechtsfähige Organe, die dem öffentlich-rechtlichen Kreis angehören und ihre Rechtsfähigkeit durch staatlichen Hoheitsakt erhalten“.⁵⁰⁷ Gleiches wird aufgrund des ähnlichen Wortlauts der Regelungen für die Kreishandwerkerschaften (§ 11 Abs. 2), Landesinnungsverbände (§ 14 Abs. 2), Landesberufsvertretungen (§ 25 Abs. 1 S. 2 und 3), die Bundesinnungsverbände und die Bundeshandwerksvertretung (vgl. § 27 Abs. 3 S. 2 und 3) anzunehmen sein.

505 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP, Entwurf eines Gesetzes über die Handwerksordnung, BT-Drs. 1/1428; näher zur Entstehung des Entwurfs *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 186 ff.

506 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP, Entwurf eines Gesetzes über die Handwerksordnung, BT-Drs. 1/1428, S. 18.

507 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP, Entwurf eines Gesetzes über die Handwerksordnung, BT-Drs. 1/1428, S. 20.

Der Entwurf wurde bereits in der ersten Lesung im Bundestag hitzig diskutiert. Neben anderen Streitpunkten war man sich auch bezüglich der Arbeitnehmerbeteiligung in den Handwerkskammern uneinig. Vertreter der Regierungsparteien nannten die Mitwirkung der Arbeitnehmer gerade in der Handwerkskammer „eine fortschrittliche Erscheinung“⁵⁰⁸ oder betitelten dies als „Zeichen dafür [...], wie fortschrittlich dieses Gesetz ist“⁵⁰⁹. Der Vertreter der SPD *Veit* forderte eine strikte paritätische Besetzung der Handwerkskammer in Vollversammlung, Vorstand und Ausschüssen unter Hinweis auf den von seiner Fraktion eingeführten Gesetzesentwurf⁵¹⁰ und bemängelte, dass „[a]uch bei den anderen Organisationen, den Innungen, Handwerkstagen und Kreishandwerkerschaften [...] keine Vorsorge dafür getroffen [sei], daß Arbeitnehmer diesen Organisationen angehören und damit die Rechte der Arbeitnehmer auch im Handwerk sichergestellt werden“.⁵¹¹ Die KPD lehnte die Errichtung der Handwerksorganisation in dieser Form grundlegend ab und plädierte für eine „starke Handwerkskammer [...] [mit] einzelnen Fachabteilungen“, wobei sich die Handwerkskammer „zu einem Drittel aus Handwerkern [...], zu einem Drittel aus Gewerkschaftsvertretern und zu einem Drittel aus Vertretern der öffentlichen Hand“ zusammensetzen sollte, denn nur dann wäre „die Vertretung der 2 ½ Millionen [Arbeitnehmer], die hier [nach dem Gesetzesentwurf] ausgeschaltet sind, [...] auch gesichert“.⁵¹² Der Entwurf wurde zur weiteren Beratung an den Ausschuss für Wirtschaftspolitik überwiesen.⁵¹³

2. Der Entwurf des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und die Handwerksordnung von 1953

Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik setzte sich intensiv mit der Sache auseinander. In 53 Sitzungen einer extra hierzu eingerichteten Unterkommissi-

508 Abgeordneter *Günther*, BT, 1. WP, 95. Sitzung vom 26. Oktober 1950, StenBer, S. 3500 (D).

509 Abgeordneter *Stücklen*, BT, 1. WP, 95. Sitzung vom 26. Oktober 1950, StenBer, S. 3505 (C).

510 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Wirtschaft, BT-Drs. 1/1229.

511 Abgeordneter *Veit*, BT, 1. WP, 95. Sitzung vom 26. Oktober 1950, StenBer, S. 3503 (A).

512 Abgeordneter *Harig*, BT, 1. WP, 95. Sitzung vom 26. Oktober 1950, StenBer, S. 3504 (C)/(D).

513 Vgl. Beschluss des Bundestags, BT, 1. WP, 95. Sitzung vom 26. Oktober 1950, StenBer, S. 3506 (B).

on „Handwerksordnung“ sowie weiteren fünf Sitzungen des Ausschusses wurde der Entwurf in weiten Teilen modifiziert.⁵¹⁴ Der ursprünglich 43 Paragraphen umfassende Entwurf beinhaltete nun 125.⁵¹⁵ Diese Ausweitung an Regelungen wurde damit begründet, dass ein Gesetz, „wenn es das Handwerk ordnen wolle, vollständiger und systematischer als der Entwurf sein“ müsse, weshalb der neue Entwurf „von der Klärung des Begriffs ‚Ausübung eines Handwerks‘ über Berufsausbildung und Befähigungsnachweis zu den Organisationen“ führt.⁵¹⁶ Außerdem wurde auf Verweise in andere Gesetze verzichtet und die entsprechenden Regelungen in den Entwurf übernommen.⁵¹⁷

Im Bereich der Handwerksorganisationen gab es im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf der Regierungsfractionen einige Änderungen. Landes- und Bundeshandwerksvertretungen waren nicht mehr vorgesehen. Ebenso wurde aufgrund von Zweifeln an der Vereinbarkeit mit Art. 9 GG auf die fakultative Pflichtinnung verzichtet,⁵¹⁸ so dass nur noch Innungen auf freiwilliger Basis vorgesehen waren (§ 47 Abs. 1 S. 1 des Ausschussentwurfs). Nicht nur die Handwerkskammern (§ 82 Abs. 1 Hs. 2 des Ausschussentwurfs), sondern auch die Innungen (§ 48 des Ausschussentwurfs) und Kreishandwerkerschaften (§ 82 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 48 des Ausschussentwurfs) sollten Körperschaften des öffentlichen Rechts werden. Dies wurde sowohl im Ausschuss für Wirtschaftspolitik und in der Unterkommission Handwerk intensiv diskutiert und von Vertretern der SPD strikt abgelehnt.⁵¹⁹

Die Ausgestaltung der Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Innungen und Handwerkskammern hat sich zum ursprünglichen Entwurf in gewissem Umfang geändert beziehungsweise wurde detaillierter geregelt. Die Aufgaben, an denen die Mitwirkung des Gesellenausschusses bei der Innung zu erfolgen hat, wurden in § 62 Abs. 2 Nr. 1 bis 6 des Ausschussent-

514 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 1.

515 Vgl. hierzu den Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Handwerks im Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, BT-Drs. 1/4172, S. 2 ff.; nachfolgend Ausschuss-Entwurf genannt.

516 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 2.

517 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 3.

518 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Handwerkspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 5.

519 Vgl. N.N., in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 32 f., 34, 39.

wurfs genauer ausdifferenziert und ausgeweitet. Bei den Handwerkskammern war nun nicht mehr nur die Drittelbeteiligung der Gesellen in der Vollversammlung (§ 100 Abs. 1 iVm § 86 Abs. 1 S. 2 des Ausschussentwurfs), sondern auch im Vorstand (§ 102 Abs. 1 S. 2 des Ausschussentwurfs) und in den Ausschüssen der Vollversammlung (§ 104 S. 1 des Ausschussentwurfs) vorgesehen. Zur Drittelbeteiligung in den Organen wurde ausgeführt, dass diese „sich zu einem Drittel aus Gesellen (Unselbständigen) und zu zwei Dritteln aus Meistern (Selbständigen) zusammen[setzen]“, wobei „[d]iese zwei Drittel [...] nach Meinung der Unterkommission nochmal so aufzuteilen [sind], daß nach Möglichkeit die eine Hälfte der Meister von den Vertretern der Einmannbetriebe und die andere Hälfte von Vertretern der übrigen Handwerksbetriebe gestellt wird“.⁵²⁰ Auf die gesetzliche Festlegung wurde jedoch aufgrund von unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen Gebieten verzichtet.⁵²¹ Einigen konnte man sich – nach anfänglichen Differenzen in der Unterkommission⁵²² – auf die Wahl der Vertreter der Gesellen zur Vollversammlung der Handwerkskammer durch ein Wahlmännersystem.⁵²³ Ein weiterer Streitpunkt lag darin, inwieweit die Arbeitnehmer in den Innungen und Kreishandwerkerschaften vertreten sein sollten. Die Vertreter der SPD forderten, dass für den Fall der Errichtung von Innungen und Kreishandwerkerschaften in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts die Arbeitnehmer analog zur Regelung bei der Handwerkskammer zu einem Drittel beteiligt werden sollten.⁵²⁴ Diese Thematik stellte sich als hoch problematisch dar. Man war in der Unterkommission einerseits gewillt, den Charakter der Innung als berufsständische Vertretung zu erhalten, was insbesondere die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben im Bereich der Berufsbildung und des Prüfungswesens umfasste und nach ihrer Ansicht die Rechtsform als Körperschaft des öffentlichen Rechts voraussetzte.⁵²⁵ Folglich bestand die Forderung der SPD nach Beteiligung der Arbeitnehmer zu einem Drittel. Andererseits sollte die Innung

520 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Handwerkspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 4.

521 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Handwerkspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 4.

522 Vgl. *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 27.

523 Vgl. *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 39.

524 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 5; *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 31, 34.

525 Vgl. *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 30 ff.

zugleich tariffähig sein, was mit einer Beteiligung der Arbeitnehmer an allen Innungsaufgaben nicht vereinbar gewesen wäre.⁵²⁶

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Prüfungsausschüsse gleicht der Ausschussentwurf weitestgehend dem Entwurf der Regierungsfractionen, der insoweit völlig auf die Regelungen der Gewerbeordnung in der Fassung vor 1933 verweist. Der Gesellenprüfungsausschuss bestand weiterhin aus einem Vorsitzenden und mindestens zwei Beisitzern, von denen je die Hälfte selbständige Handwerker und Gesellen sein mussten (§ 34 des Ausschussentwurfs). Die Zusammensetzung des Meisterprüfungsausschusses wurde jedoch detaillierter geregelt. Während bisher nur vorgeschrieben war, dass die Prüfungskommission aus einem Vorsitzenden und vier Beisitzern bestehen musste, sollte sich der Ausschuss gem. § 43 des Ausschussentwurfs fortan aus einem Vorsitzenden, der dem Handwerk, für das der Meisterprüfungsausschuss errichtet wurde, nicht angehören soll, zwei selbständigen Meistern und einem Meistergesellen des entsprechenden Handwerks sowie einer Person mit besonderer Sachkunde in wirtschaftlicher Betriebsführung und kaufmännischen und allgemeintheoretischen Kenntnissen zusammensetzen. Einig war man sich über diese Zusammensetzung im Ausschuss für Wirtschaftspolitik hingegen nicht. Die Vertreter der SPD forderten eine neutralere Stellung des Vorsitzenden sowie einen zweiten Beisitzer aus dem Kreis der Arbeitnehmer.⁵²⁷

Die SPD konnte sich in der Unterkommission und in dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik mit ihren Ansichten bezüglich der Rechtsstellung von Innungen und Kreishandwerkerschaften beziehungsweise der Beteiligung der Arbeitnehmer an diesen sowie der Zusammensetzung des Meisterprüfungsausschusses nicht durchsetzen.⁵²⁸ Es überrascht somit nicht, dass die weitere Beratung des vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik vorgelegten Entwurfs im Bundestag kontrovers verlief. Der SPD-Abgeordnete *Lange* wiederholte die Forderung aus dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik zur neutraleren Ausgestaltung des Meisterprüfungsausschusses, um „von dem Ausschuss den Verdacht zu nehmen – der leider in der Öffentlichkeit in einer Reihe von Fällen immer wieder aufgetaucht ist –, daß er mit der Abnahme der Prüfung – Befähigungsnachweis – so etwas wie eine

526 Vgl. N.N., in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 30 ff.

527 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 4; N.N., in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 24 f.

528 Vgl. N.N., in: Schwannecke, HwO, Ordnungsziffer 105, S. 39; Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, zu BT-Drs. 1/4172, S. 9.

versteckte Bedürfnisprüfung verbinden wolle“.⁵²⁹ Dem wurde von Seiten des Abgeordneten *Günther* (CDU) entgegnet, dass man sich nicht „aus Meinungsverschiedenheiten in der Gesinnung, als vielmehr dadurch, daß diese Regelung in der Praxis wirklich nicht durchführbar ist“ gegen den Vorschlag der SPD wende und sich für die Regelung im Gesetzesentwurf entschieden hat, da man „in den meisten Berufen den zweiten Gesellen gar nicht auftreiben“ könne.⁵³⁰ Dies liege zum einen daran, „weil erfahrungsgemäß sehr viele Gesellen [...], wenn sie einmal die Meisterprüfung haben, sich sofort selbständig machen“ und zum anderen daran, dass ein Gesellenbeisitzer „Prüfungstermine nicht immer wahrnehmen [kann], weil erfahrungsgemäß der Gesellenbeisitzer, der schon die Meisterprüfung hat, aber noch in einem Betrieb in abhängiger Stellung tätig ist, sich nicht immer so freimachen kann wie der Meister, der in seinem eigenen Betrieb disponieren kann“.⁵³¹ Gegen die Bedenken der Neutralität des Meisterprüfungsausschusses wurde angeführt, dass durch den Gesellenbeisitzer und den Umstand, dass weder die Person, welche die kaufmännische Prüfung abnimmt, noch der Vorsitzende Handwerksmeister sein müssen, diese Gefahr bereits gar nicht bestehe.⁵³²

Bezüglich der Streitpunkte im Hinblick auf die Rechtsform der Innungen und die Mitwirkung der Arbeitnehmer führte der Abgeordnete *Lange* aus, dass die SPD-Fraktion zwar die Errichtung der Innungen in Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts trotz weiterhin bestehender Bedenken zwar mittrage, den Gesellen nun aber „breiteren Raum bei den Innungen“ gegeben werden müsste und deshalb „die Mitwirkung oder Beteiligung des Gesellenausschusses nicht“ ausreiche.⁵³³ Weiter führte er aus, „daß all das, was geeignet [sei] [...], die Wirtschaftskraft des Handwerks und damit eben auch seiner Betriebe insgesamt zu stärken, damit gleichzeitig zu einer erhöhten Sicherung der Arbeitsplätze beizutragen, mittelbar oder

529 Abgeordneter *Lange*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12537 (A).

530 Abgeordneter *Günther*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12537 (D).

531 Abgeordneter *Günther*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12537 (C).

532 Vgl. Abgeordneter *Günther*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12537 (D).

533 Abgeordneter *Lange*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12539 (C).

unmittelbar auch die Gesellen an[ginge]⁵³⁴ Die SPD-Fraktion forderte deshalb in einem Änderungsantrag eine weitreichendere Beteiligung des Gesellenausschusses, die sich nun insbesondere auch auf die Förderung des Genossenschaftswesens, die Erstattung von Gutachten und Auskünften gegenüber Behörden, die Schaffung und Förderung von Einrichtungen zur Verbesserung der Arbeitsweise und Betriebsführung sowie die Beratung der Vergebungsstellen bei der Vergebung öffentlicher Lieferungen und Leistungen erstrecken sollte.⁵³⁵

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden von den Regierungsfractionen heftig kritisiert. Der Abgeordnete *Mensing* von der CDU befürchtete, dass „die Gesellen bei sämtlichen Innungsaufgaben mitzuwirken haben“ und diese dadurch „in großem Umfang für Innungsaufgaben zuständig werden, die allein Aufgaben der [...] selbständigen Handwerker sind“, insbesondere würden sich die Arbeitnehmer „in die wirtschaftliche Führung einmischen“.⁵³⁶ Dies sei gerade deshalb zu unterbinden, da der Betriebsinhaber „die Verantwortung in wirtschaftlicher Beziehung allein trägt“.⁵³⁷ Auch im Hinblick auf die Tariffähigkeit der Innungen müsse sich der Gesellenausschuss aus Aufgaben des selbständigen Handwerks heraushalten, denn ansonsten gehe „nach arbeitsrechtlichen Maßstäben die sogenannte Reinheit des Arbeitgeberverbandes“ verloren.⁵³⁸ Entscheidend für die Ablehnung sei schließlich gewesen, dass man durch die Forderung „weit über das Betriebsverfassungsgesetz hinausgehen“ würde, in dem bereits die Mitwirkung von Arbeitnehmern in den Betrieben geregelt ist.⁵³⁹ Von Seiten der FDP wurde bekundet, dass zwar „alles Interesse daran [bestehe], daß schon der junge Geselle zu einer aktiven Mitarbeit innerhalb seiner Innung angehalten wird“, man eine Mitwirkung an Aufgaben, die allein die Betriebsinhaber

534 Abgeordneter *Lange*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12539 (D).

535 Vgl. Änderungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Umdruck 1/850.

536 Abgeordneter *Mensing*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12540 (B).

537 Abgeordneter *Mensing*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12540 (C).

538 Abgeordneter *Mensing*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12540 (C)/(D).

539 Abgeordneter *Mensing*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12541 (B).

angehen, jedoch ablehne, insbesondere da auch hier der Verlust der Tariffähigkeit befürchtet wurde.⁵⁴⁰

Die von der SPD vorgebrachten Anliegen fanden in der Abstimmung schließlich keine Mehrheit.⁵⁴¹ Ebenso erging es der Forderung der KPD nach einer paritätischen Besetzung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Vollversammlung und Vorstand der Handwerkskammern.⁵⁴² Trotz der erwähnten Meinungsverschiedenheiten wurde der endgültige Entwurf durch die breite Mehrheit des Bundestages⁵⁴³ mit Ausnahme der Abgeordneten der KPD getragen.⁵⁴⁴ Am 24. April 1953 stimmte auch der Bundesrat dem Gesetz zu.⁵⁴⁵ Bevor die Handwerksordnung verkündet werden konnte, musste diese von der Alliierten Kommission noch gestattet werden, wobei ein Veto von Seiten der amerikanischen Besatzungsmacht für möglich gehalten wurde.⁵⁴⁶ Dieser Fall trat jedoch nicht ein, stattdessen wurde auf eine Anfrage des Bundeskanzlers *Adenauer* übermittelt, dass die Direktiven der amerikanischen Militärregierung bezüglich der Gewerbefreiheit insofern als geändert anzusehen sind, wie es zur Anwendung der Handwerksordnung erforderlich ist.⁵⁴⁷ Die Handwerksordnung wurde daraufhin am 17. September 1953 ausgefertigt und am 23. September 1953 im Bundesgesetzblatt verkündet.⁵⁴⁸ Die Rechtseinheit wurde damit in der Bundesrepublik Deutschland wiederhergestellt.

540 Abgeordneter *Nöll von der Nahmer*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12541 (C)/(D).

541 Vgl. BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12538 (C), 12542 (C).

542 Vgl. BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12543 (D), 12544 (B)/(D).

543 Auch die SPD stimmte dem Gesetzesentwurf mit der Begründung zu, dass „die Sozialdemokratie [...] gegenüber dem Gesetzentwurf ihre Bedenken“ hat, sich „aber nicht der Notwendigkeit dieser Gesetzgebung verschließ[t]“ und die „Dinge sorgfältig beobachten“ wird, vgl. Abgeordneter *Lange*, BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12549 (B).

544 Vgl. BT, 1. WP, 258. Sitzung vom 26. März 1953, StenBer, S. 12557 (C).

545 Vgl. BR, 105. Sitzung vom 24. April 1953, StenBer, S. 214 (B).

546 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 194.

547 Vgl. *Chesi*, Handwerksorganisation, S. 195.

548 Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953 (BGBl. I S. 1141); nachfolgend HwO-1953 genannt.

II. Handwerksnovelle von 1965

Am 24. Juni 1964 brachten die Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Handwerksordnung in den Bundestag ein.⁵⁴⁹ Der vom Ausschuss für Mittelstandsfragen federführend überarbeitete Entwurf wurde am 23. Juni 1965 im Bundestag verabschiedet.⁵⁵⁰ Daraufhin folgte eine konsolidierte Neufassung der Handwerksordnung.⁵⁵¹

Die wohl größte Neuerung stellte die Aufnahme des handwerksähnlichen Gewerbes in die Handwerksordnung dar (§§ 18 ff. HwO-1965). Die handwerksähnlichen Betriebe wurden im Bereich der Selbstverwaltungsorganisationen jedoch nur bei den Handwerkskammern berücksichtigt, in denen diese fortan auch Mitglieder waren (§ 90 Abs. 2 HwO-1965). Den Innungen konnten weiterhin lediglich Inhaber von Handwerksbetrieben beitreten (§ 52 Abs. 1 HwO-1965), sodass aufgrund der fehlenden Mitgliedschaft in den Innungen die Inhaber eines handwerksähnlichen Betriebs auch keine Repräsentation in den Kreishandwerkerschaften fanden.

Daneben wurden „in das Gesetz einige Bestimmungen aufgenommen [...], die [...] die Stellung der Gesellen in den Kammern wie auch in den Gesellenausschüssen stärken“.⁵⁵² In § 90 Abs. 2 HwO-1965 wurde erstmals die Zugehörigkeit zur Handwerkskammer normiert. Demnach gehörten der Körperschaft selbständige Handwerker und Inhaber handwerksähnlicher Betriebe sowie die Gesellen und Lehrlinge dieser Gewerbetreibenden an. In den Gesellenprüfungsausschüssen saß neben dem Vorsitzenden sowie mindestens je einem selbständigen Handwerker und einem Gesellen gem. § 38 Abs. 1 S. 1 HwO-1965 fortan auch verpflichtend eine Lehrkraft der Berufsschulen. In § 67 Abs. 3 HwO-1965 wurde aufgenommen, dass bei den Innungen ein Ausschuss zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Betriebsinhabern und Lehrlingen eingerichtet werden kann, wobei es sich hierbei nicht um eine gesetzliche Neuerung handelte, sondern viel-

549 Antrag der Abgeordneten Schulhoff und Genossen und Fraktion der CDU/CSU, Lange (Essen) und Genossen und Fraktion der SPD, Opitz und Genossen und Fraktion der FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, BT-Drs. 4/2335.

550 Vgl. BT, 4. WP, 191. Sitzung vom 23. Juni 1965, StenBer, S. 9594 (D); Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1254).

551 Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 2); nachfolgend HwO-1965 genannt.

552 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Mittelstandsfragen, zu BT-Drs. 4/3461, S. 6.

mehr die bereits bestehende Regelung aus § 111 Abs. 2 des ArbGG⁵⁵³ in die Handwerksordnung aufgenommen wurde.⁵⁵⁴ Dem Ausschuss gehören gem. § 111 Abs. 2 S. 1 ArbGG Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl an. Im Gesellenausschuss der Innungen können nach der neuen Regelung in § 71 Abs. 1 Nr. 3 HwO-1965 auch Gesellen mitwirken, die zwar keine Gesellenprüfung, aber eine entsprechende Lehrabschlussprüfung abgelegt haben. Außerdem wurde in § 69 Abs. 4 HwO-1965 eine Schutzbestimmung für die Vertreter im Gesellenausschuss eingeführt, wonach diese in der Ausübung ihrer Tätigkeit nicht behindert werden dürfen. Schließlich wurde bei den Handwerkskammern ein ständiger Ausschuss für die Lehrlingsausbildung vorgesehen, der sich aus einem Vorsitzenden und mindestens vier Beisitzern zusammensetzt, von denen die Hälfte Arbeitnehmer sein müssen (§ 110 Abs. 2 HwO-1965).

Im Rahmen der Behandlung des Entwurfs im Ausschuss für Mittelstandsfragen wurde auch diskutiert, ob durch die Aufnahme der handwerkähnlichen Betriebe in die Handwerkskammern und aufgrund der zunehmenden Anzahl an abhängig Beschäftigten die für die Handwerkskammern festgesetzte Beteiligung der selbständigen Betriebsinhaber zu zwei Dritteln und der Arbeitnehmer zu einem Drittel angepasst werden muss. Die Minderheit im Ausschuss setzte sich für die paritätische Besetzung ein. Dies wurde von der Mehrheit insbesondere deshalb verweigert, da in der restlichen wirtschaftlichen Selbstverwaltung keine paritätische Beteiligung vorgesehen ist.⁵⁵⁵

553 Arbeitsgerichtsgesetz vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 1267); die heute geltende Fassung regelt noch immer in § 111 Abs. 2 in leicht geänderter Fassung die Ausschüsse zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Auszubildenden und Auszubildenden im Bereich des Handwerks.

554 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Mittelstandsfragen, zu BT-Drs. 4/3461, S. 16.

555 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Mittelstandsfragen, zu BT-Drs. 4/3461, S. 6; insbesondere war nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920) keine Beteiligung der Arbeitnehmer in den Industrie- und Handelskammern vorgesehen und ist bis heute auch nicht eingeführt.

III. Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969

Das Berufsbildungsgesetz aus dem Jahr 1969⁵⁵⁶ führte eine einheitliche gesetzliche Regelung für die berufliche Ausbildung sowie die berufliche Fortbildung und Umschulung ein.⁵⁵⁷ Außerdem wurden weitere Elemente der internen Kooperation zwischen Betriebsinhabern und Arbeitnehmern im Bereich des Prüfungswesens sowie in Form des Berufsbildungsausschusses in die Handwerksorganisationen getragen. Erste Anträge für den Erlass eines derartigen Gesetzes lagen bereits am 30. August 1966⁵⁵⁸ sowie am 25. Oktober 1966⁵⁵⁹ vor. Obwohl beide Entwürfe keine Sonderregelungen für das Handwerk vorsahen, kam die Mehrheit in dem Ausschuss für Arbeit, an den die Gesetzesentwürfe überwiesen wurden, sowie in der endgültigen Beschlussfassung im Bundestag dahingehend überein, dass die Berufsbildung im Handwerk aufgrund von Systematik und gesetzestechnischer Einheit in der Handwerksordnung geregelt werden sollte.⁵⁶⁰ Die entsprechenden Vorschriften der Handwerksordnung sollten dem Berufsbildungsgesetz angepasst und damit die Einheitlichkeit gesichert werden. Nach Ansicht des Ausschusses sollte lediglich dort, „wo im Handwerk Besonderheiten bestehen, die eine abweichende Regelung rechtfertigen, [...] eine diesen Verhältnissen angemessene Regelung getroffen“ werden.⁵⁶¹

Für die Ausbildung in Gewerben der Anlage A der Handwerksordnung sollte gem. § 73 BBiG-1969⁵⁶² zu weiten Teilen lediglich die angepassten Vorschriften der Handwerksordnung gelten. Hierzu zählten die Regelungen zur Ordnung der Berufsbildung sowie zum Berufsbildungsausschuss der zuständigen Stelle und die Straf- und Bußgeldvorschriften. Die Handwerkskammer war auch zuständige Stelle für alle anderen Berufsausbildungen, die in Handwerks- und handwerksähnlichen Betrieben durchge-

556 Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112); nachfolgend BBiG-1969 genannt.

557 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit, BT-Drs. 5/4260, S. 2.

558 Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz), BT-Drs. 5/887.

559 Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Berufsausbildung (Berufsausbildungsgesetz), BT-Drs. 5/1009.

560 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit, BT-Drs. 5/4260, S. 3; Abgeordneter Müller, BT, 5. WP, 237. Sitzung vom 12. Juni 1969, StenBer, S. 13162 (B)/(C).

561 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit, BT-Drs. 5/4260, S. 3.

562 Eine ähnliche Regelung findet man in dem heute gültigen § 3 Abs. 3 BBiG, wonach für die Berufsbildung in Berufen der HwO weite Teile des BBiG nicht gelten, sondern stattdessen die Regelungen der HwO.

führt wurden (§ 74 S.1 BBiG-1969⁵⁶³), sowie für die Berufsbildung von handwerksähnlichen Gewerben der Anlage B, auch wenn diese nicht in einem Handwerks- oder handwerksähnlichen Betrieb stattfand (§ 74 S.2 BBiG-1969). In diesen Fällen galten jedoch ausschließlich die Regelungen des BBiG-1969.⁵⁶⁴

Fortan konnte das Bundesministerium für Wirtschaft mit Blick auf eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung nach § 25 HwO beziehungsweise § 25 Abs.1 BBiG-1969 Ausbildungsordnungen erlassen. Die befürchtete „Aushöhlung der Selbstverwaltung der Wirtschaft [...] durch eine staatliche Normsetzung“ sollte dadurch gemindert werden, dass sich die Kammern „auf eine Reihe von Rechtsverordnungen stützen [...] [können], die als Rahmenvorschriften durch eigenes statutarisches Recht“ ergänzt werden.⁵⁶⁵ Dies hat sich auch in der bis heute gültigen Regelung des § 41 HwO niedergeschlagen, wonach die Handwerkskammer, soweit keine Vorschriften bestehen, die Durchführung der Berufsbildung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften regelt.

Die Gesellenprüfungsausschüsse setzen sich fortan anstatt aus mindestens vier Personen (§ 38 HwO-1965, vgl. hierzu oben unter 2. Kapitel: H.II) nur noch aus mindestens drei Personen zusammen, wobei dem Prüfungsausschuss selbständige Handwerker und Arbeitnehmer in gleicher Zahl sowie mindestens ein Lehrer einer berufsbildenden Schule angehören müssen, § 34 Abs.2 HwO. Wesentlicher Unterschied war jedoch, dass nun gesetzlich in § 34 Abs. 4 HwO vorgeschrieben war, dass die Arbeitnehmervertreter in die Prüfungsausschüsse bei den Handwerkskammern von den Gesellenvertretern in der Vollversammlung gewählt werden. Zur Ermittlung des Ausbildungsstandes sind nach § 39 HwO Zwischenprüfungsausschüsse zu bilden, deren Zusammensetzung nicht gesetzlich geregelt ist. In Anlehnung an die Regelung der Gesellenprüfungsausschüsse werden nach § 42 Abs.1 S.2⁵⁶⁶ und § 42a Abs.2. S.2⁵⁶⁷ HwO jeweils iVm § 34 HwO Prüfungsausschüsse für die berufliche Fortbildung und für die berufliche Umschulung errichtet.

563 Entspricht inhaltlich dem heute gültigen § 71 Abs. 7 BBiG.

564 Eine derartige Regelung gibt es heute nicht mehr. Nach § 3 Abs. 3 BBiG richtet sich die Berufsbildung in sämtlichen Berufen der HwO in weiten Teilen nach der HwO.

565 Abgeordneter *Diebäcker*, BT, 5. WP, 67. Sitzung vom 26. Oktober 1966, StenBer, S. 3189 (A)/(B).

566 Entspricht dem heute gültigen § 42h Abs.1 HwO.

567 Entspricht dem heute gültigen § 42n Abs. 3 HwO.

Neu eingeführt wurden Berufsbildungsausschüsse, die nach § 43 Abs. 1 HwO bei den Handwerkskammern zu errichten sind und aus sechs selbständigen Handwerkern, sechs Arbeitnehmern sowie sechs Lehrern an berufsbildenden Schulen bestehen, wobei letztere lediglich mit beratender Stimme teilhaben. Mithin wurde ein – die beratenden Lehrer ausgeklammert – paritätisch besetztes Gremium gebildet, das nach § 44 Abs. 1 HwO in allen wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung zu unterrichten und zu hören ist. Die Stellungnahmen des Ausschusses, die vor einer Beschlussfassung der Vollversammlung über Vorschriften zur Durchführung der Berufsbildung einzuholen sind (§ 44 Abs. 2 HwO), sind für die Vollversammlung grundsätzlich bindend, es sei denn, dass diese mit einer Mehrheit von drei Vierteln ihrer Mitglieder die Stellungnahme abändert oder ablehnt (§ 44 Abs. 3 HwO). Obwohl hierdurch dem Berufsbildungsausschuss bereits weitreichende Mitwirkung zugesprochen wird und hohe Anforderungen an die Ablehnung der Stellungnahmen gestellt werden, war diese Regelung bei der Verabschiedung des BBiG-1969 sehr umstritten.⁵⁶⁸ Dies lag unter anderem daran, dass die Möglichkeit der Überstimmung durch die Vollversammlung nur bei den Berufsbildungsausschüssen nach der Handwerksordnung vorgesehen ist, jedoch nicht bei denen nach dem BBiG-1969.⁵⁶⁹ Weiterer Streitpunkt war, dass die Arbeitnehmervertreter in den Berufsbildungsausschuss nach § 43 Abs. 2 HwO von den Gesellenvertretern in der Handwerkskammer gewählt werden, anstatt wie nach § 56 Abs. 2 BBiG-1969 durch die Gewerkschaften und selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- und berufspolitischer Zwecksetzung. Gleiches galt für die Wahl der Gesellenvertreter in die Gesellenprüfungsausschüsse. Während man von Seiten der SPD hierin einen Versuch der Diskriminierung der Gewerkschaften sah,⁵⁷⁰ wurde diese Differenzierung von der Mehrheit des Bundestages mit der Begründung getragen, dass „die durch freie Wahl zustande gekommene Gesellenvertretung bei der

568 Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten *Folger*, BT, 5. WP, 236. Sitzung vom 11. Juni 1969, StenBer, S. 13126 (B); Abgeordneter *Behrendt*, BT, 5. WP, 237. Sitzung vom 12. Juni 1969, StenBer, S. 13156 (B).

569 Der Abgeordnete *Folger*, BT, 5. WP, 236. Sitzung vom 11. Juni 1969, StenBer, S. 13126 (B) führt dazu aus, dass es „ein Bruch [sei], wenn für die Handwerkskammern die Sache anders geregelt wird als z.B. für die Industrie- und Handelskammern“ und es „gar nicht einzusehen [sei], warum [...] ein solcher Unterschied gemacht werden muß“.

570 Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten *Behrendt*, BT, 5. WP, 237. Sitzung vom 12. Juni 1969, StenBer, S. 13155 (C), 13156 (B).

Handwerkskammer voll wirksam sein“ soll, was auch die Benennung ihrer Vertreter in die Ausschüsse beinhalte.⁵⁷¹

Durch die Anstöße des Berufsbildungsgesetzes wurde die interne Kooperation zwischen Betriebsinhabern und Arbeitnehmern durch den paritätisch besetzten und mit weitreichenden Mitbestimmungsrechten im Bereich der Berufsbildung ausgestatteten Berufsbildungsausschuss weiter gestärkt und die Mitwirkung der betroffenen Arbeitnehmer aus dem Handwerk durch die Möglichkeit zur Besetzung ihrer Vertreter in den Ausschüssen bestätigt, statt dies externen Organisationen zu überlassen.

IV. Handwerksnovelle von 1994

Die Handwerksnovelle 1994⁵⁷² enthielt punktuelle Änderungen im Recht der Handwerksorganisationen. Bereits im Entwurfstext heißt es, dass durch die Gesetzesänderung unter anderem die „Rechte der Arbeitnehmer bei der Mitwirkung in der Selbstverwaltung des Handwerks [...] verbessert“ werden sollen.⁵⁷³ Fortan müssen die Mitglieder des Gesellenausschusses, soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist, von ihrer beruflichen Tätigkeit ohne Minderung des Arbeitsentgelts freigestellt werden, sofern keine wichtigen betrieblichen Belange entgegenstehen (§ 69 Abs. 4 S. 3 HwO). Außerdem wird durch eine kurzzeitige Arbeitslosigkeit das Wahlrecht der Gesellen zum Gesellenausschuss nicht mehr berührt (§ 71a HwO) und Amtsträger verbleiben trotz eintretender Arbeitslosigkeit bis zum Ende ihrer Amtszeit im Amt (§ 72 S. 2 HwO). Gleiches gilt auch für die Arbeitnehmervertreter in der Handwerkskam-

571 So die Aussage des Abgeordneten *Stücklen*, BT, 5. WP, 237. Sitzung vom 12. Juni 1969, *StenBer*, S. 13156 (B)/(C), der auch weiter ausführt, dass „die Gesellenvertretung in der Vollversammlung der Handwerkskammer in einer Urwahl gewählt wird, an der selbstverständlich auch die Gewerkschaften und die Verbände [...] mitwirken“.

572 Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksähnlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2256); da das Gesetz nach dessen Art. 7 zum 1. Januar 1994 in Kraft trat, wird es als Handwerksnovelle 1994 bezeichnet.

573 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drs. 12/5918, S. 2; vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drs. 12/6303, S. I; ausführlich zur Konkretisierung, Festigung und Ausweitung der Arbeitnehmerbeteiligung *John*, *WiVerw* 1994, 34.

mer (§ 98 Abs. 2, § 103 HwO). Durch die Handwerksnovelle 1994 wurden neben den Gesellen nun auch sonstige Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in den Mitgliederkreis der Handwerkskammer aufgenommen (§ 90 Abs. 2 Var. 3 HwO). Grund hierfür war einerseits die Strukturentwicklung im Handwerk, wonach „die Zahlen der Gesellen und sonstigen Facharbeiter, gemessen an den im Handwerk tätigen kaufmännischen und technischen Arbeitnehmern[,] absolut und relativ zurückgehen“.⁵⁷⁴ Andererseits sind „die kaufmännischen und technischen Angestellten von Maßnahmen der Handwerkskammern ebenfalls betroffen [...], [sodass] es gerechtfertigt [ist], diese Personengruppe in den Kreis der Pflichtzugehörigen zur Handwerkskammer aufzunehmen“.⁵⁷⁵

Außerdem wurde das Wahlmännersystem zur Wahl der Arbeitnehmervertreter zur Handwerkskammer abgeschafft und durch eine unmittelbare Wahl ersetzt sowie das Wahlalter auf die Volljährigkeit herabgesetzt (§§ 98 f. HwO). Als Begründung wurde angeführt, dass das Wahlmännersystem nicht mehr den Verhältnissen entspreche und es aufgrund der technischen Gegebenheiten nun auch möglich sei, eine direkte Wahl durchzuführen.⁵⁷⁶ Neu geregelt wurde auch die Wahl des Präsidiums der Handwerkskammer. Der Präsident bedarf zur Wahl die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder (§ 108 Abs. 3 HwO) und die Vizepräsidenten dürfen nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der Gruppe erfolgen, der sie angehören (§ 108 Abs. 4 HwO).

V. Handwerksnovelle von 1998

Im Rahmen der Beratung zur Handwerksnovelle 1998⁵⁷⁷, die weder in den Entwurfstexten⁵⁷⁸ noch in der verabschiedeten Fassung Neuerungen zur

574 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drs. 12/5918, S. 24.

575 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drs. 12/5918, S. 24.

576 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes, BT-Drs. 12/5918, S. 25.

577 Zweites Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 25. März 1998 (BGBl. I S. 596); ausführlich hierzu *Schwannecke/Heck*, *GewArch* 1998, 305.

578 Der Novelle lagen ein Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 13/8846, und einer der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP, BT-Drs. 13/9388,

Arbeitnehmerbeteiligung enthielt und vielmehr auf die „Verbesserung der Möglichkeit für handwerksübergreifende Tätigkeiten und Erreichung einer höheren Flexibilität der Handwerksleistungen“ zielte,⁵⁷⁹ wurde auch ein Entschließungsantrag auf Stärkung der Arbeitnehmerbeteiligung in Innungen und Kreishandwerkerschaften eingebracht.⁵⁸⁰ Der Antrag knüpft daran an, dass aufgrund der Handwerksnovelle 1998 in Innungen auch fachlich oder wirtschaftlich nahestehende handwerksähnliche Gewerbe aufzunehmen sind, für die keine Ausbildungsordnung besteht, und damit zugleich ungelernte Betriebsinhaber Mitglieder der Innung sein können. Hierdurch wende man sich vom fachlichen Qualifikationsabschluss ab, sodass lediglich die Unternehmerfunktion Voraussetzung zur Innungsmitgliedschaft sei.⁵⁸¹ Entsprechend sei jedoch auch der Gesellenausschuss der Innungen dahingehend abzuändern, dass fortan nicht nur Gesellen, sondern allen bei Innungsmitgliedern beschäftigten Arbeitnehmern das aktive und passive Wahlrecht zu den neuen Arbeitnehmersausschüssen zukommt.⁵⁸² Eine Begrenzung auf Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung sei nicht nötig, da der Arbeitnehmersausschuss den „Charakter umfassender Interessenvertretung der Arbeitnehmer“ hat.⁵⁸³ Zugleich sollten auch bei den Kreishandwerkerschaften sog. Kreisarbeitnehmersausschüsse als Interessenvertretungsorgan der Arbeitnehmer errichtet werden.⁵⁸⁴ Diese „Schließung einer Gesetzeslücke“ sei notwendig, da einerseits „die meisten Innungen ihre Geschäftsführung der Kreishandwerkerschaft übertragen“ und andererseits in den Kreishandwerkerschaften „die Politik im Innenverhältnis zu den einzelnen Mitgliedsinnungen und im Außenverhältnis koordiniert, gestaltet und umgesetzt wird“.⁵⁸⁵ Die fehlende Arbeitnehmermitwirkung in den Kreishandwerkerschaften wurde insoweit als „Verstoß gegen das [...] zugrunde gelegte Kooperationsmodell Handwerk“ bezeichnet.⁵⁸⁶ Der

sowie eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drs. 13/9875, zugrunde.

579 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drs. 13/9875, S. 1; vgl. zu den Änderungen durch die Handwerksnovelle 1998 ausführlich Kolb, GewArch 1998, 217; Schwannecke/Heck, GewArch 1998, 305.

580 Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876.

581 Vgl. Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 1.

582 Vgl. Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 2 f.

583 Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 3.

584 Vgl. Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 2.

585 Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 3.

586 Entschließungsantrag der SPD, BT-Drs. 13/9876, S. 3.

Entschließungsantrag war jedoch nicht mehrheitsfähig und wurde in der Beschlussfassung abgelehnt.⁵⁸⁷

VI. Handwerksnovelle von 2004

Obwohl die SPD in den darauffolgenden Jahren als stärkste Partei im Bundestag die Regierung stellte, wurden die von ihr bislang geforderten Verbesserungen der Arbeitnehmermitwirkung in der Handwerksorganisation (insbesondere die Parität in der Handwerkskammer, die Arbeitnehmerausschüsse bei den Innungen sowie die Kreisarbeitnehmerausschüsse bei den Kreishandwerkerschaften) nicht verwirklicht.

Zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit sollte durch die Handwerksnovelle 2004⁵⁸⁸ die Existenzgründung vereinfacht und der Berufszugang liberalisiert werden.⁵⁸⁹ Dies erfolgte durch die Einführung der Kategorie zulassungsfreies Handwerk (Anlage BI zur HwO), wobei 53 bisher zulassungspflichtige Handwerke fortan ohne Befähigungsnachweis selbständig betrieben werden konnten. Neben einigen weiteren Änderungen⁵⁹⁰ wurde nach dem neu gefassten § 7 Abs. 1 S. 1 HwO vom Inhaberprinzip, wonach der Betriebsinhaber die Voraussetzungen zum selbständigen Betrieb eines Handwerks erfüllen muss, zugunsten des Betriebsleiterprinzips, wonach diese Voraussetzungen auch ein angestellter Betriebsleiter erfüllen kann, abgerückt.⁵⁹¹ Dies hatte zur Konsequenz, dass die gesetzliche Regelung der Innungsmitgliedschaft überarbeitet werden musste, sodass sich nach dem neuen § 52 Abs. 1, § 58 Abs. 1 HwO die Inhaber eines Handwerks- oder handwerksähnlichen Betriebs zu einer Innung zusammenschließen können.

587 Vgl. BT, 13. WP, 220. Sitzung vom 13. Februar 1998, StenBer, S. 20142 (A).

588 Die Handwerksnovelle 2004 besteht aus dem Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2933) und dem Dritten Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2934).

589 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 630.

590 Vgl. zu den Änderungen durch die Handwerksnovelle 2004 ausführlich *Korrmann/Hüpers*, Neues HandwerksR; *Schwannecke/Heck*, GewArch 2004, 129; *M. Müller*, NVwZ 2004, 403.

591 Vgl. *Schwannecke/Heck*, GewArch 2004, 129 (130 f.).

Durch die Handwerksnovelle 2004 wurde auch eine „abstrakt-beispielhafte Aufzählung“⁵⁹² von nicht wesentlichen Tätigkeiten in § 1 Abs. 2 HwO aufgenommen, die einfache Tätigkeiten (§ 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HwO), neben-sächliche Tätigkeiten (§ 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HwO) sowie nicht aus dem Handwerk stammende Tätigkeiten (§ 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 HwO) umfasst. Obwohl der Regelungszweck rein deklaratorisch und der Rechtssicherheit dienen sollte, wurde auch eine Rechtsänderung hervorgerufen.⁵⁹³ Fortan sind nach dem neuen § 90 Abs. 3 HwO selbständige Betriebsinhaber, die lediglich einfache Tätigkeiten eines zulassungspflichtigen Handwerks iSd § 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 HwO ausüben und damit keinen Handwerksbetrieb iSd § 1 Abs. 1 HwO führen, Mitglieder der Handwerkskammer, wenn sie „durch einen handwerklichen Werdegang geprägt sind“.⁵⁹⁴ Aufgrund des klaren Wortlauts des § 90 Abs. 3 HwO sind Betriebsinhaber, die lediglich neben-sächliche oder nicht aus dem Handwerk stammende Tätigkeiten verrichten, nicht Mitglieder der Handwerkskammer.⁵⁹⁵ In Bezug auf die Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Handwerkskammern ist auffällig, dass die neue Regelung lediglich die Betriebsinhaber erfasst, wohingegen die Arbeitnehmer in den entsprechenden Kleinunternehmen nicht Mitglieder der Handwerkskammer werden.⁵⁹⁶

VII. Handwerksnovellen von 2020 und 2021

Die Handwerksordnung wurde zuletzt durch die Novellen 2020⁵⁹⁷ und 2021⁵⁹⁸ geändert. Durch die Handwerksnovelle 2020 wurden zwölf zulassungsfreie Handwerke aus der Anlage B1 zurückgeführt in die Anlage A der zulassungspflichtigen Handwerke. Das Recht der Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks wurde hierdurch nicht berührt. Erst durch die Handwerksnovelle 2021 erfolgten kleinere Änderungen in den Handwerksorganisationen. Fortan wird den Gewerkschaften und selbstän-

592 Kormann/Hüpers, Neues HandwerksR, S. 27.

593 Vgl. Kormann/Hüpers, Neues HandwerksR, S. 29 ff.

594 Kormann/Hüpers, Neues HandwerksR, S. 33.

595 Vgl. Kormann/Hüpers, Neues HandwerksR, S. 33; Haas, Novelle der Handwerksordnung, S. 181.

596 Vgl. auch Haas, Novelle der Handwerksordnung, S. 183.

597 Viertes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 6. Februar 2020 (BGBl. I S. 142).

598 Fünftes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1654).

digen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung das Recht eingeräumt, Wahlvorschläge zu den Wahlen der Gesellenprüfungsausschüsse (§ 34 Abs. 4 S. 2, § 34 Abs. 5 S. 2 HwO), der Prüfungsausschüsse für zusätzliche berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten (§ 39a Abs. 2 iVm § 34 Abs. 4 S. 2, § 34 Abs. 5 S. 2 HwO), der Prüfungsausschüsse für die berufliche Weiterbildung (§ 42h Abs. 1 S. 2 iVm § 34 Abs. 4 S. 2, § 34 Abs. 5 S. 2 HwO), der Prüfungsausschüsse für die berufliche Umschulung (§ 42n Abs. 3 S. 2 iVm § 34 Abs. 4 S. 2, § 34 Abs. 5 S. 2 HwO) und der Meisterprüfungsausschüsse für das zulassungspflichtige Handwerk (§ 47 Abs. 2 S. 2 HwO) sowie das zulassungsfreie Handwerk (§ 51b Abs. 2 S. 2 HwO) zu machen.

Die Zusammensetzung der Meisterprüfungsausschüsse wurde dahingehend abgewandelt, dass von nun an gem. § 48 Abs. 1, § 51b Abs. 2 S. 1 Hs. 1 HwO der Meisterprüfungsausschuss lediglich aus vier statt fünf Mitgliedern besteht und gem. § 48 Abs. 2, § 51b Abs. 4 HwO nur noch ein statt zwei Beisitzer aus der Gruppe der selbständigen Handwerker stammen. Dies hat zur Folge, dass Arbeitgeber- und Gesellenvertreter in gleicher Zahl im Ausschuss vertreten sind, was den Paritätsgedanken und die interne Kooperation stärkt.⁵⁹⁹

Der Grund für die Einführung des Vorschlagsrechts zugunsten der Gewerkschaften und Vereinigungen wie auch der Neuregelung der Zusammensetzung lag darin, dass einerseits die Anforderungen an die Prüfungen und damit auch an die Prüfenden stetig gewachsen sind und es der Handwerksorganisation zunehmend schwerfällt, ehrenamtliche Prüfende zu mobilisieren.⁶⁰⁰

I. Zusammenfassende Darstellung

Die heute bestehende Mitwirkung der Arbeitnehmer und die interne Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Selbstverwaltungsorganisationen ist das Ergebnis einer langen Entwicklung, angestoßen durch den Gesellen- und Arbeiterkongress im Jahr 1848, wobei die geforderten Gesetzesänderungen aufgrund der gescheiterten Reichsgründung vorerst keinen Niederschlag fanden. Die 1849 gesetzlich anerkannten, rudi-

⁵⁹⁹ Vgl. *Günther*, GewArch 2021, 478 (480).

⁶⁰⁰ Vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 19/27440, S. 1, 24 f., 26 ff; kritisch hierzu *Günther*, GewArch 2021, 478 (478 f., 480); ausführlich *Kosney*, Ehrenamt in der Funktionalen Selbstverwaltung, i.E.

mentär ausgestalten Mitwirkungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer bei den Gewerberäten und den Innungen in Preußen beschränkten sich größtenteils auf das Prüfungswesen und wurden nach kurzer Zeit 1854 wieder abgeschafft. Ab 1881 hatten die Gesellen bei den Innungen ein sehr begrenztes und gesetzlich nicht näher ausdifferenziertes Mitwirkungsrecht, das sich erst 1897 durch die Einführung eines Gesellenausschusses konkretisierte. Den Gesellen war die Mitwirkung bei der Regelung des Lehrlingswesens und den Gesellenprüfungen sowie an allen Entscheidungen betreffend Einrichtungen, für die Gesellen Aufwendungen zu machen haben, in gesetzlich festgeschriebener – in Grundzügen bis heute bestehender – Weise zugesichert. Auch bei den neu zu gründenden Handwerkskammern etablierte sich eine auf gewisse Aufgaben beschränkte Gesellenmitwirkung in Form eines Gesellenausschusses und es waren paritätisch besetzte Gesellenprüfungsausschüsse vorgesehen.

Trotz verfassungsrechtlichen Auftrags zur gleichberechtigten Mitwirkung von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung ist es zur Zeit der Weimarer Republik nicht gelungen, eine wesentliche Änderung der Arbeitnehmerbeteiligung in den Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks herbeizuführen. Auf die Zerschlagung der Selbstverwaltung im Nationalsozialismus folgte der Wiederaufbau, der sich nicht nur im Bereich der Arbeitnehmermitwirkung in den Selbstverwaltungsorganisationen zwischen den Besatzungszonen stark unterschied. Die fortschrittliche gesetzliche Regelung der britischen Besatzungszone erkannte erstmals Betriebsinhaber und Arbeitnehmer als gleichwertige Mitglieder in den Handwerkskammern an und erlaubte den Arbeitnehmern eine Mitwirkung in allen Organen und an sämtlichen Aufgaben der Handwerksammer. Die Handwerksorganisation nach den Regelungen der britischen Besatzungszone wurde weitestgehend in die Handwerksordnung der Bundesrepublik Deutschland 1953 übernommen und seitdem bis zur heutigen Regelung unter anderem durch die Einführung weiterer paritätisch besetzter Ausschüsse, die Etablierung von Schutzbestimmungen und die Aufnahme aller Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung in den Mitgliederkreis der Handwerkskammer weiterentwickelt.

Die Handwerksordnung wird sich auch weiterhin an sich ändernde Realitäten und rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen anpassen müssen. Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern bereits heute eine Anpassung der internen Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitneh-

mern in den Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks geboten ist und welche Herausforderungen sich (noch immer) stellen.