ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Runst, Petrik

Research Report

Ist das noch Handwerk? Eine Untersuchung von Eintragungs- und Abgrenzungsprozessen vor dem Hintergrund des technologischen Wandels

Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, No. 33

Provided in Cooperation with:
Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen (ifh)

Suggested Citation: Runst, Petrik (2019) : Ist das noch Handwerk? Eine Untersuchung von Eintragungs- und Abgrenzungsprozessen vor dem Hintergrund des technologischen Wandels, Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, No. 33, Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen (ifh), Göttingen, https://doi.org/10.3249/2364-3897-gbh-33

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/209620

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

Petrik Runst

Ist das noch Handwerk?

Eine Untersuchung von Eintragungs- und Abgrenzungsprozessen vor dem Hintergrund des technologischen Wandels

Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 33

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen

Veröffentlichung
des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk
an der Universität Göttingen

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

DHKT
DEUTSCHER
HANDWERKSKAMMERTAG

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

http://dnb.dnb.de

abrufbar.

ISSN 2364-3897
DOI-URL: http://dx.doi.org/10.3249/2364-3897-gbh-33

Alle Rechte vorbehalten

ifh Göttingen ● Heinrich-Düker-Weg 6 ● 37073 Göttingen
Tel. 0551-39 174882 ● Fax 0551-39 4893
eMail: info@ifh.wiwi.uni-goettingen.de
Internet: www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de

GÖTTINGEN • 2019

Ist das noch Handwerk? Eine Untersuchung von Eintragungs- und Abgrenzungsprozessen vor dem Hintergrund des technologischen Wandels

Autor: Petrik Runst
Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung Nr. 33

Zusammenfassung

Im Verlauf der letzten 80 Jahre schrumpfte der Handwerkssektor. Der Anteil der Handwerker[1] an allen Erwerbstätigen sank von ca. 17 % (1934) auf ca. 12 % (2016). In dieser Kurzstudie wird gefragt, ob technologische Veränderungen die Abgrenzung zwischen dem Handwerks- (HWK) und Industrie- und Handelsbereich (IHK) erschweren und dazu führen, dass traditionelle Handwerkstätigkeiten häufiger als IHK-Unternehmen klassifiziert werden. Die Interviews mit Mitarbeitern der Kammern zeigen, dass sich das Problem der Abgrenzung tatsächlich verschärft. Die Zuordnungskriterien sind vor dem Hintergrund der neuen technologischen Bedingungen nicht trennscharf. Allerdings zeigt sich auch, dass die Abgrenzungsprobleme quantitativ zu unbedeutend sind, um die Schrumpfung des Handwerkssektors zu erklären. Außerdem bestehen die größten Abgrenzungsprobleme nicht in einem schrumpfenden, sondern in einem wachsenden Handwerksbereich (den Handwerken für den gewerblichen Bedarf).

In den schrumpfenden Bereichen des Handwerks - Bekleidung und Holz – gibt es zwar auch teilweise Abgrenzungsprobleme, diese sind aber quantitativ weniger bedeutend als im Metallbereich und tragen nur unwesentlich zur Schrumpfung bei. Als Tätigkeiten im Bereich Holz und Bekleidung in den letzten 70 Jahren durch neue ersetzt wurden, ergab sich nur selten ein Abgrenzungsproblem, denn die neuen Unternehmen sind i.d.R. klar als Nicht-Handwerksunternehmen einzuordnen. Die Verschiebung von Handwerks- zu Nicht-Handwerksunternehmen erfolgt also „unsichtbar“, insofern als die neuen Nicht-Handwerksunternehmen in Abgrenzungsprozessen kaum auftauchen. Die kreative Zerstörung alter Tätigkeiten und Prozesse vollzieht sich stattdessen oftmals auf globaler Ebene, bspw. durch die Fertigung von Kleidung oder von Möbelstücken im Ausland.

Schlagwörter: *Handwerk, Kammersystem, Industrie- und Handelskammer, Technologischer Wandel*

[1] Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird in dieser Studie die männliche Form verwendet, obwohl Personen aller Geschlechter gleichermaßen gemeint sind.

Technological Change in the Crafts Sector - A study of start-up and registration procedures.

Author: Petrik Runst
Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung Nr. 33

Executive Summary

During the last 80 years the crafts sector has shrunk from 17 % of the labor force in 1934 to about 12 % in 2016. In this study, we ask if technological change is blurring the boundaries between the crafts and the industrial sector, each of which has its own system of mandatory commercial association (crafts chambers vs industrial chambers). Interviews with employees of both chambers demonstrate that the classification procedure, in which newly founded companies are either classified as belonging to the crafts or industrial sector, are becoming increasingly complex and difficult. Moreover, technological changes is making a classification as industrial enterprise more likely (and classification as a crafts company less likely) over time. However, the number of difficult classification procedures is not quantitatively significant enough and can therefore not explain the shrinking of the crafts sector overall. Furthermore, the crafts sub-sector with the highest incidence of classification problems (metal crafts) is also the fastest growing one, and not shrinking, as one might suspect.

The shrinking sub-sectors of clothing and wood-crafts do also see some classification problems, they are however, quantitatively much less significant overall and they do not cause the shrinking of the crafts overall. As woodwork and clothing crafts have been replaced by new methods of production, classification was no longer an issue as new companies were either clearly located within the German industrial sector or abroad, in an increasingly global chain of production. The shift from crafts to non-crafts is taking place somewhat invisibly as “new” companies no longer pose a classification problem.

Keywords: *crafts, chambers of commerce, commercial associations, technological change*

Inhalt

1. Einleitung – Gehen der Handwerkskammer Gründungen verloren? 1
2. Kernfragen, Methodisches Vorgehen und Dringlichkeit des Vorhabens 3
   - 2.1 Forschungsgegenstand und -motivation 3
   - 2.2 Semi-strukturierte Interviews 4
   - 2.3 Die volkswirtschaftlichen Implikationen von Kammerzuordnungen sind gering 4
3. Ergebnisse 6
   - 3.1 Darstellung des Eintragungsprozesses neugegründeter Unternehmen 6
   - 3.2 IHK - HWK Abgrenzungsfragen sind mit Unschärfen verbunden 7
   - 3.3 Technischer Fortschritt macht die Abgrenzung zwischen HWK und IHK schwieriger 8
   - 3.4 Die kreative Zerstörung traditioneller Handwerkszweige verkleinert den Handwerkssektor allgemein, das Problem der Abgrenzung ist eher sekundär 9
4. Fazit 13
5. Bibliografie 14

Abbildungen

Abbildung 1: Tätige im Handwerk als Anteil an allen Erwerbspersonen (1933-2016) 2

Abbildung 2: Wirtschaftsbereiche und Kammern 3

Abbildung 3: Darstellung des Informationsflusses und der Handlungsreihenfolge (System 1) 6

Abbildung 4: Anteil handwerklicher Teilbereiche an der HW-Gesamtbeschäftigung 10

Abbildung 5: Entwicklung der HW-Gesamtbeschäftigung (je 1 Million Einwohner, 1949=100) 11

Abbildung 6: Tätige in den Handwerken für den gewerblichen Bedarf (Anteil an allen Tätigen im Handwerk) 11

Abbildung 7: Disruptive Veränderungen und Übergang von Handwerk zu Industrie- und Handel 13

Tabellen

Tabelle 1: Indizien zur Bestimmung der Handwerksmäßigkeit 7

1. Einleitung – Gehen der Handwerkskammer Gründungen verloren?

Diese Untersuchung wird von der Frage nach der Offenheit und Anpassungsfähigkeit der Handwerksordnung gegenüber einer sich technisch verändernden Welt motiviert. Die kontinuierliche Veränderung aller wirtschaftlichen Prozesse, d.h. die Änderung der technologischen Ausstattung, der Art der Betriebsorganisation und der Form der Wertschöpfungsketten, ist ein zentraler Bestandteil der marktwirtschaftlichen Ordnung. Josef Schumpeter beschreibt diese Veränderungen als kreative Zerstörung, d.h. alte Produktionsformen werden obsolet und verschwinden, da sie durch neue und produktivere Technologien, Organisationsformen und Prozesse ersetzt werden können.[2] Es stellt sich also die Frage, ob die Berufe und Unternehmen, welche dem Handwerkssektor zugerechnet werden,[3] einem solchen Prozess unterworfen sind, d.h. ob sie längerfristig verschwinden.

Im einfachsten Falle kann die Situation im Handwerk durch einen Stausee beschrieben werden, in welchem der Zufluss (an neuen Unternehmen) über die Zeit niedriger ist als der Abfluss (die Anzahl der Unternehmen, die vom Markt verschwinden). Wenn bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten des Handwerks im Rahmen der technologischen Entwicklung obsolet werden, wie beispielsweise die Kutschenherstellung nach der Einführung von Zügen und Automobilen, oder das Verschwinden der Schuh-Reparatur im Zeitalter günstiger, industriell gefertigter Schuhe, dann sinkt die Zahl der Unternehmensanmeldungen in diesem Bereich.

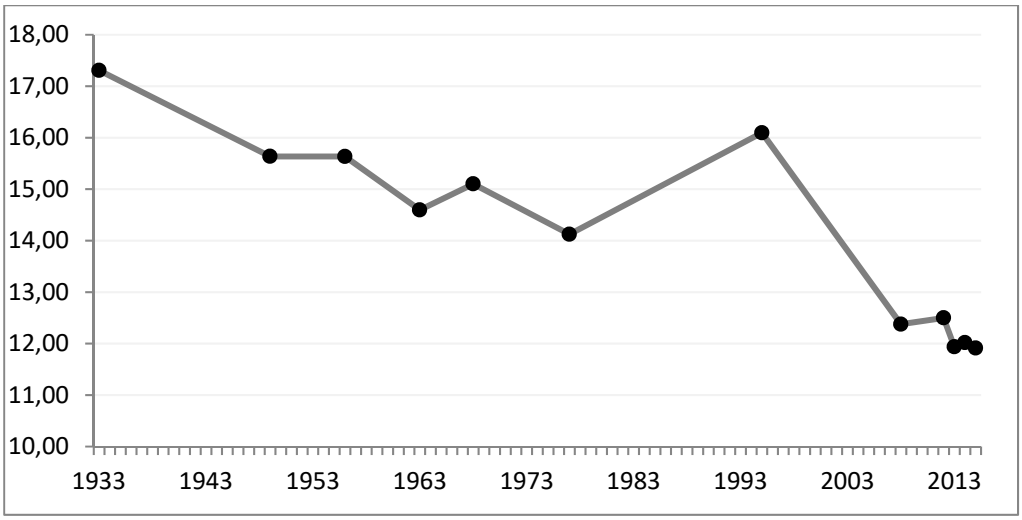
Prinzipiell unterliegen alle Berufe und Tätigkeiten der Gefahr einer kreativen Zerstörung. Der Industrie- und Handelssektor fängt den Verlust alter Berufe aber über die Entstehung neuer Berufe auf, denn der IHK-Sektor ist negativ definiert. Nur die Unternehmen, welche nicht zum Handwerk (oder den freien Berufen) gehören, werden der IHK zugeordnet. Damit fallen neu entstehende wirtschaftliche Tätigkeiten oft automatisch in den IHK-Sektor. Das Handwerk hingegen ist positiv definiert. Es gibt eine Liste von Berufen, welche den HWKs zugeordnet werden. Verschwinden diese Berufe, ohne dass neue geschaffen werden, sinkt die Anzahl der Handwerksunternehmen. Wenn die Zahl der HWK-Mitglieder stark sinkt, wird die Legitimierung der IHK-HWK-Zweiteilung zunehmend schwieriger.

---

[2] Vgl. Schumpeter (1942).

[3] Der Handwerksbereich ist juristisch definiert. Berufe, die in der Handwerksordnung gelistet sind, gelten als Handwerksberufe. Derartige Unternehmen sind beitragspflichtig und müssen sich in der Handwerksrolle eintragen lassen.

Abbildung 1: Tätige im Handwerk als Anteil an allen Erwerbspersonen (1933-2016)



Quelle: Handwerkszählungen (1949, 1956, 1963, 1968, 1977, 1995, 2008, 2012-2015), Wernet (1934), Statist. Reichsamt (1937)

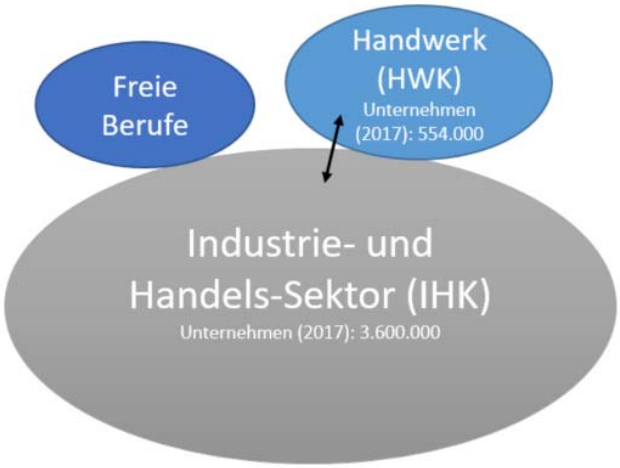
Abbildung 1 verdeutlicht, dass die Vermutung einer Schrumpfung des Handwerkssektors nicht unbegründet ist. Der Anteil der Tätigen im Handwerk an allen Erwerbstätigen sinkt zwischen 1934 und 2016. Lediglich in den 1990ern sehen wir ein temporäres Anwachsen des Handwerkssektors. Von dieser Zeitspanne abgesehen stellt sich der Langzeit-Trend negativ dar. Der Anteil der Tätigen im Handwerk hat sich innerhalb der letzten 80 Jahre von 17,5 % auf 12 % reduziert.

2. Kernfragen, Methodisches Vorgehen und Dringlichkeit des Vorhabens

2.1 Forschungsgegenstand und -motivation

In Abbildung 2**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** werden die Kategorien IHK, HWK und Freie Berufe schematisch dargestellt. Ein Verschwinden von alten Handwerksberufen verkleinert den blauen Handwerks-Kreis in der Grafik. Neue Unternehmen, welche die obsoleten Tätigkeiten ersetzen, entstehen in verschiedenen Zuordnungs-Regionen, tendenziell aber häufiger innerhalb des grauen IHK-Kreises. In dieser Kurzstudie wird zunächst der Grenzbereich zwischen IHK und HWK (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**Abbildung 2) untersucht. In diesem Grenzbereich finden sich Handwerksunternehmen, welche industrielle Eigenschaften aufweisen, und Industrieunternehmen, welche Handwerkseigenschaften aufweisen.

Abbildung 2: Wirtschaftsbereiche und Kammern



Quelle: ihk.de, DeStatis, Eigene Darstellung

Es besteht die Vermutung, dass der technische Fortschritt dazu führen könne, dass Neugründungen nicht mehr innerhalb der rechtlichen Domäne des Handwerkssektors eingetragen werden, sondern stattdessen im weniger streng definierten Bereich der Industrie- und Handelskammern (IHKs) erfolgen, dass die Grenze zwischen beiden Wirtschaftsbereichen also einseitig poröser wird und sich HWK-Unternehmen langsam in den IHK-Bereich verschieben. Diese Untersuchung des handwerklichen Schrumpfungsprozesses setzt also bei der Zuordnung von Unternehmen in den Handwerks- bzw. den Industrie- und Handelsbereich an. Der administrative Zuordnungsvorgang von neuen Unternehmen zu IHK oder HWK richtet den Blick genau auf jene Unternehmen, welche in der Grenzzone zwischen IHK und HWK zu finden sind.

Es wird vermutet, dass der steigende Einsatz moderner (u.a. digitaler) Technologien zunehmend dazu führt, dass grenznahe Unternehmen häufiger als IHK- und seltener als HWK-Unternehmen klassifiziert werden. Wenn ein Tischler beispielsweise aufgrund seiner technischen Ausstattung in der Vergangenheit als HWK-Unternehmen klassifiziert wurde, in

Zukunft aufgrund seiner automatisierten Produktionsweise – beispielsweise serielle Fertigung von Möbelteilen - aber als IHK-Unternehmen, könnte dies möglicherweise die Schrumpfung des Handwerks erklären. Diese graduelle Verschiebung an der IHK/HWK-Grenze wird durch eine schrittweise technologische Anreicherung der klassischen Handwerkstätigkeit getrieben, die sich so lange fortsetzt, bis das Unternehmen als IHK-Unternehmen eingeordnet wird.

Folgende Frage steht im Mittelpunkt der Untersuchung:

Ist die Schrumpfung des Handwerkssektors darauf zurückzuführen, dass Unternehmen im Grenzbereich zwischen IHK und HWK aufgrund des technologischen Wandels häufiger dem IHK-Bereich zugeordnet werden?

2.2 Semi-strukturierte Interviews

Es wurden semi-strukturierte (leitfadengestützte) Interviews mit Gründungsberatern der IHKs und der HWKs geführt, um den Eintragungs- und Abgrenzungsprozess näher zu beleuchten. Qualitative Untersuchungsdesigns werden u.a. anderem genutzt, um Zusammenhänge und Abläufe aufzudecken und verständlich zu machen. Sie können also explorativ verwendet werden, um einen wenig bekannten Untersuchungsgegenstand zu durchdringen. Das Testen von Hypothesen ist hingegen nur in begrenztem Maße möglich. Semi-strukturierte Interviews beinhalten Leitfragen, die das ursprüngliche Wissen und theoretische Konstrukt der Wissenschaftler abbilden. Diese Fragen werden aber im Laufe der Untersuchung in dem Maße ergänzt oder verändert, in dem sich das Verständnis der Untersuchenden erhöht und sich die Hypothesenerstellung schärft. In vielerlei Hinsicht ähnelt der Untersuchungsprozess dem alltäglichen Verständnisprozess, welcher in allen kommunikativen Situationen abläuft. Zu Beginn besteht ein bestimmtes Erkenntnisinteresse, welches die Untersuchung motiviert. Die Untersuchenden gehen (bewusst oder unbewusst) von einem bestimmten theoretischen Konstrukt aus, welches das aktuelle Verständnis des Forschungsgegenstands abbildet. Im Laufe der Untersuchung ändert sich das mentale theoretische Modell in einem iterativen Prozess, der zwischen Induktion und Deduktion wechselt. Die Forschungsfragen können nun erweitert und angepasst werden, und auf interessante Erkenntnisse fokussiert werden.

Im Rahmen der Untersuchung wurden 30 Vertreter aus Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern telefonisch befragt. Es wurde darauf geachtet, dass innerhalb einer Region jeweils beide Kammern einbezogen wurden, um die Aussagen zu regionsspezifischen Prozessen zu validieren.

2.3 Die volkswirtschaftlichen Implikationen von Kammerzuordnungen sind gering

Die Schrumpfung des handwerklichen Sektors und die Zuordnung von Unternehmen zu IHK oder HWK sind volkswirtschaftlich von eher geringer Bedeutung. Ginge es um eine reine Zuordnung auf zwei verschiedene Listen (IHK oder HWK), handelte es sich also um ein reines Klassifikationsphänomen, wäre der Prozess aus volkswirtschaftlicher Sicht unbedeutend. Lediglich die Kammern hätten in diesem Fall ein Eigeninteresse, ihre Mitgliederbasis zu erhalten (oder zu stärken), um ihren Eigenerhalt zu sichern.

Die Eintragung als IHK oder HWK-Unternehmen kann aber auf indirekte Weise volkswirtschaftliche Wirkung entfalten. Die Zuweisung zu einer bestimmten Kammer kann die

Gründung von Unternehmen erschweren, wenn die Mitgliedsbeiträge sehr unterschiedlich sind. Dies betrifft tendenziell eher Kleinstunternehmen, welche möglicherweise nur vorübergehend betrieben werden, um beispielsweise Phasen der Arbeitslosigkeit zu überbrücken. Allerdings erscheinen die höheren Mitgliedsbeiträge der Handwerkskammern nicht hoch genug, um im Vergleich zur IHK deutlich stärkere Eintrittsbarrieren in den Markt darzustellen.

Wichtiger ist, dass die Zuweisung zu einer Kammer (und damit zu einem Wirtschaftsbereich) mit der Zuordnung zu Gesetzesregelungen in Verbindung stehen, welche die jeweiligen Bereiche unterschiedlich regulieren. Wenn ein Unternehmen der Handwerkskammer zugerechnet wird, gilt damit meist das Gebot der Meisterpflicht (Gewerke der Anlage A), welche die Anzahl an Unternehmensneugründungen stark vermindert.[4] Vor allem für bestimmte gesellschaftliche Gruppen (Bsp. Frauen und Migranten) stellen diese Gründungshürden im Durchschnitt höhere Barrieren dar. Somit verändert die Zuordnung zur IHK/HWK auch die soziodemografische Zusammensetzung der Unternehmensgründer[5] und hat eine indirekte Wirkung auf die Verteilung von Wohlstand.

[4] Vgl. Runst et al (2019).

[5] Vgl. Runst (2018).

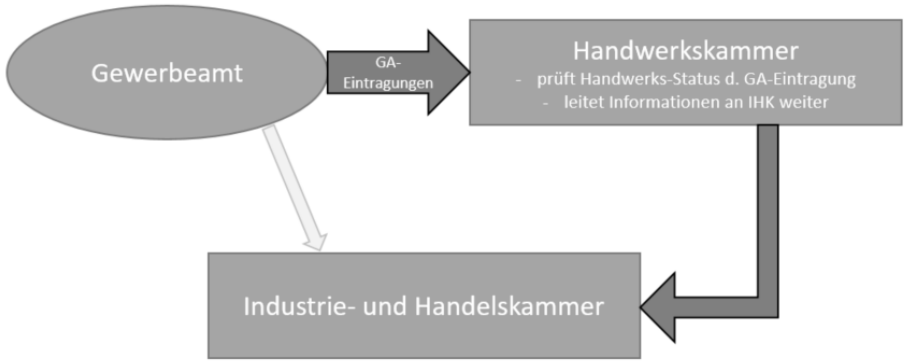
3. Ergebnisse

3.1 Darstellung des Eintragungsprozesses neugegründeter Unternehmen

In diesem Abschnitt wird der Gründungs- und Eintragungsprozess eines neuen Unternehmens kurz skizziert, um die Verwaltungsabläufe zu beleuchten, bevor im folgenden Kapitel die inhaltlichen Abgrenzungsschwierigkeiten dargestellt werden. In der Regel wenden sich Gründer zunächst an das Gewerbeamt (GA), um das Unternehmen eintragen zu lassen. In den Interviews zeigte sich, dass die administrativen Abläufe nach Eintragung neuer Unternehmen beim Gewerbeamt (GA) regional unterschiedlich ablaufen. Jedes IHK/ HWK Paar entwickelte eigene informelle Strukturen, um die notwendige Zuweisung von Unternehmen in einen Zuständigkeitsbereich zu gewährleisten; mit den Worten der Befragten: „Es gibt unterschiedliche Systeme“ oder „Jeder macht seins“.

Es bestehen drei informelle Abgrenzungssysteme. In allen drei Fällen nehmen die GAs die Unternehmen meist auf, ohne deren Angaben zur IHK/HWK-Zugehörigkeit prüfen. Danach sendet das GA die Anmelde-Informationen neuer Unternehmen an beide Kammern. Schließlich prüft entweder die HWK, ob eine Anmeldung in den Handwerksbereich fällt und leitet diese Information an die IHK weiter, welche die Prüfung akzeptiert (System 1 – HWK Selektion), oder die IHK prüft und leitet die Information an die HWK weiter (System 2 – IHK Selektion). In System Drei prüfen beide Kammern parallel.

Abbildung 3: Darstellung des Informationsflusses und der Handlungsreihenfolge (System 1)



Quelle: leitfadengestützte Interviews, eigene Darstellung

In der Praxis kommt es allerdings zu weiteren regionalen Variationen der drei Systeme. In einigen wenigen Kammerregionen prüfen die GAs bereits, ob das zu gründende Unternehmen ein Handwerksbetrieb ist. Sie nehmen diese Unternehmen nur dann in das Gewerbeverzeichnis auf, wenn eine HWK-Mitgliedschaft vorliegt. Im Gegensatz dazu sind die GAs laut Interviews in den meisten Regionen tendenziell weniger kritisch und die Erst-Eintragung erfolgt ohne nähere Prüfung. Hier nannte einer der Befragten das Motiv der Generierung von „[Steuer-]Einnahmen für klamme Gemeinden“, welche sich durch die Gewerbeanmeldungen ergeben. Die Befragten erwähnten in einigen Fällen, dass die Größe der Kammer einen Einfluss auf das genutzte System hat. Je größer die Kammer – und je mehr Mitglieder sie hat – desto weniger prüft die IHK (desto mehr prüft die HWK). Laut Interviewaussage besteht dieser Zusammenhang, weil gerade größere IHKs nicht die Kapazitäten haben, eine hohe Anzahl an Einzelprüfungen vorzunehmen.

Es ergibt sich aus den Interviews, dass die Zusammenarbeit zwischen IHK und HWK bei Abgrenzungsfragen von personellen Besetzungen abhängig ist, d.h. ob die entsprechenden Personen bei der IHK und HWK gut miteinander arbeiten können oder nicht. Ein Befragter sagte, „das Verhältnis [zwischen IHK und HWK] ist in jeder Region anders“. Ein anderer sagte, „[ob es viele Konflikte gibt oder nicht] hängt auch an Personen“.

3.2 IHK - HWK Abgrenzungsfragen sind mit Unschärfen verbunden

Wird ein neues Unternehmen in Deutschland gegründet, muss es entweder der HWK oder der IHK (oder den freien Berufen) zugeschrieben werden. Der erlernte *Beruf* des Gründers sagt dabei nur wenig über das tatsächliche Marktumfeld und das Tätigkeitsspektrum eines Unternehmens aus. Eine Person mit handwerklicher Ausbildung kann durchaus ein Unternehmen gründen, welches in den Eintragungsbereich der IHKs fällt. Es muss zunächst detailliert geprüft werden, ob die beabsichtigte *Tätigkeit* eines Unternehmens als „handwerksmäßig“ beschrieben werden kann. Die Handwerksmäßigkeit stellt allerdings einen offenen Rechtsbegriff dar. In den 1990er Jahren entwickelten die IHKs gemeinsam mit den HWKs Indizien, welche die Trennschärfe des Begriffs verbesserten. Diese Indizien wurden seither kontinuierlich weiterentwickelt und sind im Abgrenzungsleitfaden der IHK und HWK (2017) aufgelistet (siehe Tabelle 1).[6] Der offene Rechtsbegriff der Handwerksmäßigkeit ist nicht starr, sondern soll mit fortschreitender technologischer Veränderung angepasst werden (dynamischer Handwerksbegriff).

Tabelle 1: Indizien zur Bestimmung der Handwerksmäßigkeit

Abgrenzungs-Indiz / Kriterium	**Beschreibung / Beispiele**
Technische Betriebsausstattung	z. B. umfangreicher Maschineneinsatz (eher industriell)
Arbeitsteilung / Spezialisierung	*Mitarbeiter sind spezialisiert, oder eher Allrounder.
Fachliche Qualifikation der Mitarbeiter	z. B. umfassend handwerksmäßig ausgebildete Belegschaft (eher handwerksmäßig)
Anforderungen an Betriebsinhaber / Überschaubarkeit des Betriebs	z. B. Möglichkeit der persönlichen Mitarbeit des Betriebsinhabers bzw. Betriebsleiters im handwerklich fachlichen Bereich (eher handwerksmäßig)
Betriebsgröße	z. B. örtlicher Wirkungskreis, Anzahl der Beschäftigten, Höhe des Umsatzes und Kapitaleinsatz
Fertigungsart	z. B. Serienfertigung als industrielle Herstellung.

Quelle: DIHK, DHKT (2017) Gemeinsamer Abgrenzungsleitfaden. *Eigene Beschreibung.

[6]DIHK [Deutscher Industrie und Handelskammertag], DHKT [Deutscher Handwerkskammertag] (2017) Leitfaden Abgrenzung.

Wie aus den Interviews klar ersichtlich wird, gibt es dennoch einen nennenswerten Graubereich zwischen IHK- und HWK-Zuordnung. Es liegen also Fälle vor, welche nicht eindeutig geklärt werden können. Ein Befragter teilte uns mit: „Die Abgrenzungskriterien sind (jetzt schon) nicht klar“. Ein anderer sagte, „[die Abgrenzung] ist immer schwierig“ und ein Dritter: “Abgrenzungsfragen sind konfliktträchtig“. Da der Begriff der Handwerksmäßigkeit einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt, haben die Gerichte einen hohen Einfluss auf dessen konkrete Interpretation und Ausgestaltung. Laut den Interviews liegen aber nur punktuell Gerichtsurteile vor, an denen sich die Praxis orientieren kann. Die Schwierigkeiten entstehen u.a. aber aus der Tatsache, dass „die Abgrenzungskriterien, die uns die Rechtsprechung in den letzten Jahrzehnten gegeben hat, heute kaum noch greifen“. Beispielsweise können auf CNC-Maschinen Klein- (*Handwerk*) und Großserien (*Industrie*) hergestellt werden. In Fällen wie diesem lässt sich die Grenze zwischen IHK und HWK anhand des Kriteriums der Fertigungsart (siehe Tabelle 1) also nicht genau bestimmen.

In welchen Bereichen sind die Abgrenzungsschwierigkeiten besonders groß? Zunächst zeigen die Interviews, dass IHK-HWK-Abgrenzungsprobleme in allen Bereichen des Handwerks auftreten. Als Beispiele wurden hier u.a. Kosmetik (HWK) vs. Fußpflege/Nageldesign (IHK); Fotografie (HWK) vs. Fotodesign (IHK); Individualreinigung (IHK) vs. Kommerzielle Reinigung (HWK); Straßenbau (HWK) vs. Landschaftsgärtnerei (IHK) genannt. Die Befragten waren sich aber einig, dass die Abgrenzungsproblematik am häufigsten im Bereich des Metall- und Elektrohandwerks auftritt. Die Befragten gaben an, dass Abgrenzungsprobleme „in der [Metall-] Branche keine Seltenheit“ seien. Die Einbindungen in industrielle Lieferketten sind hier besonders häufig, die maschinelle Ausstattung ähnelt oft denen kleiner Industriebetriebe.

3.3 Technischer Fortschritt macht die Abgrenzung zwischen HWK und IHK schwieriger

Wenngleich die Automatisierung im Handwerk laut einem Befragten noch kein „Massenphänomen darstellt“, ist davon auszugehen, dass kein wirtschaftliches Muster langfristig stabil bleiben kann. Technologische und wirtschaftliche Entwicklung haben die Wertschöpfungsmuster – und damit das alltägliche Leben der Menschen – in den letzten Jahrzehnten radikal verändert. Jede Abgrenzung und Klassifikation eines wirtschaftlichen Sub-Sektors wird durch diesen Veränderungsprozess herausgefordert. In den Interviews zeigen sich klare Indizien dafür, dass die Abgrenzung aufgrund der aktuellen Welle des technologischen Wandels schwieriger wird.

Zunächst wurde vermutet, dass die durch Technologie getriebene Interdisziplinarität von Gründungsteams ein Problem für die Eintragung darstellt, d.h. dass ein Handwerker, welcher mit einem Software-Programmierer ein Unternehmen gründet, nicht mehr als HWK-Unternehmen eingeordnet wird. Allerdings zeigt sich in den Interviews, dass diese Situation die Abgrenzung kaum erschwert. Solange der Kernbereich einer unternehmerischen Tätigkeit in den Handwerkssektor fällt, erfolgt die Eintragung als Handwerksunternehmen. Beim fiktiven Beispiel eines Tischlers und eines CNC-Programmierers, welche computergestützt Holzteile produzieren und daraus individualisierte Möbel herstellen, ist das Unternehmen weiterhin klar im Handwerkssektor verortet, weil die Kerntätigkeit dem Handwerk zugeordnet werden kann. Nur in einem Fall nannte ein Kammermitarbeiter ein Beispiel, in welchem die Interdisziplinarität des Gründungsteams die Eintragung in der HWK unmöglich machte. Ein Augenoptiker und eine IT-Spezialist entwickelten gemeinsam eine Methode, mit der individualisierte Brillengestelle, welche auf die Kopfform des Kunden angepasst sind, hergestellt werden und

schließlich mit Gläsern verschiedener Augenoptiker bestückt werden können. Selbst in diesem Beispiel wird deutlich, dass nicht die Interdisziplinarität des Gründungsteams, sondern die Art des Geschäftsmodells, welche nicht mehr dem klassischen Handwerk ähnelt, dafür verantwortlich ist, dass das Unternehmen in der IHK eingetragen wurde.

Wie bereits eingangs erwähnt, ergeben sich die größten Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen IHK und HWK im Metallhandwerk. Diese Unternehmen sind bereits heute oftmals in industrielle Lieferketten eingebunden, und aufgrund des Kriteriums der Betriebsgröße (siehe Tabelle 1) wechseln Handwerksunternehmen hier gelegentlich in den IHK-Bereich. Durch die technologische Innovation und die zunehmende betriebliche Automatisierung ergeben sich zukünftig auch in anderer Hinsicht größere Abgrenzungsprobleme. Die meistgenannten modernen Technologien, welche die Abgrenzung erschweren, sind die additive Fertigung (3D-Druck) und programmierbare CNC-Fräsen.

Nicht nur technologische Innovationen, sondern auch Organisations-Innovationen erschweren die Einschätzung der Handwerksmäßigkeit (und damit die Abgrenzung) zunehmend. Die Abgrenzungs-Kriterien „maschinelle Ausstattung“, „Grad der Spezialisierung“, sowie „Art der Fertigung“ (Kleinserie vs. Serienfertigung) werden, laut den Befragten, zukünftig verstärkt zu Schwierigkeiten führen. Wenn die Programmierung einer Maschine beispielsweise unternehmensextern erfolgt (outsourcing), und der Arbeiter die maschinelle Fertigung lediglich begleitet und das Ergebnis überprüft, erhöht sich hierdurch nicht nur der Technologieeinsatz, sondern auch die Spezialisierung der Tätigen. Der Mitarbeiter ist weniger All-Rounder. Stattdessen wird er für eine bestimmte Tätigkeit eingestellt. Ein weiterer Konflikt ergibt sich durch die Veränderungen der Wertschöpfungsketten. Wenn die Lieferkette bei der Fertigung eines Produkts zukünftig weiter aufgeteilt wird, verkleinert sich der Tätigkeitsbereich des einzelnen Unternehmens, was wiederum den Grad der Spezialisierung erhöht. Diese Fälle zeigen, dass die Handwerksmäßigkeit eines Unternehmens heutzutage häufiger uneindeutig erscheint als dies früher der Fall war.

In den Interviews fällt weiterhin auf, dass die technologisch fortgeschrittenen Industrieregionen das Problem Abgrenzung zwischen IHK und HWK stärker wahrnehmen als in weniger industriell geprägte Regionen. Das heißt, die Zusammensetzung des Handwerkssektors, insbesondere der Anteil des Handwerks für den gewerblichen Bedarf, beeinflusst, ob das Abgrenzungsproblem als stark wahrgenommen wird.

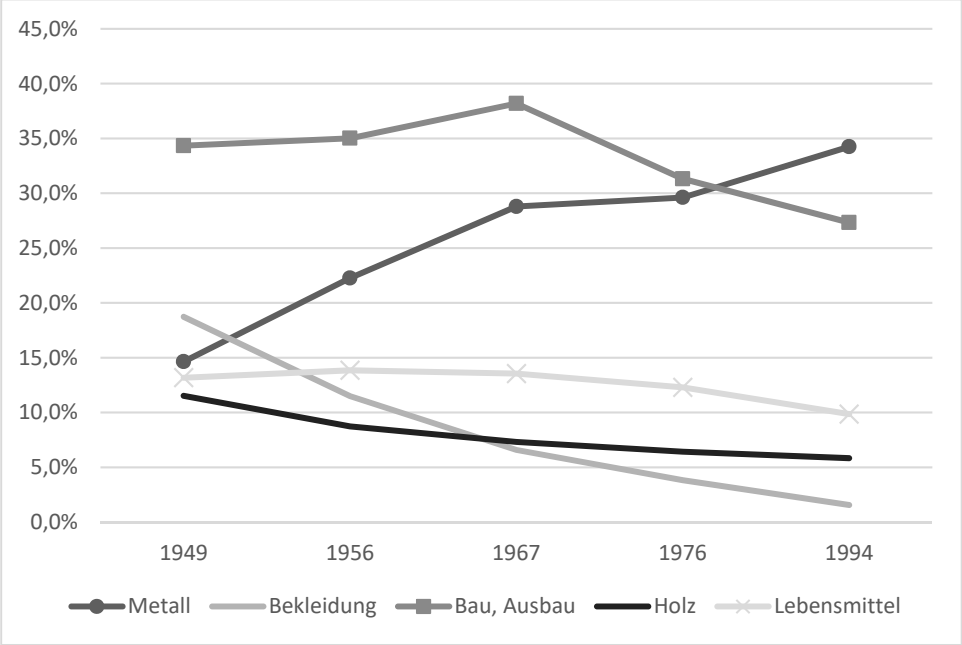
3.4 Die kreative Zerstörung traditioneller Handwerkszweige verkleinert den Handwerkssektor allgemein, das Problem der Abgrenzung ist eher sekundär

Es gibt Fälle, in denen die stärker werdenden Abgrenzungsschwierigkeiten dazu führen, dass Unternehmen eher in der IHK und nicht in der HWK aufgenommen werden. Obwohl diese Abgrenzungsschwierigkeiten zunehmen, sind sie aber über alle Neugründungen gesehen eher die Ausnahme. Das Schrumpfen des Handwerkssektors wird nicht durch die stärker werdende Abgrenzungsproblematik ausgelöst. Das Abgrenzungsproblem ist ein eigenständiges Phänomen, das von technologischen Umwälzungen getrieben wird, welches aber kaum Auswirkungen auf die Schrumpfung des Handwerkssektors hat. Stattdessen sind die technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen, welche den Handwerkssektor quantitativ stark schrumpfen lassen, von solch grundlegender Natur, dass die neu entstehenden Unternehmen meist eindeutig außerhalb des Handwerkssektors (oder

außerhalb der deutschen Volkswirtschaft) liegen und demzufolge kaum Fragen in Bezug auf die Abgrenzung aufwerfen.

Der Handwerksbereich, in dem die Abgrenzungsproblematik am größten ist - das Metallhandwerk (bzw. die Handwerke für den gewerblichen Bedarf)[7] - wächst gleichzeitig am stärksten (vgl. Abbildung 4, Abbildung 5 und Abbildung 6). Dieser Bereich mit vergleichsweise hoher Abgrenzungsproblematik trägt also aktuell eher dazu bei, dass der Handwerkssektor größer wird - und nicht kleiner. Gravierende technische Innovationen (disruptive Veränderungen) umgehen die Abgrenzungsproblematik komplett, indem neue Wertschöpfungsketten entstehen, die in der Regel eindeutig der IHK zugewiesen werden oder indem Wertschöpfungsketten teilweise ins Ausland verlagert werden.

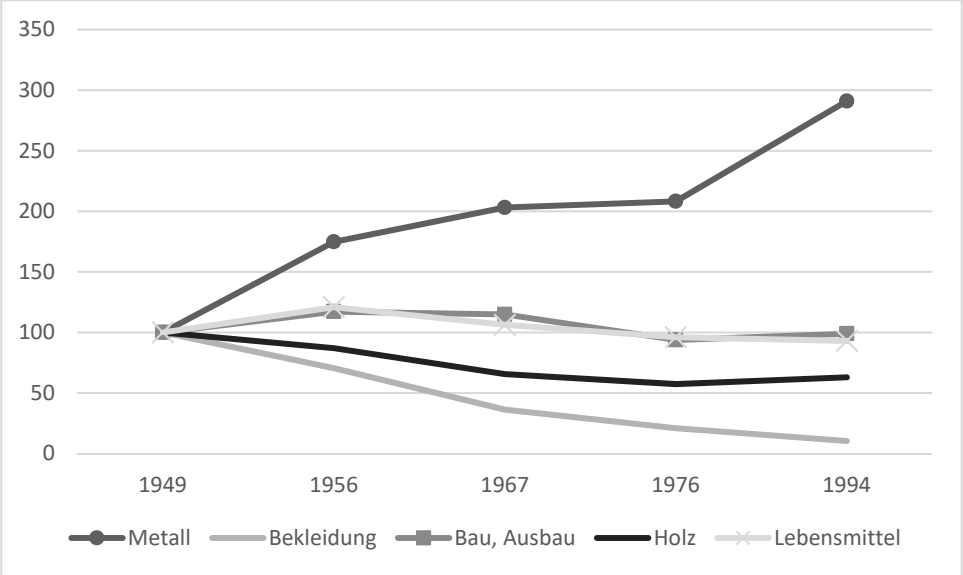
Abbildung 4: Anteil handwerklicher Teilbereiche an der HW-Gesamtbeschäftigung



Quelle: Handwerkszählung (1949-1995)

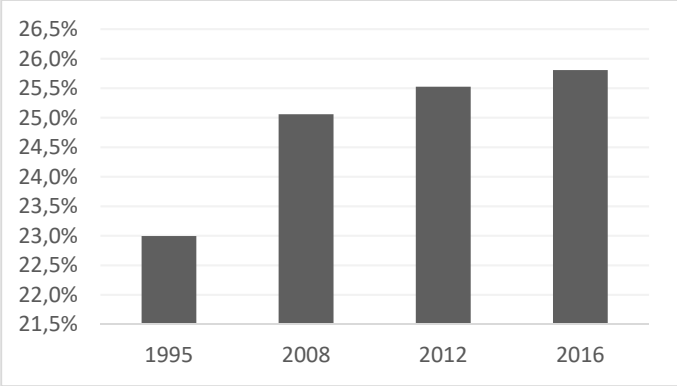
[7] Beide Kategorien – Metallhandwerke bzw. Handwerke für den gewerblichen Bedarf – beinhalten die Unternehmen, welche durch ihre technische Ausstattung und Industrienähe stärkere Abgrenzungsprobleme aufweisen. Die ältere Klassifizierung (Metallhandwerke) wurde nach 1995 beendet und durch die neue (Handwerke für den gewerblichen Bedarf) abgelöst.

Abbildung 5: Entwicklung der HW-Gesamtbeschäftigung (je 1 Million Einwohner, 1949=100)



Quelle: Handwerkszählung (1949-1995)

Abbildung 6: Tätige in den Handwerken für den gewerblichen Bedarf (Anteil an allen Tätigen im Handwerk)



Quelle: Handwerkszählungen (1995,2008,2012, 2016)

Es wird im Folgenden unterschieden zwischen graduellen und disruptiven Veränderungen. Graduelle Veränderungen, wie der langsam zunehmende Einsatz von CNC- und 3D-Drucktechnologie, erschweren die Abgrenzung, beispielsweise in den Metallhandwerken. Graduelle Veränderungen haben aber kaum Einfluss auf die Schrumpfung des Handwerks. Wie bereits erwähnt, wächst der Bereich des Metallhandwerks (Handwerke für den gewerblichen Bedarf) aktuell, welcher aufgrund seiner graduellen Veränderungen immer häufiger Abgrenzungsprobleme verursacht. Im Gegensatz zu graduellen Veränderungen, welche im Grenzbereich von IHK/HWK auftreten, stehen disruptive Veränderungen, welche kaum Probleme für die Abgrenzung aufwerfen. Disruptive Veränderungen, welche die traditionellen, handwerklichen Produktionsweisen überflüssig machen, sind die Hauptursache für die Schrumpfung des Handwerks.

Ein mögliches disruptives Szenario, welches in den Interviews genannt wurde, könnte sich aktuell im Zahntechnikerhandwerk abspielen. Die 3D-Scantechnologie erlaubt dem Zahnarzt, ein virtuelles Modell des Mundinnenraums des Patienten anzufertigen. Es besteht hierdurch die Möglichkeit, den deutschen Zahntechniker zu umgehen und eventuelle Zahnersatzteile industriell (auch im Ausland) fertigen zu lassen. Eine entsprechende minimale Nachbereitung durch den Zahnarzt kann wiederum vor Ort vorgenommen werden. Obwohl diese Situation noch nicht die Realität der breiten Masse von Zahntechnikern widerspiegelt, zeigt sich hier exemplarisch, auf welche Weise bisherige Produktionsformen ersetzt werden könnten.

Die Schrumpfung des Handwerks in den letzten 70 Jahren wird primär durch den sinkenden Anteil traditioneller Bereiche ausgelöst. Abbildung 4 zeigt den Anteil der Beschäftigten in fünf Handwerksbereichen (Bekleidung, Metall, Bau/Ausbau, Holz, Lebensmittel) an der Handwerks-Gesamtbeschäftigung. Während das Bekleidungshandwerk in der Nachkriegszeit noch einen wichtigen Teilbereich des Handwerks darstellte, werden Kleidung und Schuhe heute primär industriell und meist im Ausland gefertigt. Der Anteil der Tätigen im Bekleidungshandwerk sinkt zwischen 1949 und 1995 von fast 20 % auf nahezu 0 %. Der Tätigen-Anteil im Holz-Handwerk sinkt im gleichen Zeitraum von 11,5 % auf 5,8 %. In diesem Fall dürfte die industrielle Möbelherstellung und die sich daraus ergebenden Vertriebskanäle (Bsp. IKEA) dafür verantwortlich sein, dass sich dieser Bereich des Handwerks, mit Ausnahme von höherpreisigen und individuell angefertigten Produkten, stark verkleinert hat.

Weiterhin ist zu sehen, dass der Anteil der Tätigen im Lebensmittelhandwerk seit 1967 um ein Drittel gesunken ist. Der Anteil der Tätigen im Bau- und Ausbaubereich sinkt ebenfalls seit 1967. Allerdings ist die absolute Zahl der Tätigen (je 1 Million Einwohner) in diesen Bereichen gleichgeblieben. Damit ist die Handwerksschrumpfung hauptsächlich auf die Bereiche Bekleidung und Holz zurückzuführen.

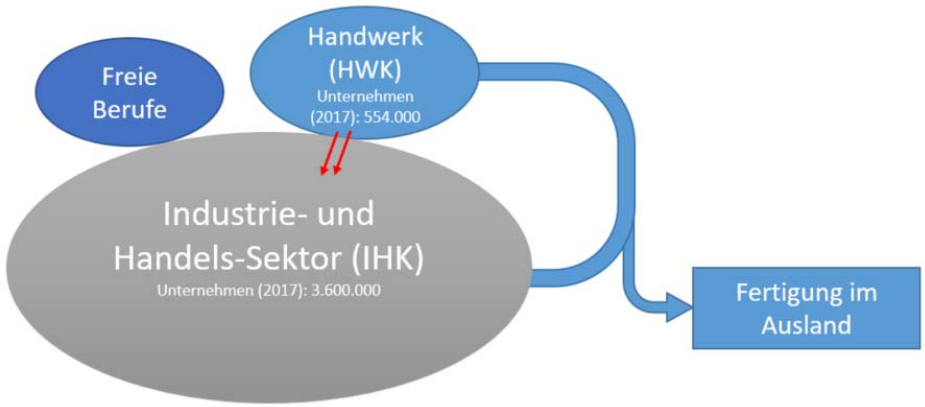
Disruptive Innovationen, wie die industrielle und globalisierte Fertigung von Kleidung, Schuhen und Möbeln, stellen trotz ihrer zerstörerischen Wirkung auf traditionelle Produktionsformen Innovationen dar, die den allgemeinen Lebensstandard verbessern. Das Ende obsoleter Produktions- und Vertriebsformen ist also aus volkswirtschaftlicher Sicht unproblematisch und sogar wünschenswert, hat jedoch einen potenziell großen Einfluss auf die Art und Weise der korporatistischen Selbstverwaltung der deutschen Wirtschaft. Im Sinne Schumpeters erscheint es auch in Zukunft wahrscheinlich, dass andere tradierte Wertschöpfungsketten des Handwerks komplett umgangen werden. Dabei stellt sich das Problem der Abgrenzung in diesen Unternehmen gar nicht mehr, weil sie i.d.R. eindeutig der Industrie zugewiesen werden können oder nicht mehr in Deutschland hergestellt werden. Vielmehr stellt sich die Frage, ob das Handwerk neue Berufsgruppen und wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen wird, um diese Schrumpfung zu kompensieren. Im Zeitalter größer werdender Unternehmen und technologisch getriebener, standardisierter Massenproduktion, erscheint eine Aufnahme neuer Handwerksfelder jedoch zumindest fraglich.

4. Fazit

Gehen dem Handwerk also Gründungen verloren? Zweifelsohne verschwinden traditionelle Handwerksberufe, wie die Schuhmacher, langsam. Die wirtschaftlichen Veränderungen machen alte Handwerkszweige obsolet. Allerdings entstehen auch gelegentlich neue Handwerksberufe, wie bspw. das Kraftfahrzeuggewerbe, welche dem Handwerksbereich hinzugefügt werden. Insgesamt übersteigt die Zahl der verschwindenden Berufe in den letzten 80 Jahren jedoch die Zahl derer, welche neu hinzukommen. Dieses kann unter anderem daran abgelesen werden, dass zwischen 1934 und 2016 der Anteil der Handwerker an allen Erwerbstätigen von ca. 17 % auf ca. 12 % sank.

Es wurde die Frage gestellt, ob die Entscheidung, ob ein neugegründetes Unternehmen in den HWK-Bereich aufgenommen wird, zunehmend schwieriger wird. Diese Frage kann eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden. Die Kriterien, nach welchen die Zuordnung erfolgt, sind nicht trennscharf, so dass Entscheidungsspielräume bestehen. Die Gerichtsentscheidungen zu Abgrenzungsfragen erfolgen nur sporadisch, so dass sich auch hieraus keine ausreichende Grundlage für klare Einordnungen ergeben. Die HWK und IHK entwickelten gemeinsame Kriterien, welche eine Zuordnung erleichtern. Allerdings führen die technologischen Veränderungen dazu, dass auch Handwerksbetriebe heute auf eine Art und Weise produzieren können, die anhand der entwickelten Kriterien nicht mehr klar zugeordnet werden können. Beispielsweise lässt sich die Kleinserie (Handwerk) nicht trennscharf von der industriellen Großserie unterscheiden. Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Abgrenzungsschwierigkeiten aus einer schrittweisen technologischen Anreicherung von Handwerksunternehmen ergibt, welche im Grenzbereich zwischen IHK/HWK verortet sind (rote Pfeile in Abbildung 7). Nachdem eine kritische Technologie-Schwelle überschritten ist, wird das Unternehmen der IHK zugewiesen.

Abbildung 7: Disruptive Veränderungen und Übergang von Handwerk zu Industrie- und Handel



Diese Abgrenzungsschwierigkeiten, welche ein bedeutendes praktisches Problem für IHKs und HWKs darstellen, haben aber kaum Einfluss auf die Schrumpfung des Handwerks. Die Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich nämlich nicht in Bereichen, welche stark schrumpfen, sondern in Wachstumsbereichen (Handwerk für den gewerblichen Bedarf). Die Schrumpfung des Handwerks vollzieht sich wiederum in Bereichen, in denen es relativ wenige Abgrenzungsprobleme gibt (Holzhandwerke, Bekleidungshandwerke). Die Schrumpfung ergibt sich also nicht durch die IHK-Zuordnung von Unternehmen im Graubereich zwischen

IHK und HWK, sondern durch langfristige Trends, wie der Globalisierung und grundlegender technologischer Veränderungen, die die Zuordnung von neuen Unternehmen zweifelsfrei in den IHK-Bereich oder ins Ausland verschieben (Abbildung 7).

5. Bibliografie

DHKT (2017). Leitfaden Abgrenzung. Handwerk. Industrie. Handel. Dienstleistungen. ISBN 978-3-943043-96-9.

Runst, P. et al (2019). A replication of 'Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German Craftsmanship'. *Empirical Economics,* 56(6), 2225-2252.

Runst, P. (2018). Does the Deregulation of Occupational Licensing affect the Labor Market Participation of Migrants in Germany? *European Journal of Law and Economics, 45(3), 555-589*.

Schumpeter, J. (1942). Capitalism, Socialism & Democracy. Harper & Brothers.

Statistisches Reichsamt (1937). Jahrbuch des Deutschen Handwerks. Zeleny-Verlag. Berlin.

Wernet, W. (1934). Statistik des Handwerks 1931. Beiträge zur Wirtschaftslehre des Handwerks, Heft 12, C.E.Poeschel Verlag, Stuttgart.