

## Ist die Reform der Handwerksordnung zu begrüßen?

3

Mit der Liberalisierung der Handwerksordnung wird nur noch für eine begrenzte Anzahl von Handwerksberufen der Meisterbrief als Zugangsvoraussetzung für die berufliche Selbständigkeit verlangt. Ist diese Liberalisierung im öffentlichen Interesse?

### Gesellschaftliche Bedeutung der Handwerksordnung

In der Handwerksordnung legt der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Berufszulassung im Handwerk, d.h. für die Selbständigkeit, fest. Er regelt die Berufsausübung, also bestimmt die Tätigkeiten, die dem Handwerk zuzurechnen sind, grenzt Berufsbilder ab und regelt die Berufsausbildung. Zudem werden die Aufgaben der Handwerksorganisationen bestimmt. Die Handwerksordnung beschränkt damit die freie Berufswahl im Sinne des Artikel 12 GG und das Gleichheitsrecht des Artikel 3 GG. Aus konstitutionenökonomischer und verfassungsrechtlicher Sicht müssen staatliche Eingriffe in die Freiheits- und Gleichheitsrechte des Einzelnen begründet werden. Gerechtfertigt sind demnach nur solche Beschränkungen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, d.h. allgemein konsensfähig sind.<sup>1</sup> Diesem Kriterium entsprechen Gesetze, die letztlich unabhängig von wechselnden politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen zustimmungsfähig sind. Es war notwendig und überfällig, die geltenden Regelungen auf dieses Ziel hin zu überprüfen und zu vereinfachen. Dies ist nun in wesentlichen Punkten geschehen. Die geplante Reform ist ein Gewinn für den Bürger.

### Die Reform

Kernpunkt des Gesetzentwurfes des Bundeskabinetts ist es, 65 Handwerke vom Meistervorbehalt für die Selbständigkeit zu befreien. Die Liberalisierung der

Handwerksordnung gilt vor allem für Berufsfelder, bei denen man bislang die Meisterprüfung mit einer Qualitätssicherung der Handwerksleistungen oder mit dem Erhalt der Leistungsfähigkeit des Handwerkssektors begründet hat (Gesetzentwurf vom 28. Mai 2003, Begründung, S. 4 f.).<sup>2</sup> Für 29 Handwerke, die als »gefahren geneigt« eingestuft werden, soll entweder der Meisterbrief oder eine zehnjährige Berufserfahrung als Geselle für eine selbständige Tätigkeit vorausgesetzt werden. Der Meisterbrief wird nunmehr mit einem Verbraucherschutz vor Gefahren für Leib und Leben als Allgemeinwohlinteresse begründet (Gesetzentwurf vom 28. Mai 2003, Begründung, S. 7 f.). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Marktversagensargumente gegen eine Liberalisierung, d.h. die Qualitätssicherung und die Vermeidung ruinöser Konkurrenz, halten einer ökonomischen Prüfung nämlich nicht stand. Anders gewendet sprechen keine ökonomischen Gründe dagegen, dass sich der Meisterbrief als freiwillig erworbenes Gütesiegel am Markt durchsetzen kann.<sup>3</sup>

### Qualitätssicherung

Von öffentlichem Interesse wäre der bestehende Meistervorbehalt dann, wenn er zum Ausgleich von Marktmängeln oder gar einem Marktversagen, etwa aufgrund von asymmetrischer Information im Handwerkssektor, notwendig wäre. Dies ist



Barbara Henman\*

\* Dr. Barbara Henman ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

<sup>1</sup> Konstitutionenökonomisch konkreter formuliert besagt dieses Kriterium, dass sich die Bürger unter Kenntnis der relevanten Probleme und Handlungsalternativen und in Unkenntnis der eigenen Position in der Gesellschaft auf eine solche Regelung einigen würden. Verfassungsrechtlich formuliert geht es um die Sicherung eines wichtigen Gemeinschaftsgutes, wobei das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu beachten ist.

<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte beides in einem Urteil aus dem Jahre 1961 als wichtige Gemeinschaftsgüter anerkannt und den Meisterzwang für verfassungsgemäß erklärt (BVerfGE 13, S. 97–123). Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Gesetzgeber auf den Meisterbrief als Instrument zur Umsetzung eines Verbraucherschutzes festgelegt ist.

<sup>3</sup> Die Deregulierungskommission sieht die größten Erfolgchancen für den Meisterbrief am Markt für Handwerksleistungen, deren Qualität der Verbraucher nicht ohne weiteres beurteilen kann, wo sich ein größerer individueller Informationsaufwand aber nicht lohnt (Deregulierungskommission 1991, S. 122).

häufig als Begründung genannt worden. Weil Anbieter und Nachfrager über die Qualität der erbrachten Leistungen unterschiedlich informiert seien, könne ein unerwünschter Leistungswettbewerb nach unten in Gang gesetzt werden. Die Nachfrager orientierten sich am Preis, da Qualitätsunterschiede nicht oder nur unzureichend erkannt würden. Es drohe eine Negativauslese unter den Anbietern und eine ruinöse Konkurrenz auf den Handwerksmärkten.<sup>4</sup> Aber: Eine Ungleichverteilung der Information gibt es auf vielen Märkten, nicht nur den Handwerksmärkten. Eine besondere Fürsorgepflicht des Staates im Handwerk ist hieraus nicht abzuleiten. Zum einen kann man annehmen, dass die Kunden spätestens nach der Erbringung der Leistungen deren Qualität beurteilen können und bei Unzufriedenheit den Anbieter wechseln. Dabei kann auch auf die Erfahrungen anderer zurückgegriffen werden, sei es über Empfehlungen oder über Expertenwissen. Zum anderen können die Betriebe den Verbrauchern Qualitätsunterschiede signalisieren. Zu denken ist etwa an freiwillige Garantiezusagen und Serviceangebote oder eben an den Meistertitel als umfassendes Qualitätssignal (vgl. Fredebeul-Krein und Schürfeld 1998, S. 105–113). Der Reformvorschlag schließt sich dieser Argumentation an, indem der Meisterbrief in allen Bereichen fakultativ erhalten bleiben soll.

### Gefahrenschutz

Es ist nachvollziehbar, dass ein Verbraucherschutz vor Gesundheitsschäden durch fehlerhafte Produkte und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bzw. allgemein konsensfähig ist. Hieraus werden u.a. die Vorschriften der Gewerbeordnung, technische Normen, Ausbildungsvorschriften und das Haftungsrecht abgeleitet.<sup>5</sup> Vor allem die – im Vergleich zum Ausland – hohen fachlichen Ausbildungsstandards der Gesellenprüfung im Handwerk dienen bereits dem präventiven Gefahrenschutz.<sup>6</sup> Es bleibt die Frage, ob zusätzliche subjektive Zulassungsbeschränkungen wie die Meisterprüfung bzw. eine zehnjährige Berufserfahrung angemessen sind. Was hier das rechte Maß ist, ist eine normative Entscheidung und kann letztlich nur auf politischer Ebene bestimmt werden. Allerdings gilt, dass nur der Nachweis »meisterlicher« fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten mit dem Gefahrenschutz begründbar ist. Betriebswirt-

schaftliche und arbeitspädagogische Kenntnisse, die ebenfalls Teil der Meisterprüfung sind, sind hier nicht zielführend. Zudem verlieren einmalig erworbene Qualifikationen im Zeitverlauf tendenziell an Aussagekraft.<sup>7</sup> Einen hundertprozentigen Schutz vor Schäden durch menschliches oder technisches Versagen können auch Zusatzqualifikationen nicht bieten. Des Weiteren könnte man mit einem so verstandenen Gemeinwohl beispielsweise auch zusätzliche Arbeits- und Umweltschutzvorschriften in der Handwerksordnung verankern, was weder notwendig noch sinnvoll wäre. Das Abgrenzungskriterium für die zulassungspflichtigen Berufe – hier »bedarf der Kunde der besonderen staatlichen Fürsorge, da er nicht auf Mittel wie Schadensersatz und Mängelbeseitigung verwiesen werden kann« (Gesetzentwurf vom 28. Mai 2003, Begründung, S. 8) – hätte zumindest auch eine andere Aufteilung zugelassen. Man denke an die Tischler (zulassungspflichtig) und die Maler und Lackierer (zulassungsfrei).

### Anerkennung der Ausbildungsleistung des Handwerks

Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement hat darauf hingewiesen, dass in den weiterhin zulassungspflichtigen Handwerksbetrieben derzeit ein Großteil der Lehrlinge ausgebildet wird (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003). Es schließt sich die Frage an, ob der Meisterbrief als Anreiz für die Betriebe zur Ausbildung notwendig ist bzw. mit der Anerkennung der Ausbildungsleistung, die das Handwerk auch für andere Wirtschaftsbereiche erbringt, konstitutionell zu rechtfertigen ist. Mit dieser Begründung wird bisher die Zulassung zum Gewerbebetrieb mit der Ausbildungsbeziehung verknüpft, der Meisterbrief also als sog. großer Befähigungsnachweis gestaltet (vgl. ZDH 2003). Die Bundesregierung verneint diese Frage grundsätzlich und will beide Bereiche entkoppeln.<sup>8</sup> Dennoch soll die Ausbildereignungsprüfung als Pflichtbestandteil der Meisterprüfung in den zulassungspflichtigen Berufen erhalten bleiben, egal ob ein Betrieb ausbildet oder nicht. Das ist zumindest im Hinblick auf eine Gleichbehandlung der Handwerksbetriebe nicht schlüssig. Es ist aber auch zur Sicherung der Ausbildungsleistung gar nicht notwendig. Daher sollte die Ausbilderprüfung in allen Bereichen freiwilliger Bestandteil des Meisterbriefs werden. Dies bedarf der Erläuterung.

Hinter der obligatorischen Ausbildereignungsprüfung im Rahmen der Meisterprüfung steht die Vermutung externer Erträge der Ausbildung im Handwerk (Kucera und Straten-

<sup>4</sup> Zur ausführlicheren Wiedergabe der Argumentation siehe Deregulierungskommission (1991, S. 120 f.).

<sup>5</sup> Die Grenzen dieses Vorgehens zum Wohle der Allgemeinheit werden allerdings deutlich, wenn man sich beispielsweise die amerikanische Rechtsprechung im Bereich der Produkthaftung und die zahlreichen, hohen Schadensersatzklagen vor Augen führt. Umfangreiche Produkthaftungsregeln, die auch das Risiko einer fehlerhaften Nutzung durch den Verbraucher auf den Anbieter übertragen, sind mit Moral-Hazard-Problemen behaftet.

<sup>6</sup> Die entsprechenden Ausbildungsverordnungen sollen nach dem Willen der Bundesregierung weiterhin gelten. Zum europäischen Vergleich der Zulassungsvorschriften im Handwerk siehe Fredebeul-Krein und Schürfeld (1998, S. 73–80).

<sup>7</sup> Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten zur Handwerksordnung auf die hohe Qualität der Gesellen verwiesen und zusätzlich regelmäßige Aus- und Fortbildungen zum Gefahrenschutz, anstelle einer einmaligen Meisterprüfung, empfohlen (Monopolkommission 2001, S. 27).

<sup>8</sup> Die Ausbildungsberechtigung soll künftig auch auf Basis der Vorschriften des Berufsbildungsgesetzes oder aufgrund des bestandenen arbeitspädagogischen Teils der Meisterprüfung erteilt werden können.

werth 1990, S. 45–47). Vor allem da das Handwerk über den eigenen Bedarf hinaus Fachkräfte für andere Wirtschaftsbereiche ausbildet, würden Leistungen zugunsten anderer Betriebe erbracht, die im Falle einer Liberalisierung nicht über den Markt entgolten würden. Der Meisterbrief soll die Anreize zur Lehrlingsausbildung stärken, indem er einige Ausbildungskosten (Ausbildereignungsprüfung) allen Handwerksbetrieben zurechnet. Sie können damit über die Preise an den Verbraucher weitergeleitet werden. Zudem sollen sich die Kosten für den Ausbilderbetrieb leichter amortisieren können, indem ein Geselle nicht gleich nach der Ausbildung in die Selbständigkeit gehen kann.<sup>9</sup> Die Regelung führt dazu, dass auch Nettokosten, die einem Handwerksbetrieb entstehen, weil er Fachkräfte für andere Wirtschaftsbereiche ausbildet, an die Handwerkskunden weitergegeben werden, statt sie beispielsweise dem Industriebetrieb zuzurechnen. Dies ist nicht notwendig, um einen ausreichenden Fachkräftenachwuchs zu sichern, da die Ausbildung nicht an sich mit externen Effekten verbunden ist, sondern nur im Falle einer überhöhten Bezahlung während der Ausbildung. Es ist auch nicht sachgerecht, da Ausbildungsverträge zu Lasten der Handwerkskunden geschlossen werden. Dies schadet letztlich dem Ruf des Handwerks, wenn die Leistungen als zu teuer empfunden werden. Zudem werden Existenzgründungen und damit die Schaffung neuer Ausbildungsplätze behindert.

### Langfristige Wirkungen auf die Ausbildungsplätze

Ob die Ausbildung einem Betrieb mehr Kosten als Nutzen verursacht, ist letztlich eine Frage der Ausbildungsvergütung, die die Tarifpartner vereinbaren. Soweit den ausbildenden Betrieben bisher Nettokosten entstehen, erbringen sie eine Leistung zugunsten der Auszubildenden. Schließlich fallen ihnen die Erträge ihrer Ausbildung in Form besserer Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten zu. Wechselt der Lehrling nach Abschluss der Gesellenprüfung den Betrieb oder macht sich selbständig, rentiert sich die Investition für den Ausbildungsbetrieb nicht. Dennoch funktioniert eine betriebliche Ausbildung auch ohne Regulierung. Dies liegt am Fachkräftebedarf der Betriebe. Es ist in ihrem eigenen Interesse, Fachkräftenachwuchs auszubilden und auf freiwilliger Basis, etwa über ein gutes Arbeitsklima, zumindest für eine Weile an sich zu binden. Zudem werden bei einer betrieblichen Ausbildung immer auch betriebspezifische Kenntnisse vermittelt, die ein längerfristiges Arbeitsverhältnis für beide Seiten vorteilhaft werden lassen. Die alternative Strategie, nämlich auf die Ausbildung durch andere zu setzen, mag allenfalls kurzfristig vorteilhaft sein. Mittel- und langfristig wird sie zu einem Fachkräftemangel führen,

der wiederum mehr Betriebe zur Ausbildung veranlasst. Denkbar ist auch, dass Betriebe, die selbst nicht ausbilden möchten oder dazu nicht besonders geeignet sind, andere, die über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden, hierfür im Rahmen privater Verträge bezahlen (Deregulierungskommission 1991, S. 125).

### Übergangsprobleme?

Die Entkopplung von Gewerbe- und Ausbilderzulassung hätte für die ausbildenden Handwerksbetriebe zunächst einmal einen marginalen Anstieg der Kosten der Lehrlingsausbildung zur Folge. Die Kosten durch den Erwerb einer Ausbilderzulassung könnten nicht mehr einfach über die Preise an den Verbraucher weitergegeben werden. Schließlich befänden sich die Ausbildungsbetriebe in Konkurrenz mit Betrieben, die keine zusätzlichen Kosten durch Ausbilderprüfungen tragen.<sup>10</sup> Ein anfänglicher Rückgang des Ausbildungsplatzangebots der bestehenden Handwerksbetriebe ist nicht auszuschließen, es sei denn man begegnet den marginalen Veränderungen der Ausbildungskosten vorübergehend durch eine Absenkung der Lehrlingsvergütung (vgl. Bode 2003). Eine dramatische Verschlechterung am Lehrstellenmarkt ist jedoch auch kurzfristig nicht zu erwarten. Für viele Handwerker dürfte die Lehrlingsausbildung im eigenen Betrieb selbst in kurzfristiger Perspektive attraktiv bleiben. Schließlich ist die externe Rekrutierung von Fachkräften am Arbeitsmarkt ebenfalls mit Kosten und Risiken verbunden. Laut einer Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung liegen die Nettokosten der betrieblichen Ausbildung nicht wesentlich über den Rekrutierungskosten, d.h. den Kosten der Personalsuche, Einarbeitung und betriebspezifischen Weiterbildung (BIBB 2002). Dabei sind eventuelle Ausfallkosten, die entstehen, wenn der eigene Fachkräftebedarf nicht sofort gedeckt werden kann, nicht eingerechnet. Zudem ist ein höheres Fehlbesetzungs- und Fluktuationsrisiko als beim eigenen Fachkräftenachwuchs einzukalkulieren. Einem Ausbildungsplatzmangel wirken auch neue Lehrstellen aufgrund zusätzlicher oder vorgezogener Betriebsgründungen entgegen.

### Gleichheitsrechte

Regelungen der Berufszulassung und der Berufsausübung bedürfen auch deshalb der regelmäßigen Überprüfung, da sie den Gleichheitsgrundsatz in Artikel 3 GG betreffen. Insbesondere vor dem Hintergrund sich ändernder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bergen sie die Gefahr der Diskriminierung. Im Zuge der Dienstleistungsfreiheit in den EU-Mitgliedstaaten hat sich der Reformdruck in diesem Punkt

<sup>9</sup> Zur umfassenden Wiedergabe dieser Argumentation siehe Deregulierungskommission (1991, S. 121).

<sup>10</sup> Dies ist in allen Branchen, die ihren Fachkräftenachwuchs im Rahmen des dualen Berufsausbildungssystems schulen, der Fall.

erhöht. Mit den geplanten Lockerungen würde das Problem der sog. Inländerdiskriminierung von Selbständigen und potentiellen Existenzgründern im Handwerk gegenüber der Konkurrenz aus dem europäischen Ausland, die nicht der Handwerksordnung unterliegen, entschärft. Die geplante Aufhebung des sog. Inhaberprinzips, wonach der Betriebsinhaber selbst Meister sein muss, stellt eine Verbesserung in Bezug auf die Gleichbehandlung der Unternehmensformen dar.

### Literatur

- BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) (2002), *Pressemitteilung 39/2002*, Bonn.
- Bode, E. (2003), »Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung«, *Kieler Diskussionsbeitrag 404*, Kiel.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), *Pressemitteilung* vom 28. Mai.
- Bundesverfassungsgericht (1961), *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Band 13, 97–123.
- Deregulierungskommission (1991), *Marktöffnung und Wettbewerb*, Berichte 1990 und 1991, Stuttgart.
- Fredebeul-Krein, M. und A. Schürfeld (1998), *Marktzutrittsregulierungen im Handwerk und bei den technischen Dienstleistungen*, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Band 112, Köln.
- Kucera, G. und W. Stratenwerth (1990), *Deregulierung des Handwerks*, Gutachten erstellt im Auftrag der Deregulierungskommission beim Bundesminister für Wirtschaft im April 1989, Göttingen.
- Monopolkommission (2001), *Reform der Handwerksordnung*, Sondergutachten gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 GWB, Bonn.
- ZDH (Zentralverband des deutschen Handwerks) (2003), »Reform der Handwerksordnung: Die Stellungnahme des ZDH«, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 96 (2), 33.