

---

## Gewerbeordnungs- reform 1992: zurück zu 1859!

GÜNTHER CHALOUPEK

---

Der Leser wird hinter dem parolenartig formulierten Titel dieser Abhandlung Ironie vermuten, wenn schon eine reaktionäre Auslegung a priori gar nicht in Betracht gezogen wird. Vom Autor jedoch ist die Parole ganz ernst gemeint, und es wird im folgenden gar nicht schwierig sein zu zeigen, daß eine Rückkehr zu den grundlegenden Gedanken und Bestimmungen der Gewerbeordnung 1859 in der Frage des Zugangs zum Gewerbe einen gewaltigen Liberalisierungs-, ja Modernisierungsschub im Bereich des Gewerberechts mit sich bringen würde. Es lassen sich auch keine stichhaltigen Sachargumente dagegen vorbringen, daß die auf diesem Gebiet in Österreich sorgfältig gepflegte, sinnlose, teils grotesk-lächerliche, zum Glück nur beschränkt schädliche Überregulierung endlich abgeschafft wird und wir auch hier zu normalen Verhältnissen übergehen. Umso mehr werden aber die Vertreter der Gewerbeinrichtungen jede solche Absicht entrüstet zurückweisen und schärfstens bekämpfen. Einen Vorgeschmack vermitteln die heftigen Proteste gegen die

schüchternen Libersalisierungsansätze im nun vorliegenden Reformentwurf. Es besteht die reelle Gefahr, daß die wirklichen Probleme der Gewerbe-reform von dem sich abzeichnenden Gezänk über den Inhalt von Gruppen- und Grüppchenprivilegien zugeschüttet werden. Damit würde man die gebotene Gelegenheit zu einer grundlegenden Reform wieder einmal ungenützt lassen. Auch wenn Österreichs Wirtschaft nun schon über hundert Jahre lang ein überholtes und schädliches Regulierungssystem verkraftet, so sind die wirtschaftlichen Vorteile seiner Beseitigung keineswegs zu unterschätzen und rechtfertigen durchaus politisches Engagement für die Reform.

Als „modern“ kann die Gewerbeordnung in der Fassung von 1859 in der Frage des Gewerbezuganges gelten, aus heutiger Sicht selbstverständlich nicht hinsichtlich anderer Fragen wie z. B. der des Konsumentenschutzes, des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes. Nur in diesem eingeschränkten Sinn ist daher der Titel dieses Beitrages zu verstehen.

### Der Status quo der Überregulierung

Laut Erläuterungen zur Gewerbeordnungsnovelle 1992 ist die beabsichtigte Reform „von dem Gedanken einer weitgehenden Liberalisierung und Deregulierung der Gewerbeordnung 1973 getragen und soll den Zugang zu selbständiger gewerblicher Tätigkeit erleichtern sowie den Wettbewerb unter Qualifizierten fördern“. Tatsächlich wird aber der damit formulierte Anspruch durch die konkret vorgeschlagenen Änderungen in keiner Weise eingelöst. Die Erleichterungen des Zugangs zum Gewerbe sind kosme-

tisch bis bestenfalls marginal, von den in der Praxis immer wieder auftretenden Mißständen ist kaum einer beseitigt. Worum es geht, soll im folgenden zunächst anhand einiger praktischer Beispiele dargelegt werden.

1. Ein krisengeschütteltes Industrieunternehmen kündigt im Zuge von Sanierungsmaßnahmen einen Arbeiter, der für die Pflege des Rasens und der Gartenanlagen beschäftigt war. Man kommt jedoch überein, daß der Betroffene diese Arbeiten als Selbständiger weiterhin durchführt. Es gelingt diesem in kurzer Zeit, ein gutgehendes Dienstleistungsunternehmen aufzubauen, welches auch in anderen Betrieben solche Arbeiten durchführt. Da entdeckt die Innung den Gärtner, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, und strengt gegen den neuen Unternehmer ein gewerberechtliches Verfahren an, mit dem ihm seine Tätigkeit untersagt werden soll, da diese allein den „befugten“ Gärtnermeistern vorbehalten ist, der Neue aber einen entsprechenden Befähigungsnachweis nicht besitzt. Der Jungunternehmer wehrt sich vergeblich. Die Behörde untersagt ihm seine Tätigkeit. Um diese weiter ausüben zu können, gründet der Betroffene eine GmbH, in welcher er einen „Befugten“ pro forma als gewerberechtlichen Geschäftsführer anstellt (natürlich gegen etliche Tausender im Monat ohne wirkliche Gegenleistung), sonst bleibt alles, wie es war. Dieser Ausgang ist für zahllose Fälle ähnlicher Art durchaus typisch, die Absurdität der „Lösung“ bedarf keines weiteren Kommentars.
2. Zwei Frauen in einem kleinen Ort stellen zu Hause Bäckereien nicht nur für ihren eigenen Bedarf her, sondern verkaufen diese an andere Haushalte im Ort und in Nachbargemeinden. Die Innung der Bäcker bzw. der Zuckerbäcker bleibt nicht untätig, sie erstattet Anzeige. Den Frauen wird ihre gewerbsmäßige Tätigkeit als Backwarenhersteller untersagt. Ihre Verwaltungsstrafe wird vom Landeshauptmann auf einen symbolischen Betrag reduziert.
3. Daß Damen- und Herrenkleidermacher verschiedene Handwerke sind, für deren Ausübung jeweils eine eigene Befugnis erforderlich ist, soll auch nach der neuen Gewerbeordnung so bleiben. An Damenkleidung werden Herrenkleidermacher also weiterhin nur englische Damenkostüme anfertigen dürfen, bei denen die Jacke nach der Art eines Herrensakkos geschnitten ist.
4. „Den Bäckern steht das Recht zu, in den dem Verkauf gewidmten Räumen ihre Erzeugnisse zu verabreichen und nichtalkoholische Getränke auszuschenken. Bei Ausübung dieses Rechtes muß der Charakter des Betriebes als Erzeugungsbetrieb gewahrt bleiben; es dürfen hiefür keine zusätzlichen Hilfskräfte verwendet werden“ (§ 95 Gewerbeordnung). Kaum zu glauben, daß so etwas in einem Gesetz steht (stehen soll) in einem Staat, der die Erwerbsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert, und mit dieser Erwerbsfreiheit vereinbar sein soll, während andererseits viel genereller gefaßte Einschränkungen derselben etwa beim Ladenschluß aufgehoben wurden.
5. Was für den Bäcker recht ist, ist für den Fleischhauer billig: „Dem Fleischer stehen folgende Rechte zu . . .“ normiert der § 101, und gleich darauf heißt es einschränkend: „der Ausschank von Milch, nichtalkoholischen kalten Getränken und Flaschenbier in den dem Verkauf gewidmeten Räumen.“ Selbstredend muß auch beim Fleischer der „Charakter des Erzeugungsbetriebes gewahrt bleiben“.
6. Beim Konditor wird das Prinzip des *Zuckers* ansatzweise aufgeweicht: er soll künftig „auch zur Erzeugung von Lebzelten und Salzknabberwaren berechtigt“ sein (§ 104).
7. Zu guter Letzt bleibt auch der Fotograf ein Handwerker(!) – wozu er

erst 1973 erhoben wurde – bis dahin war der Beruf frei – aber: „Kein Handwerk gemäß § 94 Z 25 ist unbeschadet der Rechte der Fotografen die Pressefotografie“ (§ 102). Vor solch zwingender Logik kapitulieren offenbar auch die Verfassungshüter – oder sie sind mit einer derartigen Causa noch nicht befaßt worden.

8. Der vielbelächelte „Froschmäusekrieg“ des 19. Jahrhunderts, dessen Dokumentation in vielbändigen Entscheidungssammlungen<sup>2</sup> auch heute noch eine heitere Lektüre bietet, ist mitnichten beendet. Man erinnere sich etwa an den mit großer Verve geführten Streit zwischen Gastwirten und Reiseunternehmen, welche Getränke und Speisen in Autobussen verabreicht werden dürfen, u. dgl. m.
9. Es gibt kaum ein neues Gewerbe, das nicht binnen kurzem zum gebundenen Gewerbe erklärt und mit Zutrittsbeschränkungen versehen wird. Etwa das Gewerbe des Betriebsberaters, für das eine Prüfung abzulegen ist, bei welcher die bereits etablierten Berater als Prüfer fungieren. Als weiteres Hindernis muß um Zulassung zur Prüfung angesucht werden, wobei es kein Rechtsmittel gegen die Nichtzulassung gibt.

Die Liste solcher Beispiele ließe sich nahezu beliebig lange fortsetzen. Die Frage ist allerdings, ob man mit der Problematik der Gewerbeabgrenzung, die nun über hundert Jahre lang Behörden, Gutachterkommissionen, Gerichte und Beamte sonder Zahl in sinnloser, ja absurder Weise beschäftigt hat, auch weiterhin unsere Rechtsordnung und unseren Verwaltungsapparat belasten will, oder ob die Gewerbeausübung nach allgemein formulierbaren, ökonomisch vernünftigen Grundsätzen geregelt werden soll, oder besser gesagt: wieder geregelt werden soll, denn mit der Gewerbeordnung 1859 waren wir schon einmal soweit.

### Die Gewerbeordnung seit 1859

Nur Historikern scheint bekannt zu sein, daß es in Österreich eine – allerdings kurze – Periode gab, in welcher das regulative Chaos im Bereich der Gewerbepolitik beseitigt war: die Zeit von der Erlassung der neuen Gewerbeordnung 1859 bis 1883, als der Befähigungsnachweis als Voraussetzung für die Gewerbeausübung für die sogenannten „handwerksmäßigen“ Gewerbe wiedereingeführt wurde.

Die Gewerbeordnung 1859 hatte die Voraussetzungen für die Gewerbeausübung einfach und klar geregelt, nach Prinzipien, die leicht administrierbar waren. Der selbständige Gewerbebetrieb war frei, zu seinem Antritt bedurfte es nur der Anmeldung bei der Gewerbebehörde. Ausgenommen waren 20 taxativ aufgezählte konzessionspflichtige Gewerbe, von denen 12 an den Nachweis besonderer Fachkenntnisse gebunden blieben<sup>3</sup>. Der Umfang eines „Gewerberechtes“ war nach dem Inhalt des aufgrund der Anmeldung ausgestellten Gewerbescheines zu beurteilen. Bestehende Beschränkungen wurden insofern aufgehoben, als jeder Gewerbetreibende nunmehr alle zur Herstellung seiner Erzeugnisse notwendigen Arbeiten durchführen und die hierzu erforderlichen Hilfsarbeiter auch anderer Berufszweige beschäftigen konnte sowie mit gleichartigen fremden Erzeugnissen Handel treiben und überhaupt mehrere Gewerbebranchen in seinem Betrieb vereinen durfte.

Wenn je eine Reform des Gewerberechtes vom „Gedanken einer weitgehenden Liberalisierung und Deregulierung“ getragen war, so war es jene von 1859. Es versteht sich von selbst, daß sie gegen den Widerstand der Zünfte erlassen wurde, doch blieben deren Gegenaktionen zunächst politisch wirkungslos. Erst mit zunehmender Dauer der auf den Krach von 1873 folgenden wirtschaftlichen Depression gelang es der sogenannten „Handwerkerbewegung“, ihren Forderungen

nach Wiedereinführung des Befähigungsnachweises mehr Nachdruck zu geben. Mit dem Ende der liberalen Ära, welcher von der Regierungsübernahme durch die Koalition des sogenannten „Eisernen Ringes“ 1879 markiert wird, war auch der Widerstand gegen die Wiedereinführung von Beschränkungen des Gewerbeantritts gebrochen. Die 1883 erfolgte Maßnahme war noch von relativ geringem Umfang gewesen, in den später folgenden Novellen wurden die Voraussetzungen immer mehr verschärft.

1907 wurde mit der Begründung, daß die Einführung des Befähigungsnachweises für die „handwerksmäßigen Gewerbe“ zur Überbesetzung der freien Handelsgewerbe geführt habe, ein Befähigungsnachweis – was immer dies heißen mochte – für bestimmte Detailhandelsgewerbe (Gemischtwarenhandel, Kolonial-, Spezerei- und Materialwarenhandel) eingeführt. Damit war aber noch keineswegs der Endpunkt erreicht. Der faschistische Ständestaat kreierte 1934 die Kategorie der sogenannten „gebundenen Gewerbe“, womit für den verbliebenen Rest der freien Gewerbe ein „kleiner Befähigungsnachweis“ eingeführt wurde. Den Scheitelpunkt der Reaktion in der Gewerbepolitik bildete das „Untersagungsgesetz“ von 1937, mit dem generell die Behörden ermächtigt wurden, die Anmeldungen von Gewerben wegen „ungesunder Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse“ abzuweisen.

Nur zögernd kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer teilweisen Rücknahme der extremen Beschränkungen der Zwischenkriegszeit. Waren diese ein Produkt der Depression der dreißiger Jahre, so führte die beispiellose Prosperität der Nachkriegszeit keineswegs zu einer analogen Liberalisierung. 1952 wurde im Zuge der Rückkehr zum österreichischen Recht zunächst nur das Untersagungsgesetz aufgehoben. Erst die Neufassung der Gewerbeordnung 1973 brachte einen gewissen Liberalisierungsschub. Bis

heute jedoch wurde nur ein kleines Stück des langen Marsches der Überregulierung zurückgegangen. Die jetzt geplante Reform böte die Chance für einen größeren Sprung auf dem (Rück-)Weg zu mehr Liberalität.

Von den Kritikern der Entliberalisierung ist von Anfang ein eingewendet worden, daß die Ursachen für den langfristigen Niedergang von Handwerk und Kleingewerbe nicht in einer „übermäßigen Konkurrenz durch zu viele Marktteilnehmer lag, sondern in der überlegenen, sich viel rascher entwickelnden Produktivität der industriellen Fertigung von Sachgütern, durch welche der Bereich gewerbliche Produktion unaufhaltsam zurückgedrängt wird<sup>4</sup>. Die Entwicklung der letzten hundert Jahre hat dies klar bestätigt. Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich der Rückgang beschleunigt. 1954 gab es noch rund 100.000 Gewerbebetriebe im Sektor Sachgütererzeugung<sup>5</sup>. 1976 waren es nur noch 59.000.

Global dürfte der Niedergangsprozeß des Handwerks in den siebziger Jahren zum Stillstand gekommen sein. Seither steigt die Zahl der Gewerbebetriebe und auch der beschäftigten Arbeitskräfte wieder: 1988 wurden 64.000 Betriebe gezählt (Tabelle 1). Bei vielen traditionellen Handwerken hat sich der Rückgang jedoch weiter fortgesetzt, z. B. in den Gewerben Karosseriebauer und Wagner, Bürstenbinder und Korbflechter, Metallgießer, Kürschner, Lederwarenerzeuger, Schuhmacher, Tapezierer, Schneider, Fleischhauer u. a.

### Die Grundprinzipien einer Reform 1992

Die Lösung der gesamten Problematik ist sachlich so einfach wie politisch schwierig. Zuerst zur Sache selbst.

Wie 1859 ist der Antritt eines Gewerbes grundsätzlich frei und bedarf

nur der Anmeldung bei der Gewerbebehörde, wobei auch der Umfang der Tätigkeit anzugeben ist. Einen Rechtsanspruch auf Anmeldung haben alle Inländer, welche die persönlichen Voraussetzungen erfüllen, bzw. diesen gleichgestellte Personen. Alle Formen des Nachweises bestimmter Befähigungen entfallen. Ausgenommen sind nur jene taxativ aufzuzählenden Gewerbe, durch deren Ausübung Gesundheit oder Vermögen der Kunden direkt gefährdet sein können. Dies trifft zu z. B. auf den Elektriker, den Baumeister, den Drogisten, den Vermögensverwalter. Bei diesen Gewerben – es dürften heute etwa gleich viele sein wie 1859 – ist nach wie vor die Qualifikation zur Ausübung in der bisherigen Form nachzuweisen.

Eine solche Deregulierung des Gewerbeantritts bedeutet natürlich nicht, daß die Gewerbeausübung an keine Vorschriften mehr gebunden ist. Genehmigung und Kontrolle der Anlagen des Gewerbebetriebs bleiben von der Abschaffung des Befähigungsnachweises völlig unberührt, ebenso die Kontrolle der Einhaltung von hygiene- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften in den betreffenden Handwerken und Handelsgewerben. Als begleitende Maßnahme zur Liberalisierung des Gewerbeantritts ist eine Verschärfung der Bestimmungen über den Entzug der Gewerbeberechtigung bei schwerwiegenden bzw. wiederholten Verstößen bzw. eine konsequenter Anwendung dieser Bestimmungen erforderlich. Weiters ist eine strengere Haftpflicht zu normieren, die durch eine entsprechende Versicherung (Garantiefonds) zu gewährleisten ist. Die persönliche Zuverlässigkeitsprüfung sollte in einigen Fällen beibehalten werden (z. B. Waffenhandel, Drogen und Pharmazeutika, Immobilienverwalter, Leiharbeitsfirmen).

Dies wäre ein sinnvolles Verständnis des von den Erläuterungen zum Gesetzentwurf postulierten „Wettbewerbs unter Qualifizierten“ – daß je-

mand, der sich z. B. durch Nichteinhaltung von hygienischen Anforderungen als unqualifiziert erweist, auch aus dem Wettbewerb eliminiert wird.

Abschaffung des Befähigungsnachweises als Voraussetzung für den Gewerbeantritt bedeutet nicht Abschaffung einer Berufsbezeichnung für qualifizierte Betriebsinhaber, und sie bedeutet auch nicht Verschlechterung der Berufsausbildung in Handwerk und Gewerbe, sondern soll im Gegenteil zu deren Aufwertung beitragen. Denn auch künftig soll sich nur der ausgebildete Bäckermeister „Meisterbäcker“ nennen und Lehrlinge in seinem Betrieb ausbilden dürfen. Auf den Aspekt der Qualifizierung und Berufsausbildung wird noch gesondert eingegangen.

### Der Vorteil der Liberalisierung

Daß ein Teil des bürokratischen Aufwandes bei der Administration der Gewerbeordnung hinfällig würde, ergibt sich unmittelbar aus der Vereinfachung. Die Gewerbetreibenden selbst, v. a. aber die Innungsfunktionäre müßten sich stärker auf eine Leistungskonkurrenz hin orientieren, während die unproduktive Beobachtung und Bespitzelung von allfälligen „unbefugten“ Konkurrenten, die Verfassung von Eingaben und die Führung von Prozessen wegfallen.

Die Abschaffung eines Befähigungsnachweises als Voraussetzung würde die Kombination mehrerer verschiedener Tätigkeiten, für die derzeit jeweils eine eigene Befähigung nachzuweisen ist, erheblich erleichtert.

Ein kleiner Ort verträgt nicht einen Bäcker *und* einen Zuckerbäcker *und* ein Espresso, vielleicht aber ein Geschäft, das alle drei Funktionen in sich vereinigt. Oder ein städtisches Büroviertel verträgt nicht einen Fleischer *und* ein Gasthaus, wohl aber ein Lokal, das Funktionen von beiden vereinigt. Man wird einwenden: ja, aber die

Hygienevorschriften! Deren Einhaltung wird nicht durch Befähigungsprüfungen erwirkt, sondern durch Auflagen für die Anlagen, durch Kontrollen und durch die Kunden. Selbstverständlich müssen die diesbezüglichen Vorschriften auch im kombinierten Kleinbetrieb erfüllt sein, bzw. deren Einhaltung dort behördlich genauso streng kontrolliert werden wie in jedem Spezialbetrieb.

Tatsache ist aber, daß die heutige Gewerbeordnung gängige und neue Kombinationen konventioneller Tätigkeiten erschwert oder unmöglich macht. Dies schadet den Konsumenten, es ist aber darüber hinaus auch für die Ausübung gewerblicher Tätigkeiten selbst manchmal ein entscheidendes Hindernis.

Durch die Erschwerung von Kombinationen ist die Gewerbeordnung auch ein nicht zu unterschätzendes Innovationshindernis. Auch im Gewerbe ist der *Unternehmertypus* der dynamische Faktor – dieser Unternehmer unterscheidet sich bekanntlich vom bloßen „Wirt“ dadurch, daß er neue Kombinationen von Produktionsfaktoren und von Produkten am Markt durchsetzt.

Verbesserungen wären weiters beim Dienstleistungsangebot zu erwarten. Das Dienstleistungsangebot ist in Österreich vielfach schwach und teuer, sowohl für Konsumenten (z. B. bei Wäschereien), als auch für Unternehmungen. Die Reisetilnehmer werden es zu schätzen wissen, wenn man im Bus Kaffee und Sandwich kaufen kann, und die Reisebegleiter werden froh sein, wenn sie Imbisse an Reisetilnehmer verkaufen können, ohne daß dafür eine behördliche Befugnis notwendig ist, bzw. wenn sie dies in Zukunft nicht mehr „schwarz“ tun müssen. Auch hinsichtlich mancher unternehmensbezogener Dienstleistungen ist das Angebot verbesserungsbedürftig. Sicher ist der Zukauf von gärtnerischen Dienstleistungen zur Pflege des Betriebsgeländes kein ins Gewicht fallender Kostenfaktor,

aber in Summe geht die Überteuerung solcher Dienstleistungen durch Überregulierung zu Lasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmungen und zu Lasten der Realeinkommen ist Österreich.

### Die Einwände

Der häufigste Einwand gegen eine Liberalisierung des Gewerbebeitritts rechtfertigt den Befähigungsnachweis mit dem Argument, der Konsument müsse vor schlechten Produkten und Leistungen geschützt werden. Diesem Einwand ist, was Risiken für Leben, Gesundheit und Vermögen betrifft, durch die Beibehaltung eines Befähigungsnachweises in den betreffenden Gewerbebezügen voll Rechnung getragen. Für die übrigen Bereiche kann die Selektion guten Gewissens dem Markt überlassen werden. Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein Unkundiger z. B. eine Bäckerei eröffnet, angesichts des beträchtlichen Investitionsanfordernisses zu vernachlässigen. Niemand wird sein Geld riskieren, ein Gasthaus zu eröffnen, wenn er sich dessen Führung nicht zutraut. Und wenn er dazu wirklich nicht fähig ist, so stellt sich dies rasch heraus, die Kunden bleiben aus, und das Geschäft muß wieder geschlossen werden. Dies ist auch jetzt schon ein häufiger Vorgang, die Fluktuation in manchen Bereichen ist sehr hoch. Für das 19. Jahrhundert zeigen die Daten über An- und Abmeldungen von Gewerben, daß weder die Liberalisierungsmaßnahmen noch die Verstärkungen sich in der Fluktuationsrate niederschlagen<sup>6</sup>. Weder der Konsument noch der sonstige Kunde bedarf einer Bevormundung durch die Meister, die den potentiellen Konkurrenten Prüfungen abnehmen. Wohl aber ist durch die Barriere schon manchem Fähigen die Ausübung seiner Tätigkeit erschwert bzw.

verwehrt worden, zum Nachteil seiner tatsächlichen oder potentiellen Kunden.

Mangelhafte Produkte und Leistungen sind auch jetzt keine Seltenheit, die „Befugnis“ schützt die Kunden nicht vor leidvollen Erfahrungen. Das Risiko, daß ungeprüfte Gewerbetreibende auch Fehler machen werden, ist viel geringer als die Vorteile, welche die Beseitigung der Befähigungsprüfung bringen würde.

Ein weiterer Einwand ist: Wer wird noch eine Ausbildung machen, wenn sowieso die Gewerbeausübung frei ist, „da kann ja ohnehin jeder kommen“. Dabei wird übersehen, daß man eine Ausbildung nicht für einen „Schein“ macht, sondern um eine Tätigkeit zu erlernen. Wenn eine Tätigkeit so einfach ist, daß man sie ohne formalisierte Ausbildung erlernen kann, so hat der „Schein“ keine ökonomische Berechtigung als Voraussetzung für die Ausübung eines Gewerbes. Nur wenige (Kinder von Gewerbetreibenden) treten eine Lehrausbildung an mit der von vornherein feststehenden Absicht, als Selbständiger tätig zu werden. Und auch jetzt hindert niemand einen Meister daran, Personen ohne Lehrabschlußprüfung zu beschäftigen, wenn sie die geforderten Kenntnisse und Fähigkeiten haben. Es ist wichtig, daß auch in Zukunft leistungsfähige Gewerbebetriebe Lehrlinge ausbilden. Dies kann auch im neuen liberalisierten System gewährleistet werden (siehe nächster Abschnitt).

Schließlich wird behauptet, daß das Gesetz zwar viele Barrieren aufstellt, daß aber in der Handhabung viel großzügiger vorgegangen werde und daß ein hartnäckiger Befugnisbewerber meist ein Hintertürchen finden oder eine Dispens für nicht erbrachte Voraussetzungen erlangen könne. Dieses Argument widerlegt sich selbst: Wozu die Schikanen, wenn die Behörde letztlich ohnehin nicht so streng ist? Offenbar, um alle jene, die das Spießrutenlaufen nicht durchstehen, als Konkurrenten fernzuhalten. Dies

kann allerdings nicht der Sinn eines „Wettbewerbs unter Qualifizierten“ sein.

### Berufsausbildung im Gewerbe

Vorweg ist anzuerkennen, daß das duale System der Berufsausbildung im Gewerbe für die Qualifikation der Arbeitskräfte und damit für die Produktivität der österreichischen Wirtschaft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Funktion erfüllt. Es wäre also ein großer Fehler, bei einer Liberalisierung des Gewerbezugangs sozusagen das Kind mit dem Bad auszuschütten und die Ausbildungsfunktion des Gewerbes zu schwächen. Vielmehr muß es darum gehen, die Berufsausbildung im dualen System im Zuge der Gewerbeordnungsreform zu verbessern.

Der freie Zugang zum Gewerbe ist durchaus vereinbar mit einer Stärkung der Berufsausbildungsfunktion. Jene Gewerbebranchen, denen eine mehrjährige duale Ausbildung sinnvoll ist, sind in der Gewerbeordnung (bzw. durch entsprechende Änderung im Berufsausbildungsgesetz) zu Ausbildungsgewerben zu erklären. In diesen Gewerbebranchen können Betriebe, die vom Betriebsumfang, von der Wertschöpfungstiefe und von der qualifizierten Erbringung der Leistungen her die Voraussetzungen für eine umfassende Ausbildung in ihrem Bereich erbringen, sich als Ausbildungsbetriebe qualifizieren. Persönliche Voraussetzung ist die Meisterprüfung bzw. der qualifizierte Befähigungsnachweis und die Ausbilderprüfung des Betriebsinhabers oder der mit der Ausbildung betrauten Mitarbeiter. Lehrlinge in solchen Ausbildungsbetrieben erwerben durch Gesellen- bzw., Lehrabschlussprüfung einen formalen Bildungsabschluß wie bisher. Ein Beispiel: Brotbacken aus industriell vorgefertigtem Teig berechtigt nicht zum Beschäftigen von Lehrlingen, welches

dem Bäckermeister im traditionellen Verständnis vorbehalten bleibt.

Bei dieser Gelegenheit können auch die Mängel des dualen Systems beseitigt und die Mißbräuche abgestellt werden. Gewerbe und Handwerk sind nach wie vor durch eine starke Zersplitterung und eine unzeitgemäße extreme Spezialisierung charakterisiert. Eine Zusammenlegung solcher Gewerbe ist längst überfällig, wurde aber durch das Festhalten der Innungen an traditionellen Abgrenzungen bisher weitgehend verhindert. Dies geht vor allem zu Lasten der Auszubildenden, aber auch der Kunden und der Betriebe selbst, die oft mühsam und gegen unnötige Schikanen beim Erwerb mehrerer Berechtigungen erst eine wirtschaftlich tragfähige Existenzgrundlage aufbauen können. Beispiel: Schaffung eines Ausbildungsgewerbes „Raumausstatter“, welcher die Gewerbe Bodenleger, Fliesenleger, Tapezierer, Maler und Anstreicher umfaßt. Im Interesse der oft geforderten höheren Attraktivität der Lehrlingsausbildung ist eine solche Zusammenlegung unabdingbar.

Ein bekannter Mißbrauch würde durch die Liberalisierung des Gewerbezugangs ipso facto beseitigt: daß Tätigkeiten als Handwerke eingestuft sind, also ihre Ausübung Ausgebildeten vorbehalten ist, die Betriebe des betreffenden Bereiches de facto jedoch keine Lehrlinge ausbilden und damit eine Monopolstellung erlangen (z. B.: Notenstecher, Gelbgießer, Kappenmacher, Hutmacher, Diamantenschleifer).

### **Abschließende Bemerkungen**

Zweck dieses Beitrages ist nicht die Diskussion des derzeit vorliegenden Entwurfs zur Novellierung der Gewerbeordnung in seiner Gesamtheit, sondern nur der Frage des Gewerbezugangs, welche freilich einen wesentlichen Punkt der Reform bildet bzw. bilden sollte.

Die in den erläuternden Bemerkungen selbst aufgestellte Forderung nach „weitgehender Liberalisierung und Deregulierung“ wird beim Gewerbezugang vom Entwurf nicht erfüllt. An der von der derzeitigen Gewerbeordnung bewirkten Fehl- und Überregulierung würde sich durch die vorgesehenen Maßnahmen nur wenig ändern. Nur durch eine generelle Liberalisierung des Zugangs nach dem hier vorgeschlagenen Modell kann die erforderliche Flexibilität für einen echten Leistungswettbewerb, für neue Kombinationen von Tätigkeiten, für neue Formen des Angebots und für eine Verbesserung des Angebots in unterentwickelten Bereichen geschaffen werden. Auch die administrative Misere kann nur auf diesem Weg behoben werden. Alles dies liegt im Interesse der Konsumenten, aber auch für die Arbeitnehmer und für die Selbständigen würde eine breitere und dadurch tragfähigere Existenzbasis von Gewerbebetrieben von Vorteil sein. Die wichtige Funktion der Berufsausbildung könnte im Zuge einer Liberalisierung des Zugangs durch die Zusammenlegung zu Flächenberufen ebenfalls gestärkt werden. Ebenso können die Bestimmungen des Konsumentenschutzes verbessert werden.

Sowohl die österreichischen Erfahrungen nach der Reform von 1859 als auch die Regelungen in unseren westlichen Nachbarländern lassen erwarten, daß die praktischen Auswirkungen einer Reform durchaus positiv sein werden. Mit seinem überregulierten Gewerbesystem würde Österreich im europäischen Vergleich in eine immer rückständigere Position geraten. Im EWR bzw. in der EG ergibt sich eine Diskriminierung für die inländischen Gewerbetreibenden, welche längerfristig ohnehin nicht haltbar wäre. Daher sollte die sich jetzt bietende Gelegenheit zu einer umfassenden Reform des Gewerbezugangs, welche sich im Zuge der anstehenden Novellierung der Gewerbeordnung bietet, auch genutzt werden.

**Tabelle 1**  
**Klein- und Mittelbetriebe (unter 100 Beschäftigte) in der Sektion Gewerbe**

Betriebsgröße nach der Zahl unselbständig Beschäftigter	1964		1976		1988	
	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Zahl der unselbständig Beschäftigten
0	30.663	—	12.817	—	13.964	—
1-4	39.411	81.845	24.818	56.118	25.905	58.392
5-9	10.912	70.466	11.133	72.720	12.213	80.184
10-19	5.481	73.202	6.034	81.180	7.168	95.703
20-49	3.190	95.661	3.515	105.740	3.744	111.698
50-99	837	57.088	1.021	69.371	1.048	71.612
<b>Insgesamt</b>	<b>90.494</b>	<b>378.262</b>	<b>59.338</b>	<b>385.129</b>	<b>64.042</b>	<b>407.589</b>

Quelle: „Die gewerbliche Wirtschaft“ 1976 und 1988 (ausgewählte Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählung), hrsg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

**Anmerkungen**

- 1 Dieser Ausdruck stammt von Waentig (1898), 320.
- 2 Die Sammlung von Frey/Maresch (1894 ff.) umfaßte 1912 – also kaum 30 Jahre nach Wiedereinführung des Befähigungsnachweises – bereits 5 Bände.
- 3 Der Befähigungsnachweis war erforderlich für folgende Gewerbe: Druckergerwerbe, Leihanstalt von Büchern (beide wohl primär aus zensurpolizeilichen Gründen), Schiffahrt, Waffenhandel, Handel mit Giften, Baugewerbe, Kanalaräumer, Rauchfangkehrer, Hufbeschlagsgewerbe, Installateur, Dampfkesselerzeugung und -reparatur und Vertilgung von Schädlingen. Ohne Befähigungsnachweis auszuüben, aber konzessionspflichtig waren der Personentransport, das Dienstmännergewerbe, die Abdeckerei, das Pfandleihgewerbe, das Gast- und Schankgewerbe, die Erzeugung und der Ausschank von Kunst- und Halbweinen und die Spielkartenerzeugung; siehe Goldberger (1883) 17 f.

- 4 Siehe dazu Chaloupek et al. (1991), 375 f.
- 5 Lt. nichtlandwirtschaftlicher Betriebszählung 1954.
- 6 Chaloupek et al. (1991), 381 f.

**Literatur**

- Chaloupek, Günther; Eigner, Peter; Wagner, Michael, Wien, Wirtschaftsgeschichte 1740–1938, 2 Bände, Wien 1991
- Ergebnisse der nichtlandwirtschaftlichen Betriebszählung vom 1. September 1954, bearbeitet und herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1958
- Frey, Friedrich; Maresch, Rudolf, Sammlung von Gutachten und Entscheidungen über den Umfang der Gewerberechte, Wien 1894 ff.
- Goldberger, Sigmund, Die neue Gewerbeordnung nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses, Wien – Pest – Leipzig 1883
- Waentig, Heinrich, Gewerbliche Mittelstandspolitik, Leipzig 1898