

Sack, Detlef; Fuchs, Sebastian

Working Paper

Die Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks:
Ergebnisse des Forschungsprojektes "Innungen, Tarifbindung und
Mitbestimmung im Wandel"

Working Paper Forschungsförderung, No. 391

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Sack, Detlef; Fuchs, Sebastian (2025) : Die Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks: Ergebnisse des Forschungsprojektes "Innungen, Tarifbindung und Mitbestimmung im Wandel", Working Paper Forschungsförderung, No. 391, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/335869>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 391, Dezember 2025

Die Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks

Ergebnisse des Forschungsprojektes
„Innungen, Tarifbindung und Mitbestimmung im Wandel“

Detlef Sack und Sebastian Fuchs

Auf einen Blick

Die deutschen Handwerksinnungen sind als Arbeitgeberorganisationen zentrale Akteure der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk. Sie stehen jedoch vor großen Herausforderungen. Daher ergibt sich die Frage, wie die Innungen ihre Aufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen ausfüllen und wie leistungsfähig sie sind. Auf Basis der Ergebnisse des Forschungsprojektes „Innungen, Tarifbindung und Mitbestimmung im Wandel“ präsentiert dieses Working Paper zentrale Befunde zu den Aufgaben der Innungen, ihren Organisationsherausforderungen und relevanten Entwicklungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks. Ausblickend werden Implikationen für die Organisation von Arbeitgeberinteressen und Strategien zur Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk diskutiert.

Prof. Dr. Detlef Sack ist Professor für Demokratietheorie und Regierungssystemforschung am Institut für Politikwissenschaft der Bergischen Universität Wuppertal. Er ist zudem Vorsitzender des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung.

E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de

Orcid-ID: <https://orcid.org/0000-0002-3646-5016>

Dr. Sebastian Fuchs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal.

E-Mail: sebastian.fuchs@uni-wuppertal.de

Orcid-ID: <https://orcid.org/0000-0001-6494-3217>

© 2025 by Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Die Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks“ von Detlef Sack und Sebastian Fuchs ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (z. B. mit Quellenangabe gekennzeichnete Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge) erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung.....	8
2. Die Innungen als Arbeitgeberorganisationen und ihre Aufgaben	11
2.1 Zwischen Selbstverwaltung und Arbeitgeberverband	11
2.2 Aufgaben der Innungen	13
2.3 Befunde I: Wahrnehmung der Innungsaufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen.....	21
3. Organisationsherausforderungen der Innungen.....	24
3.1 Organisationsentwicklung	24
3.2 Mitglieder, Engagement- und Rekrutierung.....	28
3.3 Entwicklung der Innungsressourcen	31
3.4 Koordination und Konkurrenz in der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung	35
3.5 Befunde II: Organisationsherausforderungen und ihre Wirkung auf die Arbeits- und Tarifbeziehungen.....	37
4. Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk als Kontext der Innungstätigkeit	39
4.1 Betriebsstrukturen im Handwerk	39
4.2 Innerbetriebliche „Handwerkskultur“	41
4.3 Gewerkschaftliche Interessenvertretung im Handwerk	42
4.4 Fachkräftemangel, Mindestlohn und Arbeitsbeziehungen im Handwerk.....	43
4.5 Befunde III: Kontext der Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen	44
5. Diskussion und Fazit	48
5.1 Zusammenfassung der zentralen Befunde I–III.....	48
5.2 Zukunft der Arbeitgebervertretung im Handwerk.....	50
5.3 Zur Gestaltung guter Beschäftigung im Handwerk.....	52
Literatur	55

Abbildungen

Abbildung 1: Bewertung von Aufgabenbereichen der Innungen (2022) 14

Abbildung 2: Entwicklung des Innungsbestands 1996–2024
(ostdeutsche/westdeutsche Bundesländer, Deutschland gesamt)....25

Tabellen

Tabelle 1: Aufgaben und Aufgabenerfüllung in den kollektiven
Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk21

Tabelle 2: Organisationsherausforderungen der Innungen aus Sicht
der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen
Selbstverwaltung und Interessenvertretung und ihre Wirkung auf
die Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen.....23

Tabelle 3: Entwicklung des Innungsbestands in den
Gewerbegruppen des Handwerks (1996–2021)27

Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der Mitglieder der deutschen
Handwerksinnungen in den vergangenen zehn Jahren. Antworten
der Befragten des Surveys „Innungen im Wandel“ (2022)29

Tabelle 5: Entwicklung der Budgets der deutschen
Handwerksinnungen in den vergangenen zehn Jahren. Antworten
der Befragten des Surveys „Innungen im Wandel“ (2022)33

Tabelle 6: Entwicklung der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
der deutschen Handwerksinnungen in den vergangenen zehn
Jahren. Antworten der Befragten des Surveys „Innungen im
Wandel“ (2022).....34

Tabelle 7: Organisationsherausforderungen der Innungen aus Sicht
der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen
Selbstverwaltung und Interessenvertretung und ihre Wirkung auf
die Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen.....38

Tabelle 8: Herausforderungen der Innungen in den Arbeits- und
Tarifbeziehungen des Handwerks aus Sicht der befragten
Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen Selbstverwaltung
und Interessenvertretung45

Zusammenfassung

Die deutschen Handwerksinnungen sind als Arbeitgeberorganisationen zentral für die Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk. Sie stehen jedoch großen Herausforderungen gegenüber: Ihr Organisationsbestand sinkt dramatisch, Mitgliederzahlen und Organisationsressourcen sind rückläufig und sie müssen herausfordernde Entwicklungen in den Arbeitsbeziehungen im Handwerk bewältigen.

Wie können die Innungen vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ihre Aufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen ausfüllen und wie leistungsfähig sind sie aus Sicht von Organisationsführung und -mitgliedern, d. h. den Betriebsinhaberinnen und -inhabern?

Dies ist tarif- wie auch handwerkspolitisch hoch relevant, insofern die Innungen eine wichtige organisatorische Grundlage für „Sozialpartnerschaft“ und die Verhandlung von Tarifverträgen, aber auch für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Anliegen und die Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk sind.

Zur Beantwortung dieser Fragen greifen wir auf Ergebnisse des Forschungsprojektes „Innungen, Tarifbindung und Mitbestimmung im Wandel“ (InnWa, 2021–2024) zurück. Das Projekt widmete sich Organisationsherausforderungen, -entwicklungen und -strategien der deutschen Handwerksinnungen. Hierfür wurden neue Daten zu den Innungen erhoben und ausgewertet: eine Befragung von über 1.000 Haupt- und Ehrenamtlichen im Handwerk wurde durchgeführt, rund 100 Expertinnen und Experten in Handwerksorganisationen und Gewerkschaften wurden interviewt sowie umfassende Recherchen zu den ca. 4.500 Innungen in Deutschland vorgenommen.

Auf Grundlage dieser neuen Daten wird hier eine spezifische Perspektive eingenommen: Da sich Befragung und Interviews zuvorderst an Haupt- und Ehrenamtliche in den Handwerksorganisationen (Innungen, Verbände, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern) richteten, wird (a) die Perspektive der aktiven Organisationsmitglieder abgebildet. Diese sind zudem (b) weit überwiegend Betriebsinhaberinnen und -inhaber. Das Working Paper bietet also einen spezifischen und neuen Einblick in die Sicht der Innungsmitglieder auf die Arbeits- und Tarifbeziehungen.

Auf dieser Grundlage präsentieren und diskutieren wir zentrale Befunde des Projektes mit Blick auf Rolle und Leistungsfähigkeit der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks:

Wir skizzieren erstens die besondere Organisationsform der Innungen. Diese sind einerseits Selbstverwaltungsorganisationen, deren Strukturen und Aufgaben in der Handwerksordnung gesetzlich festgelegt sind. Andererseits erfüllen sie Aufgaben klassischer Arbeitgeberverbände. Auch

stehen sie vielfältigen Aufgabenzuschreibungen und Erwartungen gegenüber: Sie müssen nicht nur ihre gesetzlichen Aufgaben (Interessenvertretung, Berufsbildung, Dienstleistungserbringung für die Mitglieder und Aufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen) erfüllen, sondern vielschichtige Präferenzen der Mitglieder verarbeiten.

Die Innungsaufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen werden unter den Mitgliedern hierbei besonders differenziert bewertet. Eine aktive Rolle in den Arbeits- und Tarifbeziehungen tritt, auch aufgrund von Delegationsbeziehungen mit Kreishandwerkerschaften und Verbänden, in den Hintergrund.

Zweitens stellen wir unsere Forschungsergebnisse zu den Organisationsherausforderungen der Innungen vor. Nicht nur ist ihr Organisationsbestand seit 1996 um 35 Prozent gesunken. Auch die Mitgliederzahlen der Innungen sind insgesamt rückläufig. Dies stellt die Innungen vor Ressourcenprobleme, die auch die Aufgabenerfüllung in den Arbeits- und Tarifbeziehungen betreffen. Durch ihre strukturelle Entwicklung stehen zudem die Grundlagen für die Organisation von Arbeitgeberinteressen und die Tarifbindung im Handwerk infrage.

Wir wenden uns dann Strukturen und Entwicklungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk zu. Aus Sicht der Innungsmitglieder sind diese herausfordernd und erschweren die Organisation und Aufgabenerfüllung der Innungen. Demnach senkt die wachsende Zahl von „Solo selbstständigen“ wie von großen Betriebseinheiten im Handwerk („Handwerkskonzerne“) die Bereitschaft zur kollektiven Assoziierung und zur Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen. Diese Organisationsprobleme teilen die Arbeitgeber im Handwerk mit den Gewerkschaften. Zudem wird die Wirkung des Fachkräftemangels sowie des gesetzlichen Mindestlohns betrachtet.

Hinter diesen Wahrnehmungen stehen unterschiedliche Vorstellungen von der Rolle der Innungen als Arbeitgeberorganisationen und dem Verhältnis zur kollektiven Organisation der Arbeits- und Tarifbeziehungen. Stark zugespitzt werden zwei Typen beschrieben:

- solche Innungen, die klassisch sozialpartnerschaftlichen Praktiken und der Konzertierung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine hohe Bedeutung beimessen
- solche Innungen, in denen eine mindestens marktliberale, teils dezidiert kritische Haltung gegenüber kollektiver Organisation der Arbeits- und Tarifbeziehungen vorherrscht, und in welchen der betrieblichen Ebene eine größere Bedeutung für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zugeschrieben wird.

Im Ergebnis stehen Rolle und Leistungsfähigkeit der Innungen unter großem Druck. Zu diskutieren ist daher auch der zukünftige strukturelle Aufbau der Innungsorganisation. Dies ist auch für die Gestaltung guter Beschäftigung im Handwerk eine Herausforderung. Dahingehend identifizieren wir vier zentrale Strategien, wie Innungen und Gewerkschaften gemeinschaftlich an der Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk wirken können. Hierzu zählen

- die Nutzung tarifpolitischer Konzertierung zur Adressierung von Fragen guter Beschäftigung,
- die Adressierung der betrieblichen Ebene für die kooperative Gestaltung der Arbeitsbedingungen sowie der Rückgriff auf bestehende institutionelle Strukturen der handwerklichen Selbstverwaltung in den Handwerkskammern, nämlich in der
- Berufsbildung und
- den Kammervorständen und Vollversammlungen.

Wir präsentieren damit nicht nur neue Daten zu und eine spezifische Perspektive auf Handwerksinnungen, sondern zeigen ebenfalls mögliche Entwicklungspfade, Herausforderungen und Handlungsoptionen für die Organisation der Arbeitgeberinteressen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks auf.

1. Einleitung

Die 4.311 deutschen Handwerksinnungen (Stand: 2024) sind die gewerbespezifische Vertretung der Handwerksbetriebe auf lokaler und regionaler Ebene – also z.B. des lokalen Friseur-, Bäcker- oder Dachdeckerhandwerks.¹ Sie übernehmen hierbei nicht nur wichtige Aufgaben in der Interessenvertretung oder der Berufsbildung für ihr jeweiliges Gewerbe – sie sind zugleich zentrale Akteure für die Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk. Als freiwillig organisierte Arbeitgeberorganisationen sind sie das Fundament für die Bindung einzelner Handwerksbetriebe an Tarifverträge.

Allerdings stehen die Innungen großen Herausforderungen gegenüber. Nicht nur werden die Aufgaben, die sie in den Arbeits- und Tarifbeziehungen übernehmen, von den Mitgliedern höchst unterschiedlichen bewertet und gewichtet. Ebenso sind ihre Organisationsgrundlagen betroffen: Ihr Organisationsbestand sinkt dramatisch, ihre Mitgliederzahl ist rückläufig, die Bereitschaft der Mitglieder zum Engagement lässt nach und Budgets- und Mitarbeiterbestände schrumpfen. Zudem stehen sie einem uneinheitlichen und sich verändernden Kontext der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk gegenüber.

Wir widmen uns daher hier der Frage, wie die Innungen ihre Aufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen ausfüllen und wie leistungsfähig sie aus Sicht von Organisationsführung und -mitgliedern, d.h. den Betriebsinhaberinnen und -inhabern, sind.

Dies ist tarif- wie auch handwerkspolitisch hoch relevant, insofern die Innungen eine wichtige organisatorische Grundlage für „Sozialpartnerschaft“ und die Verhandlung von Tarifverträgen, aber auch für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Anliegen und die Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk sind.

Zur Beantwortung unserer Forschungsfrage nutzen wir die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Innungen, Tarifbindung und Mitbestimmung im Wandel“ (InnWa, 2021–2024), das sich den deutschen Handwerksinnungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive gewidmet hat. Untersucht wurden nicht nur die Organisationsentwicklung der Innungen (Sack/Fuchs/Spilling 2023), sondern ebenso ihre Organisationsherausforderungen (Sack/Fuchs 2022) und -strategien (Sack et al. 2024).

1 Wir verwenden nachfolgend – in Übereinstimmung mit den Handwerksorganisationen, der amtlichen Statistik und der Handwerksordnung – einheitlich die männliche Bezeichnung der Handwerksgewerbe als allgemeine Berufsbezeichnungen, mit der Frauen mitgemeint sind (generisches Maskulinum). Dabei ist klar, dass in einigen Gewerben – etwa dem Friseur- oder Gebäudereinigerhandwerk – Beschäftigung weiblich dominiert ist.

Empirische Grundlage der Studie sind eine Befragung von über 1.000 Haupt- und Ehrenamtlichen im Handwerk, rund 100 Interviews mit Expertinnen und Experten in Handwerksorganisationen und Gewerkschaften sowie umfassende Datenrecherchen und -auswertungen zu den über 4.000 Innungen.

Das Forschungsprojekt war so angelegt, dass insbesondere das Wissen und die Einstellungen der aktiven Mitgliedschaft und Führung der Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung erhoben wurde, da über diese Perspektive bislang wenig bekannt war. Neben den hauptamtlichen Organisationsvertreterinnen und -vertretern wurden von uns überwiegend die meist ehrenamtlich aktiven Betriebsinhaberinnen und -inhaber, überwiegend kleiner und mittlerer Handwerksbetriebe befragt.

Aufgaben, Herausforderungen und Rolle der Innungen werden von uns hier also aus Sicht ihrer eigenen Organisationsmitglieder untersucht. Und während unsere umfassenden Daten Einblicke in die Entwicklung der Innungslandschaft insgesamt erlauben, lag unser qualitativer Schwerpunkt auf ausgewählten Gewerben und Regionen, sodass wir ausdrücklich nicht jede Facette des Handwerks in seiner großen Breite abbilden können.

Wir gehen wie folgt vor: Zunächst widmen wir uns den Strukturen der Innungen als besonderer Organisationstyp, der Merkmale von Selbstverwaltungsorganisationen und Arbeitgeberverbänden in sich vereint (Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund geht es uns dann um die Bestimmung ihrer Organisationsaufgaben, insbesondere in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks. Im Mittelpunkt steht die Betrachtung des Spannungsverhältnisses zwischen gesetzlichem Auftrag und den Mitgliederanforderungen, das wir auf Grundlage unserer Forschungsergebnisse herausarbeiten.

Sodann präsentieren wir weitere zentrale Ergebnisse des Forschungsprojektes, nämlich zu aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen der Innungen (Kapitel 3). Vorgestellt werden Einsichten zur Organisationsentwicklung und wesentlichen Organisationsehrausforderungen, darunter Mitgliederrückgang, Ressourcensicherung und Koordination innerhalb der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung. Unsere Befunde werden hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Rolle der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen eingeordnet.

Dann gehen wir auf wesentliche Merkmale der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk als Kontext der Innungstätigkeit ein (Kapitel 4). Und stellen die daraus resultierender Herausforderungen für die Innungen aus Sicht der von uns Befragten dar.

Vor diesem Hintergrund diskutieren wir die Implikationen für Rolle und Leistungsfähigkeit der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des

Handwerks (Kapitel 5). Abschließend identifizieren wir vier zentrale Strategien für Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, um „gute Beschäftigung“ im Handwerk gemeinschaftlich zu gestalten.

2. Die Innungen als Arbeitgeberorganisationen und ihre Aufgaben

Die deutschen Handwerksinnungen sind ein besonderer Organisationstyp – sie vereinen Eigenschaften handwerklicher Selbstverwaltungsorganisationen und freiwilliger Arbeitgeberverbände. Nachfolgend widmen wir uns daher zunächst ihren Strukturmerkmalen (Kapitel 2.1). Sodann wenden wir uns den Aufgaben der Innungen zu (Kapitel 2.2). Hierzu greifen wir auf Befunde aus Interviews und unserer breit angelegten Befragung von Haupt- und Ehrenamtlichen in der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung (Sack/Fuchs 2022) zurück.

Es gibt also ein Spannungsverhältnis zwischen gesetzlichen Vorgaben der Handwerksordnung, den breiten Anforderungen der Mitgliedschaft sowie den spezifischen Bedingungen der Leistungserbringung innerhalb der Strukturen handwerklicher Selbstverwaltung und Interessenvertretung. Dieses wirkt sich insbesondere auch auf Innungsaufgaben und -rolle in den Arbeits- und Tarifbeziehungen aus (Kapitel 2.3).

2.1 Zwischen Selbstverwaltung und Arbeitgeberverband

Die 4.311 deutschen Handwerksinnungen (Stand: 2024) organisieren die gewerbespezifischen (Arbeitgeber-)Interessen der Handwerksbetriebe in Deutschland. Sie bauen auf der *freiwilligen* Mitgliedschaft der Betriebsinhaberinnen und -inhaber auf.

Gemeinsam mit den übergeordneten Innungsverbänden, den Handwerkskammern und den Kreishandwerkerschaften zählen die Innungen zu den in der Handwerksordnung gesetzlich normierten Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung. Daneben existieren weitere Organisationen der handwerklichen Interessenvertretung, insbesondere gewerbespezifische Fachverbände, die nicht in der Handwerksordnung definiert werden.

Für Außenstehende ist die handwerkliche Selbstverwaltung recht komplex und schwer zu überblicken: Die unterschiedlichen Aufgaben und Organisationsstrukturen und der Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung legt die Handwerksordnung fest. In dieser werden, z. B. die Organisation und Durchführung der Berufsausbildung und die allgemeine Pflege der Belange des Handwerks, an die Selbstverwaltung delegiert.

Die „funktionale Selbstverwaltung“ (Kluth 1997) des Handwerks dient damit insgesamt der staatsentlastenden Steuerung.

Es handelt sich um ein gänzlich anderes Prinzip als eine marktbasierte oder aber staatliche Steuerung, insofern Aufgaben für einen bestimmten gesellschaftlichen Bereich (hier: „das Handwerk“ als Wirtschaftsbereich) an die Betroffenen selbst, also nicht-staatliche Akteure delegiert werden.

Diese Aufgabendelegation an Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung geht im Fall des Handwerks einher mit der Definition und Abgrenzung „des Handwerks“ als spezifischer Wirtschaftsbereich. So werden durch die Handwerksordnung (HwO) jene Berufe und Tätigkeiten definiert, die zum Handwerk zählen. Ebenso werden, mit marktregulierender Wirkung, Qualifikationen als Voraussetzung für eine Tätigkeit im Handwerk festgelegt – dies wird besonders prominent in der „Meisterpflicht“ zur Ausübung vieler Handwerksgewerbe (Anlage A der HwO) sichtbar.

Zwischen den Selbstverwaltungsorganisationen (Handwerkskammern, Innungen usw.) gibt es jedoch deutliche Unterschiede. Hierzu zählt zunächst die Festlegung der jeweiligen Organisationsmitgliedschaft. Diese ist im Fall der (regionalen) Handwerkskammern gesetzlich verpflichtend für alle Handwerksbetriebe. Im Fall der Innungen hingegen ist die Mitgliedschaft freiwillig. Diese müssen also aktiv um Mitglieder, nämlich die Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber des jeweils vertretenen Gewerbes im Einzugsbereich der Innung (§ 52 HwO), werben.

Die enge Einbindung in die Strukturen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung prägt die Innungen: So sind sie einerseits zur Mitgliedschaft in einer Kreishandwerkerschaft *verpflichtet*, was die regionale Interessenabstimmung des Handwerks sicherstellen soll (§ 86 HwO). An die Handwerkskammern sind die Innungen zwar nicht unmittelbar institutionell angebunden, wenngleich alle Mitglieder der Innungen auch Handwerkskammermitglieder sind. Die Innungen sind aber in der Organisationspraxis oftmals ein wichtiges Reservoir für die Rekrutierung von Ehrenamtlichen in den Handwerkskammern und vice versa.

Überdies führen die Innungen ihre Geschäfte in den wenigsten Fällen selbst, sondern übertragen dies an Kreishandwerkerschaften oder gewerbespezifische Verbände. So werden laut Zahlen des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) im Jahr 2024 die Geschäfte von 3.521 Innungen (82 Prozent) vollständig durch Kreishandwerkerschaften geführt; die verbleibenden 790 Innungen führen ihre Geschäfte (teilweise) selbst bzw. gliedern diese an gewerbespezifische Verbände an.

Insbesondere die Verbindung mit den gewerbespezifischen Innungsverbänden und den weiteren gewebespezifischen Zusammenschlüssen („Fachverbände“) ist höchst unterschiedlich ausgestaltet. Diese sind auch für die Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk maßgeblich (s. u.). Im

Ergebnis gibt es regional und gewerbespezifisch unterschiedliche Verflechtungen und Abhängigkeiten der einzelnen Selbstverwaltungs- und Interessenvertretungsorganisationen.

2.2 Aufgaben der Innungen

Folgende vier Aufgabenbereiche der Innungen sind in der Handwerksordnung zu identifizieren, nämlich die Interessenvertretung, die Berufsbildung, Dienstleistungen für die Mitglieder sowie die Arbeits- und Tarifbeziehungen (§ 54 HwO). Innungen sind damit auch die maßgeblichen Arbeitgebervertretungen des jeweiligen Gewerbes (Schumacher 2024, S. 80–100).

Diese gesetzlich vorgesehenen Aufgaben der Innungen treffen in der Organisationspraxis gleichwohl auf höchst unterschiedliche Anforderungen. So zeigt sich in unserer Befragung von 1.072 Haupt- und Ehrenamtlichen aus der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung (Befragungszeitraum: 21.6. bis 5.8.2022) eine enorm große Bandbreite an Erwartungen und Anforderungen an die Innungen (Sack/Fuchs 2022).

Vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags (§ 54 HwO) wurden die Befragten darum gebeten, die Bedeutung von 18 konkreten Leistungen in den vier Aufgabenbereichen für die Innungen einzuschätzen (z. B. Organisation der Berufsausbildung, allgemeine Betriebs- und Unternehmensberatung oder Werbung für die Tarifbindung der Mitglieder).

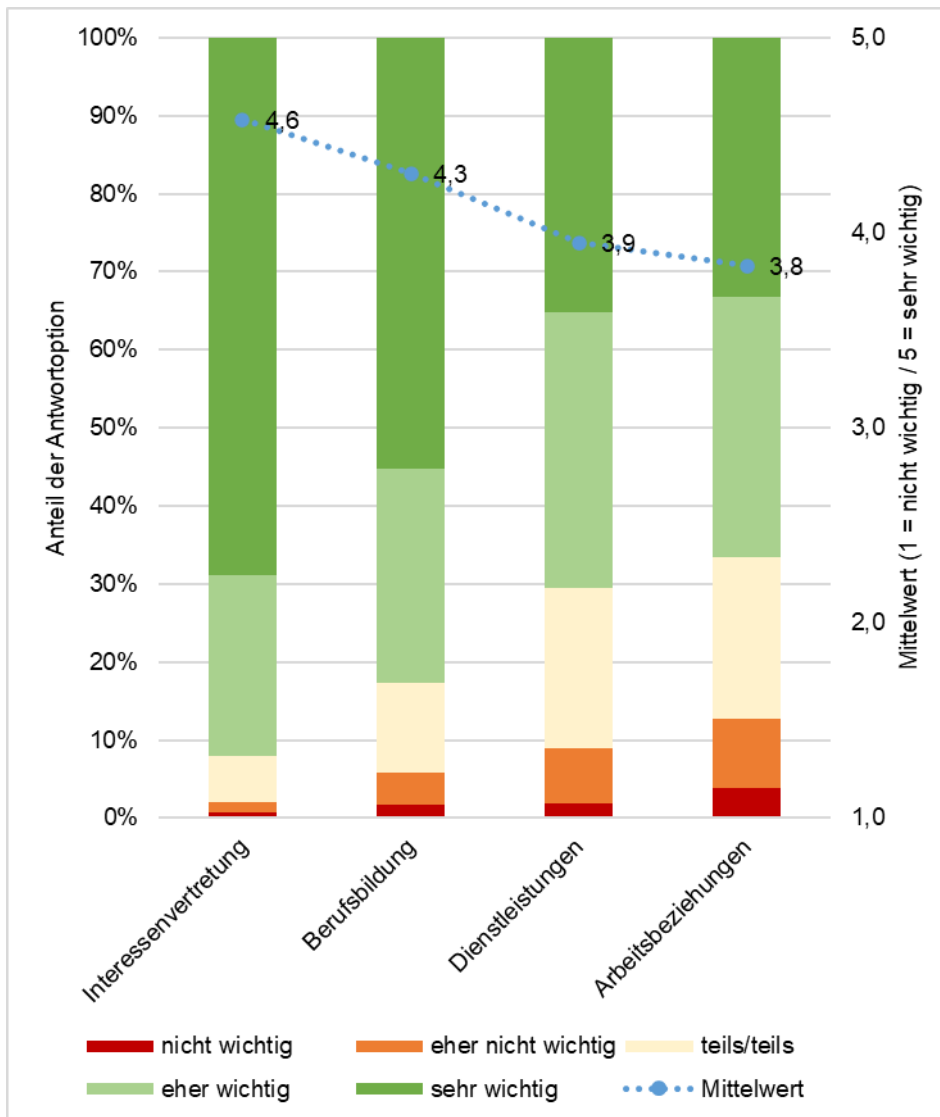
Im Ergebnis werden 16 der 18 genannten Einzelaufgaben auf einer Skala von 1 (nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig) im Mittel aller Antworten als „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“ eingestuft (Mittelwerte: 3,6–4,6; n = 879–943). Als die drei wichtigsten Aufgaben werden hierbei die Öffentlichkeitsarbeit und Imagepflege für das Handwerk, die Werbung für die Berufsausbildung und die Interessenvertretung für das jeweilige Gewerbe (Mittelwert je 4,6 von 5) eingeschätzt (n = 937–943).

Ordnet man diese einzelnen Leistungen dann den vier gesetzlichen Aufgabenbereichen – also Interessenvertretung, Berufsbildung, Dienstleistungen für die Mitglieder und Arbeits- und Tarifbeziehungen – zu, zeigt sich, dass diese zwar ebenfalls mehrheitlich als wichtig eingeschätzt werden, allerdings mit unterschiedlicher Ausprägung (Abbildung 1).

Während die Befragten demnach zu 92 Prozent die Interessenvertretung und zu 83 Prozent die Berufsbildung als wichtige Innungsaufgaben einstufen, fällt die Zustimmung zu den Dienstleistungen (70 Prozent) und den Arbeits- und Tarifbeziehungen (67 Prozent) geringer aus (eher wichtig / sehr wichtig; n der Bereiche = 1.875–4.678). Auch ist die Zahl derje-

nigen, die sich nicht festlegen (teils/teils) für Dienstleistungen und Tarifbeziehungen (je 21 Prozent) deutlich höher als für Interessenvertretung (6 Prozent) und Berufsbildung (12 Prozent).

Abbildung 1: Bewertung von Aufgabenbereichen der Innungen (2022)



Anmerkung: Ausgewiesen werden die zu Aufgabenbereichen aggregierten abgefragten Einzelleistungen; n = 1.878 (Interessenvertretung), 4.626 (Berufsbildung), 6.501 (Dienstleistungen), 2.773 (Arbeitsbeziehungen).

Quelle: Survey „Innungen im Wandel“ (Sack/Fuchs 2022), Nachberechnungen

Insgesamt stehen die Innungen also nicht nur ihrem gesetzlichen Auftrag, sondern vielfältigen Anforderungen der Organisationsmitglieder gegenüber. Diese fallen nicht einheitlich aus. Sie treffen zusammen mit weiteren strukturellen Bedingungen der Leistungserbringung im Geflecht der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung, die sich in den vier Aufgabenbereichen unterschiedlich zeigen.

2.2.1 Interessenvertretung

Als Interessenvertretungsorganisationen geht es für die Innungen um die Repräsentation des Handwerks „vor Ort“, aber auch um die konkrete Interessenvertretung gegenüber Behörden, Lokalpolitik und anderen gesellschaftlichen Interessen in Kommunen und Regionen.

Hierbei hängt die regionale Interessenvertretung für das Gewerbe oftmals eng mit der jeweiligen geschäftsführenden Organisation, also insbesondere den Kreishandwerkerschaften, zusammen. Nur wenige Innungen können, mit einer eigenen Geschäftsführung eigenständig ihre Interessen vertreten. In diesem Sinne eigenständige Innungen sind vorzugsweise in wirtschaftlich prosperierenden Gewerben zu finden, z. B. im KfZ-Gewerbe oder den Sanitär-, Heizung- und Klima-Handwerken, aber teils auch in anderen, dann mindestens mitgliederstarken Handwerken wie dem Friseurgewerbe.

Von großer Relevanz ist dann die Abstimmung mit und die Einbindung in die jeweiligen Kreishandwerkerschaften sowie die Koordination der Interessenvertretung mit den Handwerkskammern. Zudem bestimmt das Verhältnis zu übergeordneten Innungs- bzw. Fachverbänden Inhalte und Strategien der Interessenvertretung, die über die regionale Ebene hinausreicht.

2.2.2 Dienstleistungen für die Mitglieder

Diese unmittelbare Rückkoppelung zwischen Innungsaufgaben und geschäftsführender Organisation gilt auch für den Bereich der Dienstleistungen für die Mitglieder. Kreishandwerkerschaften bzw. Verbände haben hierbei, auch abhängig von der personellen Besetzung im Hauptamt, oftmals spezifische eigene Profile und Expertisen entwickelt, die sich auch auf Quantität und Qualität einzelner Dienstleistungen für die Innungsmitglieder auswirken.

Im breiten Portfolio möglicher Dienstleistungen besonders wichtig sind insbesondere die Informationsbereitstellung und Beratungsangebote in

unterschiedlichen Bereichen wie z. B. Betriebswirtschaft, Technik oder Recht. Diese Leistungen werden zumeist für alle Innungen innerhalb einer Kreishandwerkerschaft zusammen, durch die Geschäftsführung einer Kreishandwerkerschaft, dezidierte Referentinnen und Referenten oder ausgelagert auf externe Dienstleister, vorgehalten.

Für fachspezifische Fragen einzelner Gewerbe haben sich unterschiedliche Kooperationsbeziehungen zwischen Kreishandwerkerschaften und Fachverbänden etabliert: Teils bekommen Kreishandwerkerschaften Informationen zu fachspezifischen Entwicklungen (z. B. technische Vorschriften, gesetzliche Neuerungen) von Fachverbänden bereitgestellt und bereiten diese dann selbst redaktionell für ihre Mitglieder auf. In anderen Fällen werden solche Verbandsinformationen lediglich weitergeleitet oder sie erreichen die Innungsmitglieder über entsprechende Verteiler direkt.

Eine genuine Leistung der Innungen vor Ort bleibt gleichwohl die Organisation von beruflicher und gewerbespezifischer Vernetzung, der insgesamt eine große Bedeutung zukommt. Hierbei geht es nicht nur um den sozialen Austausch in der Innung, den 70 Prozent der Befragten als wichtige Innungsaufgabe einstufen (eher wichtig / sehr wichtig; n = 934). Insbesondere die berufliche Vernetzung, also der Austausch ökonomisch relevanter Informationen und Kontakte, hat eine ausgesprochene Relevanz für die Mitgliedsbetriebe – dies sehen 90 Prozent der von uns Befragten so (eher wichtig / sehr wichtig; n = 941).

2.2.3 Berufsbildung

Aufgaben im Bereich der Berufsbildung sind besonders vielschichtig. So geht es für die Innungen in der Berufsbildung nicht nur um die Durchführung konkreter Prüfungen, sondern darum, durch unterschiedliche Maßnahmen und Leistungen an der Gestaltung der Berufsbildung mitzuwirken; mitunter auch durch den Betrieb eigener Ausbildungsstätten.

Für die Befragten ist dieser Aufgabenbereich, gemessen an der Zahl der einzelnen Leistungen, insgesamt besonders wichtig. In unserer Befragung wurden vier von fünf abgefragten Einzelleistungen in der Berufsbildung – Organisation der Berufsbildung, Organisation der Berufsbildung, Organisation der Berufsbildung, Gestaltung und Weiterentwicklung von Ausbildungsinhalten, Werbung für die Berufsbildung – von mehr als 81 Prozent der Befragten als jeweils wichtige Aufgabe der Innungen eingestuft (eher wichtig / sehr wichtig; n = 930–943). Für die Organisation der Berufsbildung und die Werbung für die Berufsbildung lag dieser Wert sogar bei 90 Prozent bzw. 93 Prozent (eher wichtig / sehr wichtig; n = 941 / 943).

Lediglich die „Einrichtung und Organisation überbetrieblicher Bildungsstätten“ wird als Aufgabe der Innungen deutlich weniger wichtig eingestuft (65 Prozent; eher wichtig / sehr wichtig; n = 925). Dieses Ergebnis entspricht hierbei der komplexen Strukturen der handwerklichen Berufsbildung. Denn ebenso wie in der Interessenvertretung wird die Aufgabenerbringung der Innungen in der Berufsbildung maßgeblich durch den institutionellen Kontext der Innungen geprägt.

Während zwar die Handwerkskammern maßgeblich zuständig für Organisation und Durchführung der Berufsbildung sind, kooperieren sie, auch durch die Übertragung von Aufgaben, mit Innungen, Kreishandwerkerschaften und Verbänden in unterschiedlichen Konstellationen.

2.2.4 Arbeits- und Tarifbeziehungen

Auch die Innungsaufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen werden in unserer Befragung mehrheitlich als wichtige Innungsaufgaben gesehen. Und 81 Prozent betrachten die Lohn- und Tarifentwicklung im Handwerk sogar als wichtiges Thema der Innungsarbeit (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 1034). Dennoch sind konkrete Innungsleistungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen in unserer Befragung vergleichsweise umstritten (Kapitel 2.2). Auch in unseren qualitativen Interviews und Fallrecherchen zeigt sich eine mindestens kritische, teils distanzierte Haltung der Innungsmitglieder zur Aufgabenerbringung in den Arbeits- und Tarifbeziehungen:

Während die allgemeine Diskussion über die Arbeitsbeziehungen in Gewerbe und Region als wichtige Aufgabe der lokalen Innungen verstanden wird, wird die konkrete Tarifpolitik (d. h. die Verhandlung und Festlegung von Löhnen und Rahmenbedingungen der Beschäftigung im Gewerbe) oftmals nur am Rande als Aufgabe der Innungen vor Ort eingeordnet (vgl. Kraetsch 2012, S. 9).

So wird das Hinwirken auf gute Arbeitsbedingungen und faire Bezahlung der Beschäftigten in den Mitgliedsbetrieben von 76 Prozent der Befragten als wichtige Innungsaufgabe betrachtet (eher wichtig / sehr wichtig), nur 8 Prozent finden dies unwichtig (eher nicht wichtig / nicht wichtig; n = 935). Die Werbung für die Tarifbindung der Mitglieder wird hingegen bereits von 18 Prozent als unwichtig eingeschätzt (eher nicht wichtig / nicht wichtig), während 58 Prozent hierin eine wichtige Innungsaufgabe identifizieren (eher wichtig / sehr wichtig; n = 909).

Für die Inhaberinnen und Inhaber kleiner und mittlerer Handwerksbetriebe, die die Mitgliedschaft der Innungen prägen, ist demnach zuvorderst der Austausch über die Arbeitsbedingungen und das Lohngefüge

vor Ort relevant, während tarifbezogene Aufgaben aus ihrer Sicht oftmals nicht in den Aufgabenbereich der Innungen fallen. Dem entspricht die allgemeinere Beobachtung, dass die Betriebsinhaberinnen und -inhaber ihr Engagement in der Innung und ihre Aufmerksamkeit auf unmittelbar für den Betriebskontext relevante Aufgaben und Themen lenken (Kapitel 2.2).

Die Tarifpolitik hingegen wird als Aufgabe gesehen, die entweder den einzelnen Betrieb und die individuelle Aushandlung von Betriebsinhaberinnen bzw. -inhabern und Beschäftigten betrifft. Oder der durch übergeordnete und kollektive Organisationen der Sozialpartner bereits außerhalb der Innungen geregelt wird (vgl. Kapitel 4). Befördert wird dieses Aufgabenverständnis auch durch den gesetzlich vorgegebenen institutionellen Rahmen – und seine organisationspraktische Umsetzung.

Denn Aufgaben der Arbeits- und Tarifbeziehungen, insbesondere die Verhandlung von Tarifverträgen, können Innungen, unabhängig von der Wahl ihrer Geschäftsführung, an Innungsverbände auf Landes- oder Bundesebene delegieren (§ 82 u. § 85 HwO). Die Innungen selbst verhandeln also meist keine Tarifverträge, tragen aber die Verbände, die dies tun. Diese Innungsverbände widmen sich dann regelmäßig den arbeits- und tarifbezogenen Belangen der von ihnen vertretenen Gewerbe.

Die Bindung an Flächentarifverträge kommt für die einzelnen Handwerksbetriebe dennoch grundsätzlich durch die Mitgliedschaft in ihrer lokalen/regionalen Innung zustande, insoweit nicht separate (und mitunter umstrittene) „Tarifgemeinschaften“ unterhalten werden, die die reine Innungsmitgliedschaft von der Tarifbindung abkoppeln. Die rund 200, nur über Untergliederungen organisierten, Landesinnungen und die drei Bundesinnungen sind die Ausnahme (Sack/Fuchs/Spilling 2023).

Direktmitgliedschaften einzelner Betriebsinhaberinnen und -inhaber in den Innungsverbänden, die also die Tarifbindung faktisch von der Mitgliedschaft in einer lokalen/regionalen Innung entkoppeln, sind zwar vorgesehen (§ 79, 3 HwO), werden jedoch – auch zur Organisationssicherung der Innungen – durch die Verbände eher zurückhaltend und meist unter spezifischen Voraussetzungen (z. B. keine lokale Innung am Betriebsort) ermöglicht.

Teils setzen daher Innungsverbände darauf, z. B. in Austauschformaten und -konferenzen, Verhandlungsergebnisse und -positionen in laufenden Tarifverhandlungen auch mit lokalen Mitgliedsinnungen zu diskutieren. Diese Praktiken sind jedoch regions- und gewerbespezifisch. Und sie hängen von den jeweiligen Innungsverbänden, personellen Überschneidungen im Ehrenamt zwischen Innungen und Verbänden oder der Geschäftsführung einer Innung ab.

Das tatsächliche Vorkommen und die Bedeutung solcher Praktiken können wir hier nicht quantifizieren. In den von uns untersuchten Fällen

finden sich jedoch nur wenige Fälle (z. B. im Bäckerhandwerk), in denen sie regelmäßig praktiziert und als besonders wichtig wahrgenommen wurden.

Hiermit ist dann wiederum das Zusammenspiel der unterschiedlichen Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung angesprochen: So sind innungsgeschäftsführende Kreishandwerkerschaften, auch im Sinne ihrer gesetzlich definierten Aufgaben (§ 87 HwO), grundsätzlich eher auf die regionale Interessenvertretung aller ihr angeschlossenen Innungen der unterschiedlichen Gewerbe und die Dienstleistung für die Mitglieder ausgerichtet.

Für innungsgeschäftsführende Verbände ist eine besondere Nähe zu tarifpolitischen Fragen hingegen unmittelbar einsichtig. Mit der Frage, wie die Innungen geführt und organisiert werden (Sack et al. 2024), können dann also auch Folgen für die tarifpolitische Funktionalität der Innungen verbunden sein.

Anders als die konkrete Tarifpolitik, ist das Thema *Arbeitsbeziehungen* in den meisten Innungen hingegen durchaus präsent. Hier geht es dann um Austausch und Interessenabgleich der Betriebsinhaberinnen und -inhaber – über das Lohngefüge in Region und Gewerbe, über die Bedingungen und Möglichkeiten der Anwerbung von Fachkräften, in Bezug auf Zusatzleistungen und individuelle Anreize für Mitarbeitende sowie zu konkreten Fragen der Personalführung. Dies wird, nicht nur in unserer Befragung (s. o.), wiederholt und explizit als wichtig beschrieben.

Hierfür, wie für die Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk im Allgemeinen, ist auch die institutionalisierte Einbindung von Arbeitnehmerinnen und -nehmern relevant. Im Unterschied zu den ebenfalls gesetzlich geregelten Selbstverwaltungsorganisationen im Bereich von Industrie, Handel und Dienstleistungen (Industrie- und Handelskammern) ist im Handwerk grundsätzlich auch die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer institutionell vorgesehen. Dies gilt z. B. für die Besetzung der Organe der Handwerkskammern, an denen zu mindestens ein Drittel Arbeitnehmer beteiligt sein müssen.

In den Innungen als dezidierte *Arbeitgeberorganisationen* hingegen ist die Beteiligung der Gesellinnen und Gesellen auf das Prüfungswesen (Prüfungsausschüsse) sowie einen obligatorischen „Gesellenausschuss“ (§ 68 HwO), der dem Interessenabgleich zwischen Betriebsinhaberinnen und -inhabern und Beschäftigten dienen soll, beschränkt.

Dahingehend überrascht es nicht, dass die befragten Haupt- und Ehrenamtlichen den Austausch mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eher als nachrangig einstufen: Die Förderung des Austauschs mit Arbeitnehmer*innen wird zwar immer noch mehrheitlich, nämlich von 65 Prozent der Befragten, als wichtige Innungsaufgabe wahrgenommen

(eher wichtig / sehr wichtig). Die Zustimmung fällt aber im Vergleich zu anderen Aufgaben geringer aus. Und auch ist der Anteil derjenigen, die die Aufgabe nicht wichtig finden, mit 12 Prozent höher (eher nicht wichtig / nicht wichtig; n = 929).

Blickt man zusammenfassend auf die Aufgabenerfüllung der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen zeigt sich also, dass diese durch unterschiedliche Aufgabenzuschreibungen und Delegationspraktiken geprägt ist – zwischen betrieblicher Ebene, Innungen und übergeordneten Innungsverbänden (Tabelle 1).

Tabelle 1: Aufgaben und Aufgabenerfüllung in den kollektiven Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk

	Formale Aufgaben in den kollektiven Arbeits- und Tarifbeziehungen	Faktische Aufgabe und Aufgabenwahrnehmung in den Arbeits- und Tarifbeziehungen insgesamt
Betriebe	keine formale Aufgabe; Delegation arbeits- und tarifpolitischer Angelegenheiten an kollektive Assoziationen (Innungen, Verbände)	betriebliche bzw. individuelle Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen; innerbetriebliche Konfliktaustragung zwischen Betriebsinhabern und Arbeitnehmern; Akzeptanz und Anwendung von Tarifverträgen
Innungen	allgemeine Pflege der Beziehungen zwischen Meistern, Gesellen und Lehrlingen (§ 54, 2 HwO); Abschluss von Tarifverträgen, insoweit keine Delegation an Verbände erfolgt (§ 54, 3 HwO)	Beteiligung an tarifpolitischer Konzertierung innerhalb der Landesinnungsverbände; Diskussion über regionale Lohnniveaus, Beschäftigungsbedingungen und Fachkräftegewinnung
Innungsverbände (Land / Bund)	Aushandlung von Löhnen und Tarifen mit Gewerkschaften; Abschluss von Tarifverträgen (delegiert; § 82 HwO / § 85 HwO)	Tarifpolitik; koordinierende Tätigkeiten in den Arbeits- und Tarifbeziehungen (z. B. Anreize zur Fachkräftegewinnung, Attraktivität des Gewerbes insg.); Mitgestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen durch Beteiligung an Rechtsauslegung (arbeitsrechtliche Prozessvertretung)

Quelle: eigene Zusammenstellung

2.3 Befunde I: Wahrnehmung der Innungsaufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen

Die Innungen sind die wesentliche organisatorische Grundlage für die kollektive Organisation lokaler, gewebespezifischer Arbeitgeberinteressen im Handwerk. Hierbei müssen sie eine große Bandbreite unterschiedli-

cher Aufgaben bearbeiten, sowie Kooperation und Arbeitsteilung im Geflecht der unterschiedlichen Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung kontinuierlich ausgestalten.

Für den Bereich der Arbeits- und Tarifbeziehungen zeigt sich, dass die Innungen ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahrnehmen und mitunter stark fokussieren. Hierbei bedingen sich Anforderungen der Mitglieder und Aufgabenwahrnehmung der Innungen wechselseitig:

Die Mitglieder sind an Innungsleistungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen nennenswert weniger interessiert als an anderen Leistungen (Interessenvertretung, Berufsbildung, Dienstleistungen). In unserer Befragung sehen 50 Prozent der Haupt- und Ehrenamtlichen dieses geringe oder weiter sinkende Interesse der Betriebsinhaberinnen und -inhaber an Tarifabschlüssen und -empfehlungen sogar als explizite Herausforderung für die Innungen (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 965).

Unter der Bedingung knapper und weiter sinkender Organisationsressourcen (vgl. Kapitel 3.1.3) ist die Bearbeitung des Aufgabenbereichs damit für die Innungen nicht besonders attraktiv. Es kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass Leistungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen weder die Attraktivität der Innungsmitgliedschaft steigern noch zur Mitgliederbindung beitragen. Konkret heißt dies: Betriebsinhaberinnen und -inhaber, die kein Interesse an Tarifverträgen haben oder diese gar grundsätzlich ablehnen (vgl. Kapitel 4.5), werden kaum Mitglied der Innung.

Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass Löhne und Tarife kein Thema für die Handwerksbetriebe sind. Es heißt aber, dass die Innungsmitglieder die Zuständigkeit hierfür nicht *primär und ausschließlich* den Innungen zuschreiben.

Abhängig von der grundsätzlichen Einstellung gegenüber kollektiver Assoziierung im Handwerk (vgl. Kapitel 4.5) wird in unserer Studie vielmehr den Betrieben (individuelle Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Löhnen) oder aber übergeordneten Verbänden zugeschrieben, für die Bearbeitung der Arbeits- und Tarifbeziehungen zuständig zu sein.

Maßgeblich tragen hierzu auch der gesetzlich normierte institutionelle Aufbau der handwerklichen Selbstverwaltung und eingespielte Kooperationsmuster bei. So begünstigt der gesetzliche Rahmen der Handwerksordnung (HwO) grundsätzlich eine insgesamt passive Rolle der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen – nämlich durch die Aufgabendelegation an die übergeordneten Innungsverbände.

Tabelle 2: Organisationsherausforderungen der Innungen aus Sicht der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung und ihre Wirkung auf die Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen

Relevante Prozesse und Herausforderungen	Beschreibung und Wirkungen
umfangreiche Aufgabenanforderungen	Vielfältiges gesetzliches Aufgabenspektrum und Anforderungen der Innungsmitglieder bedingen notwendige Schwerpunktsetzungen und Fokussierungen.
geringeres Interesse der Innungsmitglieder an Arbeits- und Tarifpolitik als an anderen Innungsleistungen	Mitglieder schätzen Arbeits- und Tarifbeziehungen als weniger wichtige Aufgabe der Innungen ein, Schwerpunkt auf „alltagsrelevanten“ Angeboten; daher Fokussierung des Leistungsangebots, auch infolge organisationsstrategischer Erwägungen (Mitgliedergewinnung/-bindung; Ressourcenmanagement).
unterschiedliche Zuschreibungen von Zuständigkeit für Arbeits- und Tarifbeziehungen	Betriebsinhaberinnen und -inhaber nehmen Zuständigkeiten von Betrieben, Innungen und Verbänden in den Arbeits- und Tarifbeziehungen unterschiedlich wahr; faktische Aufgabenerbringung der Innungen wird in diesem Spannungsfeld austariert.
Delegationspraktiken an Landes- und Bundesinnungsverbände	Gesetzlich vorgesehene Aufgabendelegation (§ 82 u. § 85 HwO) begünstigt Distanz der Innungen zu tarifpolitischer Konzertierung; unterschiedliche Praktiken der Interessenabstimmung von Verbänden und Innungen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

3. Organisationsherausforderungen der Innungen

Ein weiteres Ergebnis des Forschungsprojektes ist die Bestimmung zentraler Entwicklungen, Themen und Herausforderungen der deutschen Handwerksinnungen (Sack/Fuchs 2022; Sack/Fuchs/Spilling 2023; Sack et al. 2024).

Nachfolgend skizzieren wir auf Grundlage unserer Befragung, einer Organisationsdatenerhebung und rund 100 Interviews in den Handwerksorganisationen vier zentrale Bereiche, in denen die Innungen herausgefordert sind.

Hierzu zählen (1) eine rückläufige Organisationsentwicklung, (2) nachlassende Mitgliederzahlen und Engagementbereitschaft, (3) Ressourcenprobleme sowie (4) Koordinationserfordernisse im Geflecht der Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung (Innungen, Kreishandwerkerschaften, Verbände und Handwerkskammern).

3.1 Organisationsentwicklung

Möchte man die Herausforderungen der Innungen an einer Zahl verdeutlichen, dann an dieser: Zwischen 1996 und 2024 sank der Organisationsbestand der Innungen um 35 Prozent, nämlich von 6.674 auf 4.311 Innungen. Dies sind, laut uns bereitgestellten und von uns ausgewerteten Zahlen des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), 2.363 Innungen weniger in rund 30 Jahren.

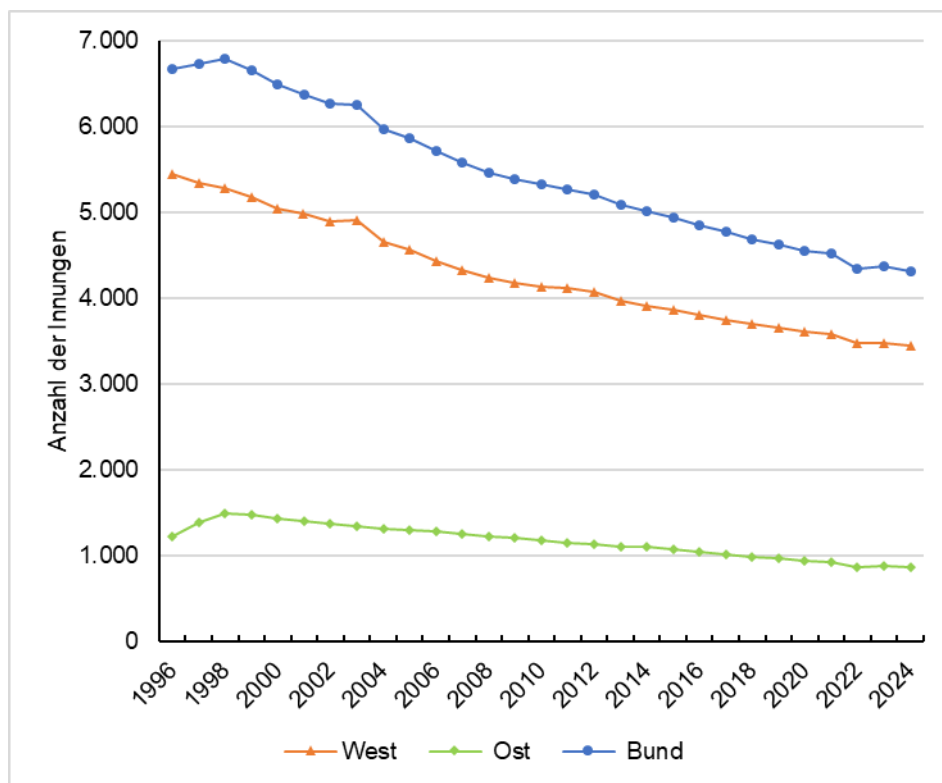
Zu konstatieren ist ein langfristig anhaltender organisatorischer Rückgang. Dieser schwankt nur leicht im Zeitverlauf. Diese grundsätzliche Botschaft ist nicht nur an sich bemerkenswert, sondern auch deshalb auffällig, weil in der gleichen Zeit der Betriebsstättenbestand *gestiegen* ist; nämlich um 22 Prozent zwischen 1998 und 2022 (ZDH 2025).

Der in den ZDH-Daten festgehaltene Rückgang des Innungsbestands wird auch durch validierende Erhebungen, die wir im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführt haben (vgl. Sack/Fuchs/Spilling 2023), bestätigt: Laut unseren Berechnungen, die auf der manuellen Überprüfung des Bestands jeder einzelnen Innung basieren, beträgt die Zahl der Innungen in 2024 noch 4.233 – und weicht damit nur geringfügig (2 Prozent) von der ZDH-Statistik ab.

Der Rückgang ist aber nicht nur langanhaltend, sondern auch flächen-deckend. Er betrifft ostdeutsche und westdeutsche Bundesländer, mit nur geringfügigen Unterschieden (Abbildung 2).

So wächst der Innungsbestand in Ostdeutschland noch bis 1998 nennenswert an (1997 um 13 Prozent, 1998 um 8 Prozent), sinkt dann aber ebenso kontinuierlich wie in Westdeutschland. Ein rechnerischer Anstieg des Innungsbestands in Westdeutschland für 2003 (0,3 Prozent) liegt ebenso im Bereich von Erhebungsungenauigkeiten wie jener für Ostdeutschland im Jahr 2023 (2 Prozent). Dies erklärt auch den leichten Anstieg des Gesamtbestands in 2023 (0,4 Prozent), der sich jedoch nicht fortsetzt.

*Abbildung 2: Entwicklung des Innungsbestands 1996–2024
(ostdeutsche/westdeutsche Bundesländer, Deutschland gesamt)*



Quelle: Daten durch den ZDH bereitgestellt, eigene Berechnungen

Betrachtet man den gesamten Zeitraum (1996–2024), reduziert sich der Bestand der Innungen in Ostdeutschland zwar weniger deutlich (30 Prozent) als in den westdeutschen Bundesländern (37 Prozent). Allerdings

weist Ostdeutschland insgesamt eine geringere Dichte an Innungen auf, sodass sich auch Konzentrationsprozesse weniger deutlich abbilden. Dies zeigen auch die absoluten Zahlen: Ein Rückgang von 362 Innungen in ostdeutschen Bundesländern stehen 2.001 Innungen weniger in Westdeutschland gegenüber.

Blickt man auf einzelne Bundesländer, zeigen sich deutliche Unterschiede. Zunächst ist auch hier zu konstatieren, dass in absoluten Zahlen der Rückgang naturgemäß in jenen Ländern am größten ausfällt, die historisch einen besonders großen Innungsbestand aufweisen.

Hierzu zählen die großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Der prozentuale Rückgang (38 Prozent in NRW, 39 Prozent in Baden-Württemberg und Niedersachsen) ist in diesen Ländern jedoch nahezu identisch und entspricht in etwa dem Bundesschnitt. Bayern als viertes Bundesland mit einem traditionell hohen Innungsbestand verliert ebenfalls viele Innungen (276), der Rückgang fällt aber prozentual deutlich unterdurchschnittlich aus (29 Prozent).

Im Vergleich aller Bundesländer verlieren Sachsen-Anhalt (52 Prozent), und Rheinland-Pfalz (47 Prozent) überdurchschnittlich viele, Mecklenburg-Vorpommern (9 Prozent), Thüringen (26 Prozent) sowie die Stadtstaaten Berlin (24 Prozent) und Hamburg (12 Prozent) die wenigsten Innungen. Ein Sonderfall ist Brandenburg: Hier entspricht der Innungsbestand im Jahr 2024 exakt jenem von 1996 (170 Innungen). Allerdings hat sich auch hier die Zahl der Innungen von einem Höchstwert in 1998 (242 Innungen) um 30 Prozent reduziert.

Der Rückgang der Innungspopulation unterscheidet sich besonders zwischen den Gewerbegruppen des Handwerks (Sack/Fuchs/Spilling 2023). Dies können wir für den Zeitraum 1996 bis 2021 auswerten.

So sind einige Gewerbegruppen, wie die Nahrungsmittelhandwerke oder die Bekleidungs-, Textil- und Lederhandwerke, von einem überdurchschnittlich starken Rückgang des Innungsbestands betroffen. Während sich im genannten Zeitraum die Innungspopulation insgesamt um 32 Prozent reduziert, beträgt der Rückgang für die beiden Gewerbe 49 Prozent bzw. 72 Prozent. In anderen Gewerbegruppen, wie den Elektro- und Metallhandwerken (15 Prozent) oder den Bau- und Ausbauhandwerken (24 Prozent), zeigt sich hingegen ein weit unterdurchschnittlicher Rückgang (Tabelle 3).

Insgesamt ist also ein deutlicher und anhaltender organisatorischer Konzentrationsprozess festzustellen, der das Handwerk in seiner Breite, wenn auch unterschiedlich stark, betrifft. Auch wenn unsere Recherchen insgesamt nahelegen, dass eine große Zahl der nicht mehr bestehenden Innungen aufgelöst wurde, können wir auf Grundlage des hier ausgewerteten Datensatzes nicht sagen, in welchem Umfang Innungen auch fusi-

oniert sind; ob sie also in größeren Einheiten (z. B. gemeinsam mit anderen Gewerben oder überregional) fortbestehen.

Tabelle 3: Entwicklung des Innungsbestands in den Gewerbegruppen des Handwerks (1996–2021)

	Innungen 1996	Innungen 2021	Veränderung (Anzahl)	Veränderung (prozentual)
Bau- und Ausbauhandwerke	1.696	1.281	–415	–24 %
Elektro- und Metallhandwerke	1.777	1.516	–261	–15 %
Holzhandwerke	572	417	–155	–27 %
Bekleidungs-, Textil- und Lederhandwerke	778	214	–564	–72 %
Nahrungsmittelhandwerke	971	497	–474	–49 %
Gesundheits- und Körperpflege, chemische und Reinigungshandwerke	600	424	–176	–29 %
Glas-, Papier-, keramische und sonstige Handwerke	280	168	–112	–40 %
insgesamt	6.674	4.517	–2.157	–32 %

Quelle: Daten durch den ZDH bereitgestellt, eigene Berechnungen

Im Ergebnis ist ein Verlust der lokalen Verankerung der Innungen und ein Rückgang der ausdifferenzierten, gewerbespezifischen Interessenrepräsentation in der Fläche festzuhalten. Dies ist auch für die Vertretung der Arbeitgeberinteressen der jeweiligen Gewerbe und die Aushandlung von Tarifen eine Herausforderung. Zudem droht der weitere Verlust von strukturellen Ressourcen für die sozialpartnerschaftliche Bearbeitung von Fragen „guter Beschäftigung“ und ihrer Umsetzung in den Betrieben.

3.2 Mitglieder, Engagement- und Rekrutierung

Der Rückgang des Innungsbestands wird begleitet von einem anhaltenden Mitgliederrückgang. Dieser trifft die Innungen und ihre Möglichkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, noch fundamentaler: Denn ohne die Mitgliedschaft in einer Innung beteiligen sich Unternehmen in geringerem Maße an Durchführung und Gestaltung der Berufsbildung oder der Weiterentwicklung des lokalen Handwerks. Und ebenso sind sie nicht an Tarifabschlüsse abseits allgemeinverbindlicher Tarifverträge und gesetzlicher Mindestlöhne gebunden.

Unsere Befragung dokumentiert den Mitgliederrückgang eindrücklich (vgl. Kapitel 2.2; Sack/Fuchs 2022). So ist in der Mehrzahl der Innungen die Mitgliederzahl in den zehn Jahren vor unserer Befragung gesunken (62 Prozent, sinkend / stark sinkend). In 14 Prozent der Innungen wird der Rückgang sogar als „stark sinkend“ wahrgenommen, während er nur in 10 Prozent der Innungen stieg (steigend / stark steigend).

Während der Rückgang die Innungen in der Breite betrifft, bilden sich die bereits für den Innungsbestand nachvollzogenen *Gewerbeunterschiede* auch bei den Mitgliederzahlen ab. Auf einer Skala von –2 (stark sinkend) bis 2 (stark steigend) liegt die Entwicklung der Mitgliederzahlen im Mittel bei –0,62 (d. h. er ist „sinkend“). In den Nahrungsmittelhandwerken (–1,43) oder den Bekleidungs-, Textil- und Lederhandwerken (–1,16) ist diese Entwicklung ausgeprägter. In den Elektro- und Metallhandwerken (–0,19) oder dem KfZ-Gewerbe (–0,29) fällt der Rückgang hingegen unterdurchschnittlich aus (Tabelle 4).

Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der Mitglieder der deutschen Handwerksinnungen in den vergangenen zehn Jahren. Antworten der Befragten des Surveys „Innungen im Wandel“ (2022)

Gewerbegruppe	Mittelwert	Antworten (n)
Bauhandwerke (z. B. Maurer/Betonbauer, Dachdecker)	–0,53	352
Ausbauhandwerke (z. B. Maler/Lackierer, Raumausstatter)	–0,66	324
Elektro-/Metallhandwerke (z. B. Elektrotechniker, Klempner)	–0,19	349
KfZ-Handwerke	–0,29	284
Holzhandwerke (z. B. Tischler, Parkettleger)	–0,44	293
Nahrungsmittelhandwerke (z. B. Bäcker, Metzger)	–1,43	270
Gesundheitshandwerke (z. B. Orthopädietechniker, Augenoptiker)	–0,57	168
Friseur-/Kosmetikhandwerke	–0,71	284
chemische/Reinigungshandwerke (z. B. Gebäudereiniger)	–0,44	112
Bekleidungs-/Textil-/Lederhandwerke (z. B. Maßschneider, Modisten)	–1,16	129
Glas-/Papier-/keramische Handwerke	–0,89	110
sonstige Handwerke	–0,67	203
mehrere umfasste Handwerke	–0,67	9
gesamt	–0,62	2.887

Anmerkung: Da Befragte aus Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern, Gewerkschaften und sonstige Expertinnen und Experten Angaben zu Innungen unterschiedlicher Gewerbegruppen machen konnten, mit denen sie regelmäßig befasst sind, übersteigt die Gesamtzahl der Antworten auf die Fragen zur Organisationsentwicklung die Grundgesamtheit (N = 1.072). Skala: –2 = stark sinkend, –1 = sinkend, 0 = gleichbleibend, 1 = steigend, 2 = stark steigend.

Quelle: Sack/Fuchs 2022

Wir greifen hier auch deshalb auf die Einschätzungen der von uns befragten Expertinnen und Experten aus den Handwerksorganisationen im Rah-

men unserer Befragung zurück, da diese eine vergleichsweise hohe Zahl an Antworten (1.072) aufweist. Zudem mangelt es an flächendeckenden, für wissenschaftliche Auswertungen verfügbaren Daten zur Mitgliederentwicklung in den Innungen. Sie sind nur für wenige Regionen öffentlich zugänglich (z. B. Handwerkskammer Düsseldorf 2025).

In den Handwerksorganisationen, dies wurde durch mehrere Gesprächspartner aus Kammern und Verbänden bestätigt, geht man insgesamt von einem Organisationsgrad der Innungen von etwa einem Viertel der Handwerksbetriebe aus. Dies deckt sich mit weiteren uns vorliegenden, aber im Einzelfall vertraulichen Zahlen und Einschätzungen.

Es gibt nicht nur unterschiedliche und konkurrierende Ansätze, den Organisationsgrad zu bemessen (z. B. entlang aller Betriebe oder entlang des Umsatzes). Dieser schwankt auch beträchtlich zwischen Gewerben und Regionen: So gibt z. B. die Handwerkskammer Düsseldorf den Organisationsgrad einzelner Handwerksgewerbe mit einer Spannweite von 0,1 Prozent (Kosmetiker) bis 96 Prozent (Schornsteinfeger) an (Handwerkskammer Düsseldorf 2025, S. 27–29).

Die Entwicklung der Mitgliederzahlen wird durch die von uns Befragten aktiven Organisationsmitglieder der Handwerksorganisationen insgesamt als große Herausforderung betrachtet. Fragen von Mitgliederentwicklung und -rekrutierung wurden in unserer Befragung einhellig, und auch im Vergleich mit anderen Themen, als besonders große Herausforderungen benannt (Sack/Fuchs 2022).

So sehen 77 Prozent der von uns Befragten die nachlassende Bereitschaft der Handwerksbetriebe zur Mitgliedschaft in einer Innung als große oder sehr große Herausforderung (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 983). 76 Prozent finden es dahingehend auch schwierig, Unternehmen von den Vorteilen einer Innungsmitgliedschaft zu überzeugen (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 972).

Für die Innungen ist jedoch nicht nur die *Zahl der Mitgliedsbetriebe*, sondern auch deren *aktive Beteiligung an der Innungsarbeit* entscheidend. Diese ist nicht nur wichtig für das „Vereinsleben“ und Engagement (in) der Innung, also z. B. den gemeinsamen Austausch über Belange des Gewerbes oder gemeinsame Veranstaltungen, sondern explizit für ihre Leistungsfähigkeit: Ehrenamtliche sind sowohl für die kontinuierliche Organisationsführung (Obermeister und Innungsvorstände) als auch für die Durchführung wesentlicher Aufgaben, z. B. die Vorbereitung und Abnahme von Prüfungen, unerlässlich.

Die Bereitschaft zum aktiven Engagement und Ehrenamt in Innungen ist allerdings aus Sicht von Haupt- und Ehrenamtlichen unzureichend. Dies gilt für die Bereitschaft zur Ämterübernahme (z. B. im Vorstand oder Prüfungswesen) und die generelle Beteiligungsbereitschaft der Mitglieder

gleichermaßen: Die nachlassende Bereitschaft von Betriebsinhaberinnen und -inhabern, Ämter in der Innung zu übernehmen, finden demnach 79 Prozent der Befragten herausfordernd (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 977). 75 Prozent sehen auch bei Gesellinnen und Gesellen (Übernahme von Ämtern in Prüfungsausschüssen), eine niedrige und daher herausfordernde Engagementbereitschaft (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 979).

Hierbei werden die Probleme nicht nur auf das Handwerk, sondern offensichtlich auch auf gesellschaftliche Prozesse und Veränderungen zurückgeführt. So geben 78 Prozent an, eine generell nachlassende Beteiligungsbereitschaft in der Gesellschaft sei auch für die Innungen ein Problem (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 982).

Dies stellt die Innungen in der Praxis vor konkrete Herausforderungen, die auch in vielen Interviews eingehend thematisiert wurden: So sind insbesondere die kontinuierliche Aktivierung unterschiedlicher Mitgliedergruppen und der Generationenwechsel eine wiederholt artikulierte Herausforderung und eine wichtige strategische Aufgabe (Sack et al. 2024). Dies betrifft Innungen unterschiedlicher Gewerbe und Regionen gleichermaßen. Und die Probleme werden auch unabhängig von einer relativ hohen oder gar wachsenden Mitgliederzahl berichtet.

Insgesamt ist mit der rückläufigen Entwicklung von Mitgliederzahlen und Engagementbereitschaft also eine zweite wesentliche Herausforderung für die Innungen benannt. Diese wirkt auf ihre Organisationsgrundlagen („ohne Mitgliederaktivität, keine Innung“), hat aber auch Folgen für ihre Aufgabenwahrnehmung.

Für die Arbeits- und Tarifbeziehungen bedeutet diese Entwicklung, dass potenziell weniger Betriebe an Tarifverträge gebunden sind bzw. gebunden fühlen. Und unter der Bedingung nachlassenden Engagements der verbleibenden Mitglieder drohen ein Verlust an Austausch und Abstimmung über tarifpolitische Entscheidungen, die fehlende Rückkopplung zwischen der lokalen Situation des Gewerbes und der Verhandlung von Tarifabschlüssen und in der Folge möglicherweise Akzeptanzprobleme.

3.3 Entwicklung der Innungsressourcen

Die Herausforderungen mit Blick auf die Mitgliederbasis spiegeln sich auch in den finanziellen und personellen Ressourcen der Innungen wider. Die Mehrheit der von uns befragten Organisationsvertreterinnen und -vertreter, nämlich 52 Prozent, sehen die geringe oder nachlassende Ausstat-

tung der Innungen mit Geld und Personal als eine wichtige Herausforderung an (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 961).

Dieser Einschätzung entspricht, dass die *Budgets der Innungen* und die *Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* laut den von uns Befragten in den zehn Jahren vor unserer Befragung insgesamt sinken (Tabelle 5 und Tabelle 6). Allerdings fällt dieser Ressourcenverlust deutlich schwächer aus als es die sinkenden Mitgliederzahlen nahelegen – und er ist wiederum höchst gewerbespezifisch.

Auf einer Skala von –2 (stark sinkend) bis 2 (stark steigend) sinken laut den von uns Befragten die Innungsbudgets ebenso wie die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Mittel nur leicht, nämlich jeweils um einen Wert von –0,27. In einzelnen Gewerbegruppen fällt der Rückgang allerdings deutlicher aus, z. B. in den Nahrungsmittelhandwerken (Budget –0,74, Mitarbeiter –0,48), den Chemischen- und Reinigungshandwerken (Budget –0,97, Mitarbeiter –0,53) oder auch in den Friseur- und Kosmetikhandwerken (Budget –0,58, Mitarbeiter –0,35). In anderen Gewerben sind die Budgets hingegen konstant oder stiegen leicht (Bau –0,06, Holz –0,12, Elektro/Metall +0,14, KfZ +0,12).

Tabelle 5: Entwicklung der Budgets der deutschen Handwerksinnungen in den vergangenen zehn Jahren. Antworten der Befragten des Surveys „Innungen im Wandel“ (2022)

Gewerbegruppe	Mittelwert	Antworten (n)
Bauhandwerke (z. B. Maurer/Betonbauer, Dachdecker)	–0,06	302
Ausbauhandwerke (z. B. Maler/Lackierer, Raumausstatter)	–0,22	266
Elektro-/Metallhandwerke (z. B. Elektrotechniker, Klempner)	0,14	296
KfZ-Handwerke	0,12	229
Holzhandwerke (z. B. Tischler, Parkettleger)	–0,12	241
Nahrungsmittelhandwerke (z. B. Bäcker, Metzger)	–0,74	222
Gesundheitshandwerke (z. B. Orthopädietechniker, Augenoptiker)	–0,29	125
Friseur-/Kosmetikhandwerke	–0,58	236
chemische/Reinigungshandwerke (z. B. Gebäudereiniger)	–0,41	85
Bekleidungs-/Textil-/Lederhandwerke (z. B. Maßschneider, Modisten)	–0,97	95
Glas-/Papier-/keramische Handwerke	–0,71	86
sonstige Handwerke	–0,46	169
mehrere umfasste Handwerke	0,00	9
gesamt	–0,27	2.361

Anmerkungen: Da Befragte aus Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern, Gewerkschaften und sonstige Expertinnen und Experten Angaben zu Innungen unterschiedlicher Gewerbegruppen machen konnten, mit denen sie regelmäßig befasst sind, übersteigt die Gesamtzahl der Antworten auf die Fragen zur Organisationsentwicklung die Grundgesamtheit (N = 1.072). Skala: –2 = stark sinkend, –1 = sinkend, 0 = gleichbleibend, 1 = steigend, 2 = stark steigend.

Quelle: Sack/Fuchs 2022

*Tabelle 6: Entwicklung der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der deutschen Handwerksinnungen in den vergangenen zehn Jahren.
Antworten der Befragten des Surveys „Innungen im Wandel“ (2022)*

Gewerbegruppe	Mittelwert	Antworten (n)
Bauhandwerke (z. B. Maurer/Betonbauer, Dachdecker)	–0,20	248
Ausbauhandwerke (z. B. Maler/Lackierer, Raumausstatter)	–0,31	226
Elektro-/Metallhandwerke (z. B. Elektrotechniker, Klempner)	–0,17	263
KfZ-Handwerke	–0,07	223
Holzhandwerke (z. B. Tischler, Parkettleger)	–0,26	208
Nahrungsmittelhandwerke (z. B. Bäcker, Metzger)	–0,48	184
Gesundheitshandwerke (z. B. Orthopädietechniker, Augenoptiker)	–0,19	129
Friseur-/Kosmetikhandwerke	–0,35	194
chemische/Reinigungshandwerke (z. B. Gebäudereiniger)	–0,27	85
Bekleidungs-/Textil-/Lederhandwerke (z. B. Maßschneider, Modisten)	–0,53	89
Glas-/Papier-/keramische Handwerke	–0,44	88
sonstige Handwerke	–0,32	145
mehrere umfasste Handwerke	–0,14	7
gesamt	–0,27	2.089

Anmerkungen: Da Befragte aus Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern, Gewerkschaften und sonstige Expertinnen und Experten Angaben zu Innungen unterschiedlicher Gewerbegruppen machen konnten, mit denen sie regelmäßig befasst sind, übersteigt die Gesamtzahl der Antworten auf die Fragen zur Organisationsentwicklung die Grundgesamtheit (N = 1.072). Skala: –2 = stark sinkend, –1 = sinkend, 0 = gleichbleibend, 1 = steigend, 2 = stark steigend.

Quelle: Sack/Fuchs 2022

Diese großen Unterschiede, und der im Vergleich zur wahrgenommenen Mitgliederentwicklung geringere Rückgang von Budgets und Personal in

den Innungen, spiegeln hierbei nicht nur die gewerbespezifische Entwicklung, sondern auch die komplexe institutionelle Einbindung der Innungen wider.

Insofern Kreishandwerkerschaften die Innungsgeschäftsführung übernehmen (Kapitel 2.1), können Mitglieder- und Einnahmerückgänge teils durch Umlageverfahren zwischen „starken“ und „schwachen“ Gewerben bzw. Innungen in einer Region ausgeglichen werden. Hierbei können jedoch Verteilungskonflikte entstehen.

Langfristig sind starke Unterschiede zwischen den Gewerben jedoch absehbar nicht zu tragen. Und sinkende Erträge aus Mitgliedsbeiträgen müssen entweder durch höhere Beiträge, die Erschließung weiterer Einnahmequellen oder aber eine Einschränkung der Innungsleistungen kompensiert werden. Bei knappen Ressourcen müssen dann ggf. auch Leistungen eingeschränkt werden, die zu den Kernaufgaben der Innungen gehören.

In unserer Untersuchung hat sich gezeigt, dass in solchen Fällen zunächst oftmals strategisch versucht wird, die Finanzierung auch unabhängig von der Mitgliederbasis sicherzustellen; z. B. durch Einnahmen aus Immobilienmanagement und -vermietung oder Dienstleistungen außerhalb des Handwerks (Sack et al. 2024). Eine Gefahr ist dann gleichwohl, dass die (hauptamtliche) Organisationsführung potenziell unabhängiger von den Mitgliedern wird. Für die Innungen als Interessenorganisation der Mitglieder kann dies ebenfalls problematisch sein.

Insgesamt stehen die Innungen also auch Ressourcenproblemen gegenüber, die sich aber zwischen den Gewerben drastisch unterscheiden. Die Herausforderung liegt also nicht nur darin, Finanzierung und personelle Ausstattung der Innungen zu sichern, sondern ebenfalls in potenziellen Verteilungskonflikten innerhalb des organisierten Handwerks. Insofern Innungen ihre Finanzierung nur durch eine Kürzung des Leistungsangebots sicherstellen können, steht die Aufgabenerbringung, von der Berufsbildung bis zur Mitwirkung an den Arbeits- und Tarifbeziehungen, zur Disposition.

3.4 Koordination und Konkurrenz in der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung

Unter der Bedingung sinkender Innungs- und Mitgliederzahlen sind die bisherigen Strukturen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung gefordert.

Hierbei geht es im Kern um die Frage, welche Handwerksorganisationen – also Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften, Verbände und Innungen – welche (unerfüllten) Aufgaben übernehmen, also z. B. Prüfungen durchführen und organisieren oder bestimmte Dienstleistungen für die Handwerksbetriebe anbieten, und wie sie zusammenarbeiten.

Dies ist in verschiedenen Bereichen (Berufsbildung, Tarifpolitik usw.) sowie regional und gewerbespezifisch höchst unterschiedlich ausgestaltet und nicht immer transparent:

So sehen 45 Prozent der von uns Befragten (Sack/Fuchs 2022) eine unklare Aufgabenverteilung zwischen den Handwerksorganisationen (Handwerkskammern, Innungen, Kreishandwerkerschaften, Verbände) als herausfordernd an (trifft eher zu / trifft voll zu), 28 Prozent sind unentschieden (teils/teils; n = 966). Konkurrenz zwischen den Handwerksorganisationen wird von 41 Prozent als drängende Herausforderung bewertet (trifft eher zu / trifft voll zu), während sich 30 Prozent nicht festlegen (teils/teils; n = 967).

Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass nur ein gutes Drittel der Befragten (27 Prozent bzw. 29 Prozent) Aufgabenverteilung und Konkurrenz unter den Handwerksorganisationen dezidiert *nicht* als Problem betrachten.

In der derzeit erkennbaren Kooperation und Konkurrenz zwischen den Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung geht es stets auch um die jeweiligen Organisationsressourcen. Dies gilt z. B. dann, wenn Kreishandwerkerschaften, Verbände und Innungen um die Durchführung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung und die damit verbundenen Finanzen konkurrieren.

In Einzelfällen geht es zudem um Unterhalt und Betrieb von Immobilien (z. B. Ausbildungszentren). Für die Innungen als kleinste Organisationen sind diese Fragen bedeutend, weil sie unter der Bedingung nachlassender Organisationsstärke ihr herkömmliches Leistungsangebot kaum aufrechterhalten können.

Wenn Kreishandwerkerschaften und Verbände mitunter um die Innungsgeschäftsführung konkurrieren, geht es auch um die Frage, ob notwendige Organisationsreformen im Einzelfall durchgeführt werden. Denn die geschäftsführenden Organisationen haben immer auch ein finanzielles Eigeninteresse an der Administration einer Innung – und damit an ihrem Fortbestehen.

Darüber hinaus geht es um die Gewinnung und Bindung von Mitgliedern. Dies betrifft die Innungen als Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft besonders. Sie müssen, auch in Abgrenzung zu anderen Organisationen, kontinuierlich verdeutlichen, was ihr Nutzen für die Mitglieder ist.

Für die einzelnen Handwerksbetriebe ist in diesem die Herkunft einer Leistung nicht immer nachvollziehbar, insofern Kreishandwerkerschaften und Verbände nach außen auch für die Innungen auftreten. Dies wird z. B. für die Bereitstellung von Informationsmaterial oder die politische Interessenvertretung beschrieben, die die Mitglieder dann eher den übergeordneten Organisationen als „ihrer“ Innung zurechnen. Verschärft wird dies, wenn Verbände (z. B. Fachverbände auf Landesebene) Betrieben eine direkte Mitgliedschaft für Handwerksbetriebe ermöglichen, die sonst nur über die Innungsmitgliedschaft zustande käme.

Für die Innungen geht es im komplexen Geflecht der Handwerksorganisationen insbesondere darum, eigene Leistungserbringung zu sichern und nach außen darzustellen. Dies gelingt heute höchst unterschiedlich und ist eine anhaltende Organisationsherausforderung. Insofern die Innungen organisatorisch schwächer werden, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Aufgaben zunehmend auf andere Organisationen verlagert werden müssen.

3.5 Befunde II: Organisationsherausforderungen und ihre Wirkung auf die Arbeits- und Tarifbeziehungen

Insgesamt stehen die Innungen also vielschichtigen Organisationsherausforderungen gegenüber. Diese betreffen Gewerbe und Regionen höchst unterschiedlich. Insgesamt ist aber ein deutlicher Konzentrationsprozess und Mitgliederrückgang zu konstatieren, der Abbildung und Organisation von (lokal- und gewerbespezifischen) Arbeitgeberinteressen im Handwerk mindestens erschwert.

Für die Arbeits- und Tarifbeziehungen resultieren hieraus unterschiedliche Probleme (Tabelle 7).

Ein nachlassender Organisationsbestand der Innungen stellt die lokale und gewerbespezifische Verankerung der Innungen infrage. Sinkende Mitgliederzahlen verringern nicht nur die Repräsentationsstärke der Innungen, sondern auch die – bereits vergleichsweise niedrige (Lesch 2017; Haverkamp/Fredriksen 2018; Destatis 2023; Hohendanner/Kohaut 2024) – Tarifbindung im Handwerk.

Knappe Organisationsressourcen erschweren schließlich die Aufgabenerbringung der Innungen insgesamt. Vor dem Hintergrund der Mitgliedererwartungen und -präferenzen (vgl. Kapitel 2.2) ist davon auszugehen,

dass sich dies auf die Leistungserbringung der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen besonders deutlich auswirkt.

In der Folge sind zudem (weitere) Verlagerungen von Aufgaben auf Kreishandwerkerschaften, Verbände und Handwerkskammern zu erwarten. Dies beeinflusst wiederum mittelfristig die Organisationsgrundlagen der Innungen negativ. Insofern sich hierbei die gewerbespezifische Repräsentation von Arbeitgeberinteressen stärker auf regionale oder überregionale Verbände verlagert, ist die Abbildung lokaler Belange in den Arbeits- und Tarifbeziehungen zumindest herausfordernd.

Tabelle 7: Organisationsherausforderungen der Innungen aus Sicht der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung und ihre Wirkung auf die Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen

Relevante Prozesse und Herausforderungen	Beschreibung und Wirkungen
nachlassender Organisationsbestand	Rückgang des Innungsbestands führt zu Verlust lokaler / gewerbespezifischer Repräsentation der Arbeitgeberinteressen im Handwerk.
Mitgliederrückgang	Mitgliederrückgang in den Innungen führt zu geringerer Tarifbindung in der Fläche.
Rückgang der Engagementbereitschaft	Weniger Mitgliederengagement (Ehrenamt, allgemeine Beteiligung) bedeutet Verlust an Kapazitäten zur Aufgabenerbringung und fehlende Einbindung der Mitglieder in tarifpolitische Entscheidungen.
Ressourcengrundlagen und -sicherung	Rückgang der Innungsbudgets und der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter machen mittelfristig Einschränkungen im Leistungsangebot notwendig.
Koordination / Konkurrenz in der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung	unklare Zuständigkeiten, Aufgabenübertragung auf andere Organisationen führt zu Funktionsverlust der Innungen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

4. Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk als Kontext der Innungstätigkeit

Innungen sind also unter erheblichem Druck. Hinsichtlich ihrer Rolle und ihrem Leistungsvermögen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk zeigen sich weitere Handlungsbedingungen, nämlich bei (1) den Betriebsstrukturen, (2) den innerbetrieblichen „Handwerkskulturen“, (3) der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Handwerk sowie (4) dem Fachkräftemangel und gesetzlichen Mindestlohn.

Wir geben nachfolgend die Sichtweise der von uns Befragten haupt- und ehrenamtlichen Organisationsmitglieder von Innungen, sowie den sie administrierenden Kreishandwerkerschaften und Verbänden wieder. Einsichten aus Interviews mit Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern ergänzen das Bild.

4.1 Betriebsstrukturen im Handwerk

Ein wichtiger Kontext für die Tätigkeit der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen ist die mittel- bis langfristige Entwicklung der Betriebsstrukturen im Handwerk. Diese Betriebsstrukturentwicklung wird wiederholt als Herausforderung für die kollektive Organisation von Arbeitgeberinteressen und die Verhandlung von Tarifverträgen genannt. Hierbei geht es um die langfristige Wirkung der bereits vielfach beschriebenen „Polarisierung“ der Betriebsstrukturen im Handwerk (Weimer 2013, S. 264–266; Müller 2013, 2015, S. 129–131; Haverkamp/Fredriksen 2018, S. 67).

So ist in den vergangenen Jahrzehnten einerseits die Zahl der „Soloselbstständigen“, also Betriebsinhaberinnen und -inhabern oder Beschäftigte, insbesondere im Nachlauf der Handwerksnovelle 2004, stark angestiegen (Müller/Vogt 2014, S. 99–101; Sack/van Elten/Fuchs 2014, S. 59–65, 90–102). Andererseits wächst die Bedeutung großer Handwerksunternehmen (> 50 Beschäftigte), darunter größere Betriebseinheiten (z. B. Bäckereien mit wenigen Filialen) ebenso wie „Handwerkskonzerne“ mit mehreren hundert Beschäftigten.

Beiden „Extrempolen“ der handwerklichen Betriebsgrößen wird hierbei ein geringes Interesse an kollektiver Organisation in den Innungen und an der kollektiven Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen zugeschrieben. Sei es, im Fall der Soloselbstständigen, weil es keine Beschäftigten gibt und Arbeitsbeziehungen damit kein Thema sind. Oder weil, im

Fall der Großunternehmen, Haustarifverträge eine zunehmende Bedeutung erlangen (Weimer 2013; siehe aber Weitbrecht/D'Antonio 2017).

Diese betriebsstrukturelle Entwicklung wird in den von uns geführten Gesprächen wiederholt als Herausforderung thematisiert. Dies gilt insbesondere für Vertreterinnen und Vertreter jener Gewerbe, wie z. B. dem Bäckerhandwerk, in denen anhaltende Konzentrationsprozesse zu einer Vergrößerung der Betriebsstruktur führen. Analog hierzu werden auch aus dem Bereich der Gewerkschaften große Herausforderungen für die kollektive Organisation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berichtet (vgl. Kapitel 4.3).

Insgesamt ist die Frage, inwieweit dies die Innungen konkret betrifft, jedoch umstritten: In unserer Befragung sieht nur eine Minderheit von 28 Prozent der Befragten eine hohe bzw. zunehmende Zahl von Großbetrieben mit mehr als 50 Beschäftigten als Herausforderung für die Innungen (trifft eher zu / trifft voll zu). 32 Prozent sind unentschieden (teils/teils; n = 944). Und auch eine hohe oder zunehmende Zahl von Einpersonenerbetrieben („Soloselbstständige“) wird nicht mehrheitlich, nämlich nur von 41 Prozent als herausfordernd betrachtet (trifft eher zu / trifft voll zu). 33 Prozent sind unentschieden (teils/teils; n = 948).

Dieses uneindeutige Meinungsbild lässt sich mit den unterschiedlichen Betriebsstrukturen der Gewerbe erklären. Einige Befragte aus den Innungen können wir bestimmten Gewerbegruppen zuordnen (freiwillige Angabe in der Befragung). Auch wenn die Zahl der Personen, und damit die Aussagekraft der Daten, gering ist, lässt sich hier die auch in den Interviews gemachte Beobachtung zumindest weiter plausibilisieren.

So zeigt sich, dass in jenen Gewerben, die besonders stark von der „Polarisierung“ der Betriebsstrukturen betroffen sind, die Bewertung anders ausfällt als im Mittel aller Befragten. So bewerten Befragte aus Innungen der Gesundheitshandwerke (42 Prozent), des KfZ-Gewerbes (42 Prozent) oder den Nahrungsmittelhandwerken (39 Prozent) die zunehmende Zahl von Großbetrieben als größere Herausforderung (trifft eher zu / trifft voll zu; n = 33–53). Mit Blick auf die Zahl der „Soloselbstständigen“ gilt dies analog, nämlich insbesondere und eindrücklich für die Friseur- und Kosmetikhandwerke (91 Prozent), aber auch die Ausbau- (52 Prozent) und Bauhandwerke (55 Prozent; trifft eher zu / trifft voll zu; n = 35–89).

Ein weiterer Erklärungsansatz für dieses uneinheitliche Meinungsbild ist, dass die Innungsmitglieder selbst weit überwiegend aus kleinen und mittleren Unternehmen stammen – und in dieser „handwerklichen Mitte“ (von Haupt- wie Ehrenamt) auch die primäre Zielgruppe für die Innungsmitgliedschaft gesehen wird. Die Entwicklung an den betriebsstrukturellen

„Rändern“ des Handwerks gerät damit aus dem Blick wird für die Innungspraxis nicht als relevant eingestuft.

So sind Soloselbstständige eher selten Innungsmitglieder. Auch werden sie in Gesprächen wiederholt nicht als „Zielgruppe“ für die Innungsmitgliedschaft benannt. Prägend ist insgesamt das „Idealbild“ des inhabergeführten Handwerksbetriebs mit wenigen Beschäftigten.

Für Großunternehmen sind wiederum (unternehmens- und regionspezifisch) höchst unterschiedliche Praktiken dokumentiert. Diese größeren Betriebe werden durch die Innungsmitglieder teils als organisationsunterstützend, teils aber auch kritisch bewertet.

4.2 Innerbetriebliche „Handwerkskultur“

Als weiterer relevanter Faktor wird von den Befragten eine spezifische „Kultur“ des Handwerks identifiziert, die mitunter der kollektiven Organisation der Arbeits- und Tarifbeziehungen entgegensteht. Diese wird insbesondere kleinen und mittleren Handwerksbetrieben (5–49 Beschäftigte) zugeschrieben.

Diese kleinen und mittleren Betriebe, die das Handwerk trotz der beschriebenen „Polarisierung“ weiterhin zahlenmäßig prägen (Müller 2013, 2015; ZDH 2023; Destatis 2025a, 2025b), neigen zwar durchaus zur gewerbespezifischen Organisation. Sie sind daher, wie bereits beschrieben, die wichtigste Mitgliedergruppe für die Innungen.

Und ebenso profitieren sie, dies wird auch von Betriebsinhaberinnen und -inhabern artikuliert, überdurchschnittlich stark von der „betriebsentlastenden“ Funktion kollektiv organisierter Arbeitsbeziehungen, nämlich durch Konfliktverlagerung, Verrechtlichung und zwischenbetrieblicher Vereinheitlichung. Allerdings wird für sie insgesamt keine starke Tradition der kollektiven Organisation der Arbeits- und Tarifbeziehungen attestiert.

Vielmehr ist in diesen Handwerksbetrieben eine *professionsspezifische Vorstellung* individualisierter und betriebsfokussierter Arbeitsbeziehungen präsent. Der Kontext vieler kleiner und mittlerer Betriebe im Handwerk ist demnach immer auch ein sozialer, der durch gewerbespezifische Professionsverständnisse handwerklicher Tätigkeiten (van Elten 2018) und ein langfristiges Verhältnis der Betriebsangehörigen insgesamt zusammengehalten wird. In der Selbstbeschreibung der Betriebsinhaberinnen und -inhaber fällt dann wiederholt das Wort „familienähnlich“.

Dies ist deshalb für die Innungen eine Herausforderung, da dann die betriebliche Ebene der kollektiven Assoziierung für die Bearbeitung rele-

vanter Fragen der Arbeits- und Tarifbeziehungen, d. h. die Verhandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, vorgezogen wird (vgl. Kapitel 2.2).

Diese Herausforderung betrifft aus Sicht der von uns Befragten jedoch nicht nur die Innungen – sondern auch die Gewerkschaften. Diese wiederum, dies wird in den von uns geführten Interviews mit Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern wiederholt deutlich, lehnen die (dezidiert positiv konnotierte und normativ aufgeladene) Beschreibung von betrieblicher „Handwerkskultur“ als unzutreffend und „romantisierend“ ab.

Ungeklärt ist dabei auf Grundlage unseres jetzigen Wissensstandes der Zusammenhang zwischen dieser betrieblichen Handwerkskultur und einer sozialpartnerschaftlichen Ausrichtung in den „Organisationsidentitäten“ (Fuchs 2025) der Organisationen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung.

4.3 Gewerkschaftliche Interessenvertretung im Handwerk

Ein weiterer Aspekt betrifft somit die Herausforderungen kollektiver Assoziierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Handwerk. So sind die Gewerkschaften, wie die Innungen, grundsätzlich von einer geringeren Assoziationsbereitschaft im Handwerk betroffen. Dies führt insgesamt zu unterschiedlichen Strategien, wie z. B. die Fokussierung auf große Betriebe und ausgewählte Bereiche des Handwerks (Weimer 2013).

Aus Sicht der Innungen sind diese wahrgenommenen Organisationsherausforderungen der Gewerkschaften jedoch auch für die eigene Organisation problematisch. So ist für die Innungen als Arbeitgeberorganisationen die Organisationsfähigkeit der Beschäftigten unmittelbar relevant – nicht nur für die Aushandlung von Tarifverträgen, sondern ebenso für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Handwerk.

Dahingehend wird auch von 25 Prozent der von uns Befragten ein niedriger oder nachlassender Organisationsgrad der Gewerkschaften im Handwerk zumindest teilweise als Problem (teils/teils), von weiteren 48 Prozent als dezidierte Herausforderung (trifft eher zu / trifft voll zu) für die Innungen angesehen (n = 915).

4.4 Fachkräftemangel, Mindestlohn und Arbeitsbeziehungen im Handwerk

Auch die ökonomische Entwicklung im Handwerk ist ein relevanter Kontext der Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der Fachkräftemangel. Im Mittelpunkt steht die Wahrnehmung, dass der Mangel an Fachkräften wichtigstes Thema der Innungen ist – in unserer Befragung sahen dies 95 Prozent so (trifft eher zu / trifft voll zu; $n = 1.054$).

Hieraus resultiert dann die Vorstellung, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer besonders vorteilhafter Arbeitsmarktsituation gegenüberstünden. Sie hätten damit eine gestärkte Verhandlungsposition gegenüber Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhabern. Kollektive (tarifliche) Regelungen seien nicht erforderlich, um die Beschäftigteninteressen adäquat durchsetzen.

Diese Vorstellung wird einerseits von Betriebsinhaberinnen und -inhabern als dezidiertes Argument gegen kollektive Tarifvereinbarungen genannt. Doch auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellen, dies wird z. B. von Gewerkschaftsseite wiederholt berichtet, die Notwendigkeit kollektiver Organisierung ihrer Interessen in den Gewerkschaften infrage, da sie diese (derzeit) nicht benötigen.

Für die Innungen, und ihre Aufgabenerfüllung in den Arbeits- und Tarifbeziehungen, erwächst hieraus – das haben sie mit den Gewerkschaften gemein – die Herausforderung, für den Nutzen kollektiver Organisierung (auch) der Arbeits- und Tarifbeziehungen zu werben.

In konkreten tarifpolitischen Entscheidungen geht es zudem um die Rechtfertigung höherer Löhne und von Zusatzleistungen. Dann steht das Argument, Tarifabschlüsse seien durch den Fachkräftemangel zur Erhöhung der Attraktivität des Berufes besonders wichtig (vgl. Hohendanner/Kohaut 2024, S. 294–295), dem meist von Arbeitgeberseite vorgebrachten (und auf die Lohnhöhe verkürzten) Argument, der Arbeitsmarkt sei der Tarifentwicklung ohnehin enteilt, gegenüber.

Schließlich wird als herausfordernder Kontext in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks auf eine regulatorische Entscheidung mit großer Reichweite verwiesen, nämlich die Verabschiedung des gesetzlichen Mindestlohns (Lesch 2017; Haverkamp/Fredriksen 2018; Brautzsch/Schultz 2018).

Hierbei wird die Wahrnehmung artikuliert, dass der allgemeine gesetzliche Mindestlohn das Lohnniveau beeinflusst, und damit maßgeblich in die Tarifverhandlungen eingegriffen habe (kritisch hierzu Lesch 2017). Dies stellt aus Sicht der Befragten dann auch Sinn und Nutzen von Tarifverträgen infrage.

In anderen Fällen wird zwar konstatiert, dass der Mindestlohn kein Eingriff in das (in diesen Fällen ohnehin höhere) Lohnniveau darstellte; ein Eingriff in die Arbeits- und Tarifbeziehungen wird dennoch wahrgenommen und abgelehnt.

Es handelt es sich wohlgerne um *dominante* Erzählungen; auch die pragmatische Akzeptanz dieser Regelung bzw. die Wahrnehmung, dass der gesetzliche Mindestlohn gesamtwirtschaftlich notwendig ist, ist vorzufinden. Sie ist jedoch unter den befragten Betriebsinhaberinnen und -inhabern wie den Verbandspraktikerinnen und -praktikern auf Arbeitgeberseite deutlich nachrangig.

4.5 Befunde III: Kontext der Innungstätigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen

Insgesamt sind die Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk im Licht unserer Studie also uneinheitlich und im Fluss – und sie werden als herausfordernd wahrgenommen (Tabelle 8). Allerdings fallen die antizipierten Wirkungen der unterschiedlichen Herausforderungen oftmals gewerbe- und regionsspezifisch aus: So sind z. B. eben nicht alle Gewerbe gleichermaßen von Konzentrationsprozessen betroffen. Und nicht in allen Regionen sind Fachkräftemangel und „Arbeitnehmermarkt“ gleich ausgeprägt.

Tabelle 8: Herausforderungen der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks aus Sicht der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung

Relevante Prozesse und Herausforderungen	Beschreibung und Wirkungen
betriebsstrukturelle Entwicklung	„Polarisierung“ der Betriebsstrukturen: geringeres Interesse von „Solo-selbstständigen“ und Großbetrieben an kollektiver Assoziierung und Gestaltung der Arbeits-/Tarifbeziehungen
innerbetriebliche „Handwerkskultur“	Betriebsfokussierung und Vorstellung „familiärer“ Betriebskontexte als Grund für fehlende Tradition kollektiver Regelung der Arbeitsbeziehungen
gewerkschaftliche Interessenvertretung im Handwerk	Organisationsherausforderungen der Gewerkschaften im Handwerk bedingen fehlende Strukturen für die Verhandlung über Arbeitsbedingungen und Löhne.
ökonomische Entwicklungen – Fachkräftemangel	Wahrnehmung eines „Arbeitnehmermarktes“ unter der Bedingung des Fachkräftemangels führt zu geringerer Organisationsbereitschaft.
regulatorische Entscheidungen – Mindestlohn	Mindestlohn als Eingriff in Lohnfestsetzung und Tarifautonomie unterläuft Reichweite kollektiver Verhandlungen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die hier skizzierten Wahrnehmungen der befragten (haupt- und ehrenamtlichen) Organisationsmitglieder werden nicht nur durch diese je spezifischen Bedingungen geprägt. Überdies zeigen sich in unserer Studie im Ergebnis dahinterstehende „Leitbilder“ der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk. Diese bestimmten mitunter mit darüber, wie Herausforderungen interpretiert und in ihrer Bedeutung für die Innungen eingeschätzt werden.

So sind unter Betriebsinhaberinnen und -inhabern und den Hauptamtlichen der Innungen und ihrer Verbände insgesamt höchst unterschiedliche Einstellungen und Überzeugungen mit Blick auf Tarifpolitik, Arbeitsbeziehungen und die Rolle der Arbeitnehmermitbestimmung vorzufinden

(vgl. Kapitel 3.2). Sie spiegeln bekannte Unterscheidungen, die an anderer Stelle für die deutschen Handwerkskammern beschrieben wurden (Sack/van Elten/Fuchs 2014), wider.

So gibt es u. a. Kammern, die sozialpartnerschaftliche Aspekte in ihrer Arbeit und Ausrichtung berücksichtigen, und solche, die eher und grundsätzlich betriebsinhaberorientiert agieren. Diese Unterscheidung zeigt sich auch in den Innungen, nämlich konkret hinsichtlich sozialpartnerschaftlich geprägten und deutlich markoliberalen Einstellungsmustern. Sie sind für einzelne Innungen jeweils dominant. Als geteilte Vorstellungen innerhalb der Organisation dienen sie dann als Bezugspunkte zur Bestimmung der Innungsrolle und -aufgaben in den Arbeits- und Tarifbeziehungen (vgl. Fuchs 2025).

In einigen Fällen ist demnach eine feste Bindung und Orientierung an Vorstellung klassischer Sozialpartnerschaft und der Interessenkonzertierung zwischen Betriebsinhaberinnen bzw. -inhabern und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern vorzufinden. In diesen Innungen wird nicht nur gezielt der Kontakt und Austausch mit den Beschäftigten, sondern teils auch mit den (Einzel-)Gewerkschaften vor Ort gesucht.

Hier wird dementsprechend eine geringe gewerkschaftliche Organisation (Kapitel 3.2.3) besonders kritisch gesehen. Die Verhandlung von Tarifabschlüssen wird dann als besonders wichtig für das jeweilige Gewerbe insgesamt und ebenso als entlastend für den einzelnen Betrieb erachtet, insofern Konflikte und Aushandlungsprozesse in einen institutionalisierten und kollektivierten Rahmen ausgelagert werden.

Diese Wahrnehmung geht mit der Einschätzung überein, dass der Fachkräftemangel und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein gemeinsames, koordiniertes Handeln unerlässlich machen. Eine dialogorientierte und partnerschaftliche Betriebsführung wird in diesen Innungen als fundamental für die Arbeitsplatzattraktivität und die Bindung der Beschäftigten an den Betrieb betrachtet.

In anderen Fällen ist hingegen eine mindestens strikt markliberale, teils sogar kritische Haltung gegenüber kollektiver Organisation der Arbeits- und Tarifbeziehungen, der Sozialpartnerschaft und den Gewerkschaften dominant. In diesen Innungen wird die „Einmischung“ in die Betriebsführung von außen, d. h. durch kollektive Abstimmung, Tarifverträge und die (organsierte) Arbeitnehmerinnen und -nehmerschaft grundsätzlich kritisch betrachtet oder gänzlich abgelehnt.

Es herrscht hier die Vorstellung vor, dass die Arbeitsbeziehungen im Handwerk zuvorderst Angelegenheit des einzelnen Handwerksmeisters / der einzelnen Handwerksmeisterin und Kernbereich seiner/ihrer eigenen Betriebsführung sind. Hierbei wird zwar ebenfalls ein schwieriges Arbeitsmarktumfeld wahrgenommen – die Konzertierung der unterschiedlichen

Interessen und „Sozialpartnerschaft“ werden jedoch als unnötig betrachtet, da die Beschäftigten als nachgefragte Fachkräfte Arbeitsbedingungen selbst bestimmen könnten („Arbeitnehmermarkt“; Kapitel 3.2.4). Mitunter ist hier eine dezidiert anti-gewerkschaftliche Haltung zu identifizieren.

Diese beiden – hier stark typisierten – Einstellungsmuster beschreiben also grundlegende Haltungen, die die Wahrnehmung von Herausforderungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen ebenso wie die Interpretation der Innungsaufgaben (Kapitel 2.2) maßgeblich beeinflussen. Sie wirken als Rahmen für die Bewertung der Innungstätigkeit, der Arbeits- und Tarifbeziehungen und der Einstellung dazu, ob und wie kollektiv auf „gute Beschäftigung“ im Handwerk hingewirkt werden sollte.

5. Diskussion und Fazit

Abschließend fassen wir zunächst die zentralen Befunde des Forschungsprojektes mit Blick auf Rolle und Leistungsfähigkeit der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks zusammen (Kapitel 5.1). Sodann diskutieren wir mögliche Folgerungen für die Zukunft der Innungen als Arbeitgebervertretungen des Handwerks (Kapitel 5.2) sowie für die sozialpartnerschaftliche Gestaltung guter Beschäftigung (Kapitel 5.3).

5.1 Zusammenfassung der zentralen Befunde I–III

Die Innungen stehen mehrfach unter dem Druck des Organisations- wie Mitgliederrückgangs. Dies wirkt sich auch auf ihre Rolle und Leistungsfähigkeit in den Arbeits- und Tarifbeziehungen aus.

Erstens sehen sie nicht nur gesetzlichen Anforderungen, sondern spezifischen Leistungserwartungen ihrer Mitgliederschaft gegenüber (Kapitel 2). Diese präferieren hierbei deutlicher eine Rolle der Innungen als Interessenvertretungsorganisationen und Akteure der Berufsbildung, während die Dienstleistungsaufgaben differenzierter eingeschätzt werden.

Die Aufgaben der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen werden zwar mehrheitlich von den in unserer Studie befragten Haupt- und Ehrenamtlichen aus handwerklicher Selbstverwaltung und Interessenvertretung als wichtig betrachtet; allerdings deutlich seltener als die anderen Aufgabenbereiche. Unter der Bedingung knapper Organisationsressourcen (Kapitel 3.3) und vielfältiger Anforderungen ist für die Innungen daher eine strategische Fokussierung auf andere Aufgabenbereiche, die eher zu Mitgliedergewinnung und -bindung beitragen, deutlich attraktiver.

Dem entsprechen auch die ausgeprägten Praktiken von Kooperation und Delegation innerhalb der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung, nämlich die Übertragung tarifpolitischer Aufgaben an die Landes- und Bundesinnungsverbände.

Diese gesetzlich vorgesehene Delegation tarifpolitischer Aufgaben befördert dann wiederum das insgesamt zurückhaltende Verständnis der Innungen als Arbeitgeberorganisationen. Deren vordringlichste Aufgabe wird in der Organisation des Austauschs zwischen den Betriebsinhaberrinnen und -inhabern zu den Arbeitsbeziehungen im Handwerk „vor Ort“ gesehen. Der, für die sozialpartnerschaftliche Gestaltung unerlässliche, Austausch mit den Beschäftigten, ist hierbei gleichwohl umstritten.

Dies entspricht zweitens den Befunden unserer Studie zum Kontext der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk (Kapitel 4). Die Wahrnehmungen der von uns befragten Betriebsinhaberinnen und -inhaber sowie der hauptamtlichen Repräsentantinnen und Repräsentanten der Handwerksorganisationen orientieren sich auch an spezifischen „Leitbildern“. Diese Leitbilder, die wir hier typisierend auf ein „marktorientiertes“ und ein „sozialpartnerschaftliches“ Leitbild zugespitzt haben, bestimmen maßgeblich über die Einschätzungen zur Bedeutung kollektiver Organisation (Innungen, Gewerkschaften), Verhandlungen (Tarifabschlüsse) und Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk.

Das „marktorientierte“ Leitbild stimmt hierbei mit Wahrnehmungen spezifischer Handwerkskulturen und einer subsidiären Verhandlung von Beschäftigungsbedingungen überein. Es steht der kollektiven Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen mindestens kritisch gegenüber.

Im „sozialpartnerschaftlichen“ Leitbild werden hingegen der Nutzen (für einzelne Betriebe, Gewerbe und das Handwerk insgesamt) und die (normative) Angemessenheit kollektiver Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen betont. Dies geht überein mit der Einschätzung, dass die kollektive Assoziierung von Arbeitgebern wie Gewerkschaften normativ wünschenswert und die Gestaltung guter Beschäftigungsbedingungen im Handwerk insgesamt, auch mit Blick auf den Fachkräftemangel, für das Funktionieren des Handwerks notwendig ist.

Übergreifend wird hierbei wiederholt die Bedeutung der betriebsstrukturellen Bedingungen und Entwicklungen im Handwerk beschrieben, die sich auf die kollektive Assoziierung auswirken – diese wirken aber gewerbe- und regionsspezifisch höchst unterschiedlich. So können wir auf Grundlage unserer empirischen Untersuchungen nicht bestätigen, dass die viel beschriebene „Polarisierung“ der Handwerksstrukturen grundsätzlich herausfordernd ist oder sich regelmäßig negativ auf die Gestaltung der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk auswirkt.

Als grundsätzliche Herausforderung muss hingegen drittens die Organisationsentwicklung der Innungen verstanden werden (Kapitel 3). Diese wird eindrücklich durch die seit rund 30 Jahren (!) anhaltende und in ihrem Ausmaß dramatische organisatorische Konsolidierung, d.h. den Rückgang des Innungsbestands, dokumentiert. Mitglieder- und Ressourcenprobleme sind weitere Symptome dieses Prozesses.

Dieser verläuft flächendeckend, aber nicht in derselben Geschwindigkeit. Er spiegelt damit zwar ökonomische Unterschiede innerhalb des Handwerks, z.B. mit Blick auf die Entwicklung einzelner Handwerksgebiete oder Regionen. Er ist aber dennoch umfassend und führt insgesamt zu einem schrittweisen Verlust leistungsfähiger Innungsstrukturen –

und damit der lokalen und regionalen Repräsentation von Arbeitgeberinteressen im Handwerk.

Dies betrifft auch die Arbeits- und Tarifbeziehungen, insofern damit die strukturelle Verankerung der Arbeitgeberinteressen in der Breite des heterogenen Handwerks erodiert. In der Folge fehlt es dann auch an organisatorischen Ressourcen für die Umsetzung handwerks- und beschäftigungspolitischer Strategien.

5.2 Zukunft der Arbeitgebervertretung im Handwerk

Vor dem Hintergrund dieser Befunde ist aus unserer Sicht daher zukünftig zu diskutieren, ob die lokale/regionale Struktur der Innungen mit Blick auf ihre Herausforderungen organisatorisch gesichert werden kann – und ob diese für die Bearbeitung von Fragen der Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk überhaupt notwendig und angemessen ist.

Wir stellen hierbei ausdrücklich nicht die tarifpolitische Vertretung der Arbeitgeberinteressen im Handwerk durch Innungen und Innungsverbände – die auch verfassungsrechtlich eindeutig entschieden ist (BVerfG 1966, Urteil vom 19.10.1966 – 1 BvL 24/65) – insgesamt zur Disposition. Allerdings gilt es, sich darüber zu vergewissern, ob die *lokale* Verankerung der Arbeitgeberinteressen im Handwerk normativ wünschenswert ist – und ob sie funktionale Vorteile für die Arbeits- und Tarifbeziehungen im Handwerk hat.

Gewichtige Argumente für diese Verankerung ergeben sich vor allem, und trotz der zunehmenden „Polarisierung“, hinsichtlich der dominanten Betriebsstruktur im Handwerk. Die das Handwerk bislang zahlenmäßig prägenden kleinen und mittelgroßen Betriebe, die zudem die von uns hier fokussierten Innungen organisatorisch dominieren, sind meist nicht nur in einer bestimmten, nämlich „ihrer“ Region tätig, sondern dort auch gesellschaftlich verankert.

Eine organisatorische Abbildung der Arbeitgeberinteressen in den Innungen „vor Ort“ entspricht daher insbesondere dieser „handwerklichen Mitte“ und bietet ihr die Möglichkeit, an der kollektiven Gestaltung und Konzertierung der Arbeits- und Tarifbeziehungen mitzuwirken.

Hierdurch wird dann auch der Interessenausgleich mit ökonomisch und handwerksstrukturell immer gewichtigeren großen Unternehmen institutionell abgesichert. Denn diese verfügen bereits jetzt über die Möglichkeit – durch die Mitgliedschaft mehrerer Niederlassungen und Betriebsstätten in verschiedenen regionalen Innungen oder durch die Direktmitgliedschaft

in einem Verband – die tarifpolitische Ausrichtung in Gewerben und die Ausrichtung der Arbeitsbeziehungen stärker zu beeinflussen.

Allerdings, und dies stellt mittelfristig eine starke Rolle der lokalen Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen infrage, ist es zumindest nicht gesichert, ob es überhaupt noch eine ausreichende Zahl kleiner und mittlerer Betriebe geben wird. Bereits heute dominieren in einigen Gewerben handwerkliche Großunternehmen, und es ist zumindest gut möglich, dass sich die Unternehmensstrukturen im Handwerk weiter konzentrieren.

Sollte dies der Fall sein, wird erwartbar über die funktionale Notwendigkeit einer lokalen Organisation der Arbeitgeberinteressen diskutiert werden. Größere Innungen (oder Innungsverbände), die sich ausschließlich überregional organisieren, stünden dann der nicht einfachen Aufgabe gegenüber, den Interessenausgleich rein binnenorganisatorisch, durch formale wie informelle Organisationspraktiken, sicherzustellen. Beispiele aus der aktuellen Praxis der durch überregionale Verbände geführten Innungen zeigen, dass dies durchaus gelingen kann, wenn dies strategisch geplant und umgesetzt wird (Sack et al. 2024). Der Ressourcenaufwand ist allerdings nicht zu unterschätzen.

Von diesen Entwicklungen betroffen sind aber nicht nur die Innungen: Insofern mit den Innungen eine Ebene des organisierten Handwerks erodiert, stellt sich auch die Frage, was dies für weitere Organisationstypen bedeutet; welche Aufgaben sie übernehmen, wie sie ihre Ressourcen sichern und ihre Rolle innerhalb der handwerklichen Selbstverwaltung und Interessenvertretung sie zukünftig einnehmen. Dies betrifft Kreishandwerkerschaften und Verbände unmittelbar, insofern sie auf der Mitgliedschaft der Innungen aufbauen.

Doch auch die, durch die gesetzlich verpflichtende Mitgliedschaft der Handwerksbetriebe zumindest stärker abgesicherten, Handwerkskammern sind betroffen. Diese nutzen nicht nur die fachspezifische Expertise der Innungen in ihrer Region. Ebenfalls ist das Ehrenamt von Innungen, Kreishandwerkerschaften, Verbänden und Handwerkskammern eng miteinander verwoben – insbesondere in regionalen Zusammenhängen. Insofern die Kammern auf die ehrenamtliche Beteiligung der Mitglieder angewiesen sind (Sack / van Elten / Fuchs 2014), werden sie ebenfalls von der Innungsentwicklung tangiert.

5.3 Zur Gestaltung guter Beschäftigung im Handwerk

Vor dem Hintergrund der diskutierten Befunde zu Rolle und Leistungsfähigkeit der Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen, ist abschließend zu klären, was diese nun für gute Beschäftigung im Handwerk, als Merkmal für dessen Leistung und Attraktivität, bedeuten.

Dieser Frage stehen einerseits Betriebe, Innungen, und Verbände gegenüber; nämlich dann, wenn es um die Attraktivität der Beschäftigung für Fachkräfte(-nachwuchs) geht. Diese arbeitgeberseitige „Bearbeitung“ des Themas ist dann aber auch auf die Unterstützung und Kooperation der Beschäftigten angewiesen.

Geht man also von der Notwendigkeit einer gemeinsamen Gestaltung „guter Beschäftigung“ im Handwerk aus, betrifft die Frage andererseits also auch die Gewerkschaften. Diese stehen hierbei einer ausgeprägten Betriebsfokussierung im Handwerk gegenüber, die nicht nur die wachsende Zahl handwerklicher Großunternehmen, sondern auch und insbesondere die heute (noch?) zahlenmäßig überwiegende „handwerkliche Mitte“ betrifft.

Insbesondere mit Blick auf diese kleinen und mittleren Betriebe führen die besondere Bedeutung der betrieblichen Aushandlung der Arbeitsbeziehungen ebenso wie die höchst unterschiedliche Innungspraxis zu deutlichen Schwierigkeiten, Beschäftigteninteressen in einzelnen Gewerben und Regionen kollektiv zu organisieren.

Hierbei bedingen sich Organisationsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitgeber*innen und der Beschäftigten wechselseitig: Insofern sich die Innungen auf lokaler/regionaler Ebene nicht aktiv in die Abstimmung arbeits- und tarifpolitischer Interessen einbringen, besteht auch für Einzelgewerkschaften und ihre Dachverbände organisationsstrategisch ein nur geringer Anreiz, sich in die Interessenvertretung vor Ort aktiv einzubringen und dort an der Weiterentwicklung der Beschäftigungsbedingungen mitzuwirken. Dies gilt zumal dann, wenn in den Innungen betriebs- und marktfokussierte Vorstellungen der Arbeits- und Tarifbeziehungen dominieren – und mitunter offen artikuliert werden.

Überdies erschweren die Innungsstrukturen und die Organisationspraxis den Interessenaustausch und -abgleich: Die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerinnen und -nehmer sind auf die Besetzung der Gesellenausschüsse und die Beteiligung an den Prüfungsausschüssen beschränkt. Insbesondere die Gesellenausschüsse spielen jedoch in der Organisationspraxis der Innungen praktisch kaum eine Rolle (zur parallelen rechtlichen Diskussion über seine „obligatorische“ oder „fakultative“ Stellung siehe Schumacher 2024, S. 91–97).

Dies gilt auch für die Präsenz der Gewerkschaften. Ihnen steht seit wenigen Jahren zwar ein Vorschlagsrecht für die Besetzung von Arbeitnehmervertreter*innen in den Prüfungsausschüssen zu, allerdings wurde hierdurch die Rolle der Gewerkschaften nicht nachhaltig gestärkt. In den von uns untersuchten Fällen hing eine sichtbare gewerkschaftliche Präsenz im Umfeld der Innungen meist von wenigen, sehr aktiven Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern ab.

Mit Blick auf die Organisationsrationalität der Innungen als Arbeitgeberorganisationen – die die Handwerksordnung explizit artikuliert und Fragen außerhalb der Berufsbildung von der Mitbestimmung ausnimmt (§ 68, 5 HwO; Schumacher 2024, S. 97–101) – ist dies zunächst wenig überraschend. Allerdings wird damit auch die Möglichkeit der gemeinsamen Gestaltung guter Beschäftigung im Handwerk weiter eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund sehen wir derzeit vier aktiv genutzte, sinnvolle Strategien, gemeinschaftlich auf gute Beschäftigung im Handwerk hinzuwirken. Diese gehen jedoch immer auch mit Nebeneffekten einher:

Erstens bietet die tarifpolitische Konzertierung zwischen Gewerkschaften und Innungsverbänden immer auch die Möglichkeit, Themen guter Beschäftigung zu adressieren. Auch organisationsstrategisch ist die aktive Tarifpolitik ein probates Mittel, um die eigene Leistungsfähigkeit gegenüber Mitgliedsbetrieben/-innungen bzw. den Gewerkschaftsmitgliedern zu dokumentieren. Ein Nachteil liegt darin, dass die Konzentration auf die übergreifende Tarifpolitik auf Landes- und Bundesebene mit Informationsverlusten einhergeht, sofern der Austausch zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite auf der für das Handwerk so relevanten regionalen Ebene in den Innungen nicht regelmäßig erfolgt.

Zweitens kann in einzelnen Betrieben an der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen angesetzt werden, nämlich über die betriebsindividuelle Aushandlung von Löhnen und Beschäftigungsbedingungen und deren Festlegung in Haustarifverträgen. Insbesondere für die Gewerkschaften hat sich dies in den vergangenen Jahren als erfolgversprechende Strategie erwiesen (Weimer 2013). Doch auch die Verbände bleiben hier, nämlich als Ansprechpartner und Berater der Betriebe, relevant. Ein Nebeneffekt dieses Ansatzes ist gleichwohl, dass damit nur größere Handwerksbetriebe erreicht werden können; den kleinbetrieblichen Strukturen im Handwerk wird er nicht gut gerecht.

Einen dritten Ansatzpunkt bieten schließlich die institutionell abgesicherten Strukturen der handwerklichen Berufsbildung. Insofern diese bereits auf die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgelegt sind, können sie auch für die Gestaltung guter Beschäftigung genutzt werden. Dies gilt ausdrücklich nicht nur für den Bereich der Handwerkskammern (insbesondere Berufsbildungsausschuss), sondern auch

für die Innungen selbst (Gesellenprüfungsausschüsse). Hier wurde das Mitbestimmungsrecht der Gewerkschaften sogar 2021 mit einer entsprechenden Novellierung rechtlich verankert (§ 34, 4–5 HwO).

Während hier bereits bei der Gestaltung der Ausbildung angesetzt werden kann, besteht ein Risiko darin, dass mit (gewerbe- und regionsspezifisch) sinkenden Betriebsbeständen und Ausbildungszahlen auch die Bereitschaft zur (meist ehrenamtlichen) Beteiligung auf Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberseite zu erodieren droht.

Eine vierte Strategie setzt schließlich ebenfalls an den bestehenden Mitbestimmungsstrukturen der Handwerkskammern an, fokussiert jedoch nicht auf die Berufsbildung. So bietet insbesondere die Repräsentation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Handwerkskammervorständen (Arbeitnehmervizepräsidentinnen und -präsidenten) und Vollversammlungen die Möglichkeit, weiter gefasste Fragen der Arbeits- und Tarifbeziehungen und guter Beschäftigung innerhalb der handwerklichen Selbstverwaltung zu thematisieren.

Über diese Mitbestimmung können z. B. Veranstaltungs- und Weiterbildungsformate initiiert werden, die (nicht nur) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der unterschiedlichen Gewerbe ansprechen und für Themen guter Arbeit im Handwerk insgesamt sensibilisieren (z. B. die Projektreihe „Perspektive Selbstverwaltung“ (PerSe und PerSe plus) wie auch „Perspektive Transformation im Handwerk“ (PeTra)). Hieran können dann nicht nur die bereits präsenten gewerkschaftlichen Dachverbände, sondern auch Einzelgewerkschaften gut beteiligt werden.

„Lohnnahe“ Themen sind dann etwa Mindestlohn und Tariftreue. Weiter gesteckte Themen, die auch im Interesse der Betriebsinhaberinnen und -inhaber liegen, sind Arbeitsschutz und das betriebliche Gesundheitsmanagement oder Überlegungen zu flexibleren Arbeitszeitmodellen, die es erlauben, die familiäre Fürsorgearbeit besser zu organisieren.

Dieser Ansatz ist jedoch organisationspolitisch voraussetzungs-voll: Denn insgesamt geht es um die nicht unerhebliche Frage, ob und wie Themen der Arbeits- und Tarifbeziehungen als scheinbar „kammerfremde“ Aufgabe unterstützt, finanziert und umgesetzt werden können und sollen. Hierbei geht es dann nicht nur um die – von Betriebsinhaberinnen und -inhabern wie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getragene – Bereitstellung von Mitteln durch einzelne Kammern (Finanzen, Unterstützung durch Ehren- und Hauptamt). Auch sind weitreichende Programme oftmals von externer (politischer) Unterstützung abhängig (z. B. Förderung durch Bundesmittel).

Literatur

Alle im Folgenden genannten Internetadressen wurden zuletzt am 7.11.2025 abgerufen.

- Brautzsch, Hans-Ulrich / Schultz, Birgit (2018): Effekte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns: Eine Fallstudie für das Handwerk in Sachsen-Anhalt. In: Wirtschaft im Wandel 24 (5), S. 75–78.
www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/wirtschaft_im_wandel/wiwa_5_2018_mindestlohn-im-handwerk.pdf.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (1966): Tariffähigkeit der Innungen und Innungsverbände. Urteil v. 19.10.1966, Aktenzeichen 1 BvL 24/65. BVerfGE 20, S. 312–322.
www.servat.unibe.ch/dfr/bv020312.html.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2023): Tarifbindung 2022 bei 49 %. Weiterhin große Unterschiede zwischen den Branchen. Pressemitteilung Nr. 214, 2.6.2023.
www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_214_62.html.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2025a): Anteile kleiner und mittlerer Unternehmen beim Handwerk 2023. Stand: 18.9.2025.
www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Handwerk/Tabellen/kleine-mittlere-unternehmen-handwerk.html.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2025b): Handwerkszählung 2023. Handwerksunternehmen, Tätige Personen, Umsatz: Deutschland, Jahre, Handwerksarten, Gewerbegruppen und Gewerbebezweige, Beschäftigtengrößenklassen. 53111–0002.
www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/53111/table/53111-0002
- Fuchs, Sebastian (2025): Von Advokaten, Dienstleistern, Traditionalisten und Wegbereitern. Organisationsidentitäten und Organisationserhalt deutscher Wirtschaftsverbände, Wiesbaden: Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-49229-8>.
- Handwerkskammer Düsseldorf (2025): Handwerk in Zahlen 2025. Information/Dokumentation 3/2025.
www.hwk-duesseldorf.de/downloads/handwerk-in-zahlen-2025-31,4307.pdf&ved=2ahUKEwiz7LOw0MmQAxx6zglHHW-yFnAQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw18I-bqJmRZfJfj6fUC95DZ.

- Haverkamp, Katarzyna / Fredriksen, Kaja (2018): Lohnstrukturen im Handwerk. Study der Hans-Böckler-Stiftung 380, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
www.boeckler.de/fpdf/HBS-006826/p_study_hbs_380.pdf.
- Hohendanner, Christian / Kohaut, Susanne (2024): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2023. In: WSI-Mitteilungen 77 (4), S. 289–295.
www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-62247.htm.
- Kluth, Winfried (1997): Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen: Mohr Siebeck.
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-158119-9>.
- Kraetsch, Clemens (2012): Tarifbeziehungen im Bau- und Metallhandwerk. Vortrag. Workshop: Arbeitsbeziehungen im Handwerk, 6.11.2012.
<https://silo.tips/download/tarifbeziehungen-im-bau-und-metallhandwerk-vortrag-workshop-arbeitsbeziehungen-i>
- Lesch, Hagen (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. IW-Report 13/2017, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/339306/IW-Report_13_2017_Mindestlohn_und_Tarifgeschehen.pdf.
- Müller, Klaus / Vogt, Nora (2014): Soloselbstständigkeit im Handwerk: Anzahl, Bedeutung und Merkmale der Ein-Personen-Unternehmen. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien 95, Duderstadt: Mecke Druck.
https://ifh.wiwi.uni-goettingen.de/site/assets/files/2550/ifh-studie_95.pdf.
- Müller, Klaus (2013): Strukturentwicklungen im Handwerk. In: Wirtschaftsdienst 93, S. 636–642.
<https://doi.org/10.1007/s10273-013-1576-3>.
- Müller, Klaus (2015): Strukturentwicklungen im Handwerk. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien 98, Duderstadt: Mecke Druck.
https://ifh.wiwi.uni-goettingen.de/site/assets/files/2523/ifh-studie_98.pdf.
- Sack, Detlef / van Elten, Katharina / Fuchs, Sebastian (2014): Legitimität und Self-Governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern, Baden-Baden: Nomos.
<https://doi.org/10.5771/9783845255569>.

- Sack, Detlef / Fuchs, Sebastian / Deckers, Charlotte / Wunder, Marek (2024): Organisation, Gemeinschaft, Nutzen. Strategien und Handlungsoptionen deutscher Handwerksinnungen. In: Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2023, Halle an der Saale: Peter Junkermann, S. 169–213.
- Sack, Detlef / Fuchs, Sebastian / Spilling, Fynn (2023): Die deutschen Handwerksinnungen 1996–2022. Ein Forschungsbericht zu Bestand und Entwicklung von Innungen und Verbänden der Handwerksgewerbe. In: Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2022, Halle an der Saale: Peter Junkermann, S. 205–232.
- Sack, Detlef / Fuchs, Sebastian (2022): Innungen im Wandel. Erste Ergebnisse einer Online-Befragung von Haupt- und Ehrenamtlichen aus handwerklicher Selbstverwaltung und Interessenvertretung, Wuppertal: Bergische Universität Wuppertal.
<https://uni-w.de/u7qt3>.
- Schumacher, Moritz (2024): Selbstverwaltung im Handwerk durch Betriebsinhaber und Arbeitnehmer. Herausforderungen und Perspektiven der internen Kooperation, Baden-Baden: Nomos.
<https://doi.org/10.5771/9783748945307>.
- van Elten, Katharina (2018): Profession und Selbstverwaltung. Die Legitimationspolitik von Wirtschafts- und Berufskammern, Wiesbaden: Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-21535-4>.
- Weimer, Stefanie (2013): Strukturwandel und Zukunft der Interessenvertretung im Handwerk. In: WSI-Mitteilungen 66 (4), S. 264–272.
<https://doi.org/10.5771/0342-300X-2013-4-264>.
- Weitbrecht, Hansjörg / D'Antonio, Oliver (2017): Arbeitgeberverbände in der Tarifpolitik und im tarifpolitischen System der Bundesrepublik. In: Schroeder, Wolfgang / Weißels, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 455–486.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-08176-8_18.
- ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks (2023): Verteilung der Handwerksunternehmen nach Beschäftigtengrößenklassen 2022 (Anlagen A + B1).
www.zdh.de/fileadmin/Oeffentlich/Wirtschaft_Energie_Umwelt/Themen/Daten_Fakten/Handwerkszaehlung/2022/Verteilung-BKL-2022.pdf.

ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks (2025): Entwicklung des Betriebsbestandes im Handwerk (alle Anlagen) ab 1998.

Gewerbegruppen lt. Konjunkturberichtserstattung.

www.zdh-statistik.de/application/load_doc.php?datei=20230411112008_HW-ges-Gr-KB.xls.

