

## Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206);
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107);
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

**Dr. Bernhard Lagemann, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung**

Zusammenfassung:

- Massive Beschäftigungs- und Umsatzrückgänge im Handwerk in den zurückliegenden Jahren sind auf ungünstige gesamtwirtschaftliche Konstellationen zurückzuführen, die schwache Binnenkonjunktur und die Baurezession.
- Die Handwerksordnung in ihrer überkommenen Form hält mit der Dynamik der Märkte nicht Schritt und behindert auf längere Sicht auch mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess eher die Partizipation der Handwerksunternehmen am volkswirtschaftlichen Innovationsprozess als diese zu fördern. Die Novelle stellt folglich einen Schritt in die richtige Richtung dar.
- Die HWO-Novelle wird zu mehr Wettbewerb auf den „Handwerksmärkten“ und zu einer Verbreiterung des Leistungsangebots führen. Eine stärkere Preisdifferenzierung für handwerkliche Leistungen ist wahrscheinlich, generell niedrigere Handwerkspreise sind es dagegen nicht.
- Die Anzahl der Gründungen in den liberalisierten Märkten wird vermutlich zunehmen, zugleich aber auch die Anzahl der Schließungen; die mittlere Überlebensdauer der Neugründungen wird abnehmen. Die durchschnittlichen Betriebsgrößen werden in den betroffenen Gewerken sinken. Beschäftigungsgewinne werden sich eher in engen Grenzen halten.
- Die seinerzeitige Begründung des BVG für das im europäischen Maßstab ungewöhnlich hohe Regulierungsniveau erscheint heute historisch überholt. Die Argumente für den obligatorischen großen Befähigungsnachweis sind nicht stark genug, um seine Aufrechterhaltung in der bisherigen Form zu rechtfertigen.
- Das Kriterium der Gefahrengeneignetheit bietet einen geeigneten Maßstab zur Neufassung der Anlage A. Es sollte mit Blick auf mögliche Gefahren für die Kontinuität der beruflichen Erstausbildung im Handwerk durch ein Ausbildungskriterium ergänzt werden.

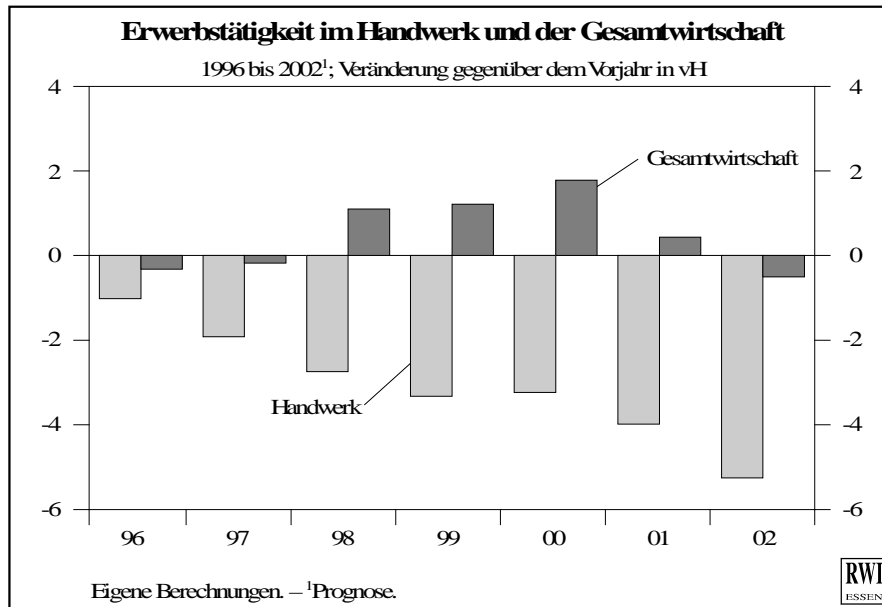
### 1. Allgemeine Einschätzungen

#### **Ökonomische Ausgangslage**

Das deutsche Handwerk ist in der Mitte der neunziger Jahre in eine ausgeprägte Abschwungphase eingetreten, deren Ende im derzeitigen eher ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld noch nicht abzusehen ist. Die Beschäftigung im Handwerk ist von 1996 bis 2002 um gut 1 Mill. (18,8 vH) zurückgegangen, der Umsatz in Preisen von 1995 um rd. 37 Mrd. € (9,4 vH). Das Handwerk hat in allen Jahren seit 1996 deutlich schlechter abgeschnitten als die Gesamtwirtschaft (vgl. Schaubilder 1). Arbeitsplätze gingen im Handwerk auch in solchen Jahren verloren, in denen die Gesamtwirtschaft noch leicht zulegte.

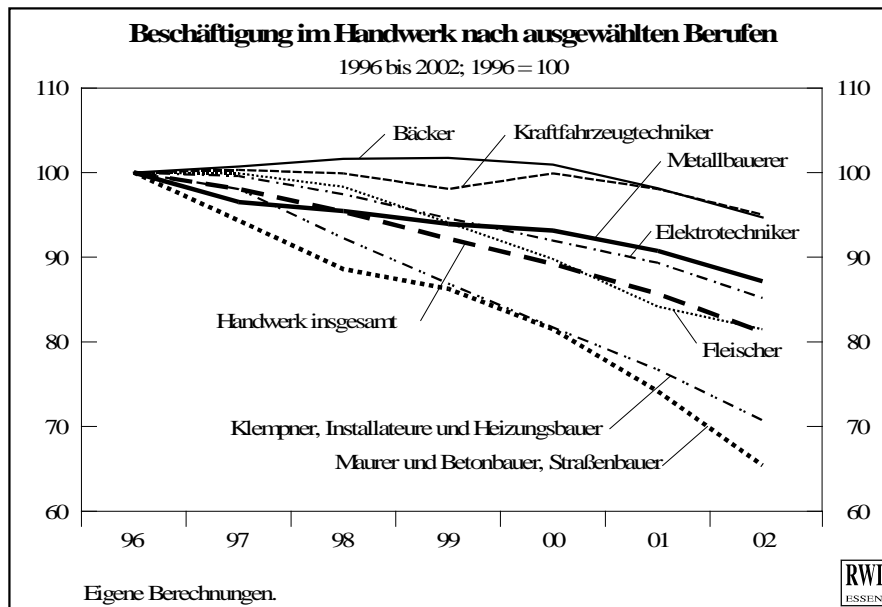
Waren zunächst nur die Bauhandwerke und die baunahen Handwerke von der Abschwungtendenz betroffen, so erstreckt sich diese nunmehr auf nahezu alle Handwerkszweige (Schaubild 2) und alle funktionalen Bereiche der Handwerkswirtschaft – also auch auf die Reparaturhandwerke, die Dienstleister für private Haushalte und für Unternehmen sowie die Technischen Investitionsgüterhandwerke.

Schaubild 1



Die Schrumpfungstendenz im Handwerk ist außerhalb des Baugewerbes mit erheblichen Terrainverlusten des Handwerks gegenüber nichthandwerklichen Wettbewerbern verbunden. Das heißt, der Umsatz im Handwerk hat sich schlechter entwickelt als der in der Umsatzsteuerstatistik ausgewiesene Umsatz im betreffenden Wirtschaftsbereich. Nichthandwerkliche Anbieter – Industrieunternehmen, große Dienstleistungsunternehmen und größere Unternehmen des institutionellen Einzelhandels haben gegenüber dem Handwerk Boden gewonnen.

Schaubild 2



Die Schrumpfungsphase im Handwerk folgt einer längeren Phase eines ausgeprägten Aufschwungs, die in Westdeutschland Ende der achtziger Jahre einsetzte und 1993 durch starke Umsatzverluste unterbrochen wurde. In den neuen Bundesländern ist das Handwerk in der ersten Hälfte der neunziger Jahre - getragen durch die rasche Entwicklung des Privaten Verbrauchs und der Bauinvestitionen - überaus dynamisch gewachsen und hat somit selbst zu den hohen Zuwachsraten der ersten Hälfte des zurückliegenden Jahrzehnts beigetragen.

Vor dem Hintergrund des ostdeutschen Handwerksbooms der frühen neunziger Jahre und der voraus gegangenen langen Aufschwungphase im westdeutschen Handwerk nehmen sich die jüngsten Einbrüche in der Handwerkswirtschaft weniger dramatisch aus als bei isolierter Betrachtung der derzeitigen Phase konjunktureller Rückbildung. Das westdeutsche Handwerk hat seit den fünfziger Jahren immer wieder Zyklen starker Expansion und Schrumpfung erlebt. Hierzu haben die Auf- und Abschwünge der Bauwirtschaft, des wichtigsten vom Handwerk dominierten Wirtschaftssektors, maßgeblich beigetragen, auf die allein – im Zeitablauf schwankend – 35 % bis 45 % der gesamten handwerklichen Leistungserstellung entfielen. Die Handwerksbeschäftigung in Westdeutschland hat sich über Jahrzehnte hinweg als relativ stabil erwiesen und sich, weitgehend parallel zum Bauzyklus, seit Mitte der fünfziger Jahre in einem Korridor bewegt, dessen Untergrenze bei rd. 3,6 Mill. und dessen Obergrenze bei rd. 4,3 Mill. Beschäftigten lag.

Die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Belegung hat sich zweifellos auch in jüngster Zeit sehr ungünstig auf die Entwicklung des Handwerks ausgewirkt. Die starke Rückbildung überschüssiger Baukapazitäten in Ostdeutschland und die Baurezession in Westdeutschland haben wesentlich zum derzeitigen Schwundprozess beigetragen. Stärkere Wachstumsimpulse seitens des Privaten Verbrauchs für die Konsumgüterhandwerke sind ausgeblieben und zuletzt sind auch die von den Exporten ausgehenden Impulse in den zuliefernden Handwerken merklich erlahmt. Insoweit ist die jüngste Entwicklung primär ein konjunkturelles Phänomen.

Neu ist allerdings die starke Verschlechterung der Wettbewerbsposition des Handwerks im Konsumgüterbereich gegenüber den nichthandwerklichen Konkurrenten. Restrukturierungsprozesse in der Industrie und in der Dienstleistungswirtschaft befähigen großbetriebliche Anbieter, in zunehmendem Maße auch auf lokalen Märkten aktiv zu werden. Reorganisationsprozesse in der volkswirtschaftlichen Güter- und Leistungserstellung wie z.B. das Auftreten von finanzkräftigen Facility-Management-Unternehmen, welche herkömmliche Branchenstrukturen ignorieren und komplette Leistungsangebote aus einer Hand anbieten, führen zunehmend dazu, dass die Position des Handwerks auf seinen scheinbar „sicheren“ Märkten in Frage gestellt wird. Die Entwicklung auf den Märkten geht zunehmend an überkommenen Strukturen betrieblicher und sektoraler Arbeitsteilung und einem beruflichen Klassifizierungssystem – der in der Anlage A der Handwerksordnung fest geschriebenen Gewerkestruktur – vorbei, dessen heutige Form weitgehend am Anfang des 20. Jahrhunderts geprägt wurde. Vor diesem Hintergrund besteht in der Tat ein beträchtlicher Modernisierungsbedarf im deutschen Handwerk, auch wenn die jüngste ungünstige konjunkturelle Entwicklung der Handwerkswirtschaft in keinem kausalen Zusammenhang zum Handwerksrecht stehen dürfte.

#### Ökonomische Wirkungen der Novelle

Eine seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts geführte Debatte um das Für und Wider des obligatorischen großen Befähigungsnachweises hat zum Austausch vielfältiger theorieinspirierter Argumente geführt, die empirische Forschung indessen letztlich kaum befruchtet. Das Fehlen fundierter Studien über Marktstrukturen und Wettbewerb, betriebliche Strukturbildung, Leistungsangebot, Qualität und Preise in den handwerksdominierten Wirtschaftszweigen führt dazu, dass Alltagserfahrungen und Spekulationen zur vermeintlichen empirischen „Bestätigung“ theoretischer Sätze herangezogen werden. Das offenkundige Defizit an harten empirischen Informationen zu den wirtschaftlichen Wirkungen des Handwerksrechts bietet nicht eben ein günstiges Terrain für Prognosen der wirtschaftlichen Auswirkungen der Novelle. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich keine Aussagen über wahrscheinliche Entwicklungen im Zuge der Lockerung des Meisterzwangs treffen ließen.

Der Meisterbrief wird in den Handwerkszweigen, die künftig nicht mehr dem obligatorischen großen Befähigungsnachweis unterliegen, auf längere Sicht nur von einer Minderheit unter den Gesellen nachgefragt werden. Die Mehrheit der Gesellen wird sicher den kürzeren direkten Weg in die Selbständigkeit präferieren. Dies lassen jedenfalls die Schweizer Erfahrungen vermuten, wonach von Branche zu Branche unterschiedlich nur etwa 20 - 25 % der handwerklichen Gründer die Höhere Eidgenössische Fachprüfung in ihrem Berufsfeld abgelegt haben. Die Attraktivität eines ausschließlich als Qualitätssiegel fungierenden Meistertitels wird natürlich stark von dessen Ausgestaltung abhängen. Der Gesetzgeber und die Exekutive können Einiges tun, um den Meister attraktiv zu gestalten (z.B. staatlicher Schutz des Titels, Förderung des Erwerbs, Gleichstellung mit höheren Bildungstiteln, Erteilung der Hochschulzugangsberechtigung für Inhaber des Meistertitels). Die Hauptverantwortung für eine attraktive Ausgestaltung des Meistertitels wird jedoch bei den Kammern und Verbänden liegen. Die entscheidende Bewährung des freiwillig erworbenen Meistertitels kann indessen nur darin liegen, dass er seinen Inhaber Wettbewerbsvorteile im Marktgeschehen vermittelt.

Die geplante Liberalisierung des Marktzugangs im Handwerk wird mit großer Wahrscheinlichkeit Gesellen, die nicht über den Meisterbrief verfügen, dazu inspirieren, eigene Unternehmen zu gründen bzw. auch bestehende Handwerksunternehmen zu übernehmen. Die bislang für kleingewerblich strukturierte Wirtschaftsbereiche ungewöhnlich niedrigen Gründungsquoten (Neugründungen/Unternehmensbestand) werden ansteigen. Parallel dazu werden auch die Schließungsquoten vermutlich anwachsen und die Markturbulenz wird entsprechend zunehmen. Gleichzeitig wird die durchschnittliche Lebensdauer der Neugründungen zurückgehen. Die höhere Markturbulenz wird zum einen darauf zurückzuführen sein, das bislang im „vorwettbewerblichen Raum“ stattfindende Selektionsprozesse unter den Marktneulingen sich nunmehr im Wettbewerbsprozess vollziehen. Zum anderen aber auch darauf, dass die höhere Wettbewerbsintensität den Anpassungsdruck auf die im Markt befindlichen Unternehmen verstärkt und Grenzunternehmen zum Marktaustritt zwingt.

Zu erwarten sind wohl auch begrenzte positive Beschäftigungsimpulse des intensivierten Gründungsgeschehens. Gewisse Spielräume für Beschäftigungsgewinne liegen vor allem im Bereich der kleineren handwerklichen Arbeiten, die durch die am Markt etablierten Handwerksunternehmen bislang oft verschmährt wurden bzw. eine Domäne der handwerklichen Schwarzarbeit waren. Insgesamt beurteilen wir allerdings die Beschäftigungswirkungen der Lockerung des Meisterzwangs skeptisch. Dies betrifft sowohl die nachfrageseitig eng begrenzten Beschäftigungsspielräume auf den

„Handwerksmärkten“ als auch die Möglichkeit einer massiven Rückverlagerung schattenwirtschaftlicher handwerklicher Aktivitäten in die formelle Wirtschaft:

- Das Handwerk operiert überwiegend auf relativ gesättigten Märkten, deren Expansionspielräumen enge Grenzen gesetzt sind. Im Baugewerbe, dem wichtigsten vom Handwerk bedienten Wirtschaftsbereich, sind die langfristigen Entwicklungschancen nach den vorliegenden Befunden insgesamt eher begrenzt. Das Handwerk ist auf dynamischen innovativen Märkten nur in geringem Maße präsent, von Ausnahmen wie dem Markt für medizintechnische Gerätschaften abgesehen. Entwicklungsimpulse für diese Märkte können von der Liberalisierung der Handwerksordnung kaum ausgehen, da hier der Marktzutritt ohnehin keinen Restriktionen unterworfen ist.
- Zu einer massiven Verlagerung von handwerklichen Aktivitäten aus dem Bereich der Schattenwirtschaft in die formelle Wirtschaft wird es nicht kommen, weil eine per Meisterzwang erzwungene Flucht gründungswilliger Gesellen in die Schwarzarbeit eher eine periphere Erscheinung ist. Die Schwarzarbeit erhält vielmehr entscheidende Impulse von dem in der deutschen Wirtschaft bestehenden Anreizsystem – den vergleichsweise hohen Bruttoarbeitskosten, zu denen die hohen Lohnnebenkosten stark beitragen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, welche Impulse von der Lockerung des Meisterzwangs auf die Kundenorientierung der Handwerksunternehmen ausgehen werden im Sinne von Kundenfreundlichkeit, Beratungskompetenz, terminlicher Verfügbarkeit, Pünktlichkeit, Termintreue der Ausführung übernommener Aufträge, Flexibilität und Passgenauigkeit in der Gewerkekoordination insbesondere im Baugewerbe. Eng verbunden damit ist die Frage nach der Entwicklung der Preise handwerklicher Leistungen.

Die Umsetzung der Novelle wird vermutlich zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf den „Handwerksmärkten“ führen. Dabei wird sich die Angebotspalette handwerklicher Leistungen wahrscheinlich fühlbar verbreitern durch preiswerte Angebote im Bereich relativ einfacher handwerklicher Leistungen geringen Umfangs, einem Angebotssegment, welches bislang vom etablierten Handwerk tendenziell vernachlässigt worden ist. Die am Markt befindlichen Unternehmen werden durch den intensiveren Wettbewerb stärker dazu animiert, Dienstleistungsqualitäten zu entfalten. Die Preise für handwerkliche Leistungen werden eine verstärkte Differenzierung erfahren. Spielräume für eine generelle Verringerung der Preise für handwerkliche Leistungen bestehen indessen kaum. Im Bausektor zum Beispiel sind die Preise in den zurückliegenden Jahren infolge des starken Wettbewerbsdrucks seitens legaler und schattenwirtschaftlicher Anbieter in jüngster Zeit ohnehin schon sehr stark unter Druck geraten.

#### Gründungswelle – Selbständigenkultur – Insolvenzen – Nachhaltigkeit

Im deutschen Handwerk wird in beachtlichem Maße eine „Selbständigenkultur“ gepflegt. Vielfach finden sich in Handwerkerfamilien Traditionen selbständigen Wirtschaftens, die über mehrere Generationen hinweg reichen. Der per Gesellen- und Meisterbrief in die Selbständigkeit führende berufliche Weg erweist sich für viele Angehörige strukturell benachteiligter sozialer Schichten als Vehikel sozialen Aufstiegs. Das Handwerk fungiert in bedeutendem Maße als „Saatbeet“ für den gewerblichen Mittelstand. Ein großer Teil der namhaften deutschen Industrieunternehmen weist mitunter weit in die Vergangenheit reichende handwerkliche Ursprünge auf. Auch einige namhafte in jüngster Zeit entstandene große mittelständische Unternehmen kommen aus dem Handwerk bzw. rechnen sich selbst noch dem Handwerk zu. Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt indessen, dass auch dort das Handwerk und Kleingewerbe die Rolle eines „Saatbeetes“ für Unternehmensgründungen und die unternehmerische Initiative spielt. Die im deutschen Handwerk lebendige Selbständigenkultur ist nicht zwangsläufig mit einer bestimmten Ausprägung des Handwerksrechts verbunden. Das Schweizer Beispiel zeigt, dass eine vitale Selbständigenkultur in handwerklich geprägten Wirtschaftszweigen auch ohne großen Befähigungsnachweis zu überleben vermag.

Die Meisterausbildung vermittelt denjenigen Gesellen, die sich für den Erwerb des Meisterbriefs entschieden haben, nicht nur technische und berufspraktische Fachkenntnisse, sondern auch betriebswirtschaftliches und berufspädagogisches Wissen, welches bei der Führung eines eigenen Unternehmens nützlich ist. Sie trägt insofern zur Erhöhung der Bestandsfestigkeit der Existenzgründungen – Gründung neuer Unternehmen und Übernahme bestehender im Handwerk – bei. Zugleich wirkt der obligatorische Befähigungsnachweis als Selektionsfilter. Diejenigen, die sich mit Erfolg der „Ochsentour“ einer mit beträchtlichen finanziellen und psychischen Kosten verbundenen zusätzlichen Ausbildung nicht unterziehen wollen, werden daran gehindert, ein eigenes Unternehmen zu gründen. Oftmals handelt es sich hierbei um eher praktisch veranlagte Personen, denen die Teilnahme an einer stärker theoriebezogenen Ausbildung eher schwer fällt, was allerdings für eine unternehmerische Bewährung allerdings kein entscheidendes Kriterium sein dürfte. Festzuhalten ist indessen, dass es im Handwerk gemäß Anlage A der Handwerksordnung seit Einführung des obligatorischen Befähigungsnachweises stets eine beträchtliche Zahl von Gesellen und beruflichen Quereinsteigern gegeben haben dürfte, die im Prinzip an einer Gründung interessiert gewesen wären, aufgrund des Meisterzwangs jedoch hierauf verzichtet haben. Für sie bleibt – von der eher unrealistischen Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen abgesehen – die Möglichkeit, ein Unternehmen in nicht reglementierten Wirtschaftsbereichen zu gründen oder auf den von Handwerk bedienten Märkten in einem der handwerksähnlichen Gewerke (Anlage B der Handwerksordnung). Die handwerksähnlichen Gewerke fungierten in den vergangenen Jahrzehnten in bedeutendem Maße als Ventil für Gründungswillige, welche die Meisterprüfung nicht abgelegt hatten.

Die relativ große Bestandsfestigkeit der selbständigen Unternehmen des Handwerks hat also objektiv zwei Ursachen: Zum einen verfügen die gründungswilligen Meister über eine recht solide berufliche und kaufmännische Ausbildung. Zum anderen ist die Zahl der Markteintritte in den vom Handwerk bedienten Märkten geringer als sie dies ohne den obligatorischen großen Befähigungsnachweis wäre. Die statistischen Überlebenschancen sowohl der im Markt befindlichen Unternehmen als auch der neu in den Markt eintretenden Unternehmen sind höher als bei freiem Marktzutritt.

Tabelle 1  
**Überlebensraten der Handwerksgründungen ausgewählter Handwerksberufe  
im Kammerbezirk Düsseldorf**  
1984-1999, durchschnittliche Überlebensquoten für die verfügbaren Jahre, in %

Ausgewählte Gewerke	von den in .... gegründeten Unternehmen bestehen im 1., 2., 3. ... Jahr nach dem Gründungsjahr fort <sup>1</sup>									
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Schornsteinfeger	96,2	94,6	94,7	94,2	93,7	92,0	91,2	88,9	88,2	89,1
Augenoptiker	92,3	87,8	82,6	78,8	75,3	71,1	69,1	67,2	64,9	61,8
Maler	90,1	81,2	74,0	68,5	63,6	59,9	56,8	53,9	51,9	49,5
Bäcker	91,5	82,5	76,2	71,7	66,3	61,0	57,6	53,2	48,5	45,5
Kfz-Mechaniker	89,0	78,9	68,9	61,4	55,3	50,0	45,6	41,5	37,8	34,7
Zimmerer	91,6	77,9	66,2	58,1	53,8	47,2	45,0	41,1	37,7	31,7
Schneider	85,9	75,3	64,1	56,9	48,8	43,2	37,7	36,6	31,3	28,2
Handwerk insgesamt	88,8	79,2	71,4	65,5	60,8	56,7	53,1	49,5	46,5	43,5
<i>Nachrichtlich:</i> Handwerksähnliche	71,5	54,6	43,0	36,1	31,0	26,6	23,6	21,1	19,3	17,8

Eigene Berechnungen auf Basis des Auswertung der Rolleneintragen der Handwerksrolle Düsseldorf.

<sup>1</sup> Zur Lesart: Die Angaben in der Spalte 10. sind wie folgt zu interpretieren – von den 1984 (85, 86, 87, 88, 89) gegründeten Unternehmen (Neueintragen ohne Nebenbetriebe) bestanden am Ende der Jahre 1994 (1995, 1996, 1997, 1998, 1999) im Durchschnitt .. % fort.

Die hiermit angesprochene Frage der „Bestandsfestigkeit“ der Handwerksgründungen verdient nähere Betrachtung, da sie in jüngster Zeit zu einem zentralen Punkt der Auseinandersetzung um Für und Wider des obligatorischen großen Befähigungsnachweises geworden ist. Zunächst einmal: Auf theoretischer Ebene spielen in dieser Diskussion Argumente eine wesentliche Rolle, die zweifellos nicht dem Arsenal modernen ökonomischen Denkens entlehnt sind, sondern dem berufsständischen Ordnungsdenken des 19. Jahrhunderts entstammen. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, für ein möglichst langes Überleben der in den Markt eintretenden Unternehmen zu sorgen, sondern nur, den Kräften des Wettbewerbs zum Durchbruch zu verhelfen, und einer Vermachtung der Märkte, welche den Wettbewerb erstickt, Einhalt zu gebieten. Eine, gemessen an durchschnittlichen unternehmensdemographischen Maßstäben, ungewöhnlich lange mittlere Lebensdauer der auf einen Markt eintretenden Gründungen wäre vor diesem Hintergrund aus wettbewerblcher Perspektive höchst suspekt.

Wie steht es aber nun tatsächlich um die Überlebenschancen neu gegründeter Handwerksunternehmen. Die amtliche Statistik stellt zwar derzeit keine Daten bereit – mit der Herstellung der Funktionsfähigkeit des neu aufgebauten Unternehmensregisters wird sich dies hoffentlich ändern – , die Aufschluss über die Überlebenschancen der Gründungen geben könnten. Eine Reihe von Quellen gestattet indessen eine recht präzise Angabe von Größenordnungen. Eine elektronische Auswertung von Daten der Handwerksrolle Düsseldorf durch das RWI führte zu dem Ergebnis, das etwa 61 % der Handwerksgründungen im Vollhandwerk, aber nur 31 % der Gründungen in den handwerksähnlichen Gewerben fünf Jahre nach ihrer Gründung noch existieren. Zwischen den Handwerkszweigen bestehen erhebliche Unterschiede (vgl. Tabelle 1). Unternehmen der Gesundheitshandwerke weisen z.B. hohe Überlebenswahrscheinlichkeiten auf, die Bauhandwerke und die Kfz-Techniker dagegen deutlich niedrigere. Nur Gründungen des Schornsteinfegerhandwerks, das bekanntlich besonderen Regularien unterliegt, zeichnen sich durch eine gänzlich untypisch hohe Überlebenswahrscheinlichkeit aus.

Der Vergleich mit anderen Untersuchungen zeigt, dass die Lebensdauer deutscher Handwerksgründungen im nationalen Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen, noch im internationalen Vergleich mit handwerklich geprägten Sektoren anderer EU-Länder zwar überdurchschnittlich, aber keineswegs exorbitant hoch ist. Eine neuere Untersuchung der Universität Bonn kommt zu dem Ergebnis, das nur jede zweite Gründung die ersten fünf Jahre nach dem Gründungsakt überlebt.<sup>1</sup> In einer Untersuchung des französischen Statistischen Amtes wurde 1990-1995 für die Handwerke, für deren Marktzulassung formelle Qualifikationen gefordert werden (Diplôme de droit) eine Fünfjahresüberlebensquote von 61 % ermittelt, ein Wert, der nahezu mit dem in der Düsseldorfer Handwerksrolle gemessenen Wert identisch ist (60,8 %). Handwerke, in denen formelle berufliche Prüfung zwar nicht gefordert, aber faktisch üblich sind (Diplôme de fait) verzeichneten eine Überlebensquote von 48 % und die sonstigen Handwerke – ähnlich wie die handwerksähnlichen Gewerbe im Kammerbezirk Düsseldorf – nur 36,4 %. Die Vier-Jahres-Überlebensquote der Gründungen im Schweizerischen Baugewerbe lag 1996/97-2001 mit 67,5 % übrigens weit über derjenigen der Bauhandwerke im Düsseldorfer Kammerbezirk (54,7 %). Diese Zahlen vermitteln nur eine Vorstellung von den relevanten Größenordnungen. Sie sind angesichts unterschiedlicher Berechnungspraktiken der Überlebensquoten nicht in jedem Fall vergleichbar.

#### Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HWO

Regulierende Eingriffe des Staates in das Wettbewerbsgeschehen sind nur dann zu rechtfertigen, wenn die hiermit für die Gemeinschaft verbundenen Vorzüge eindeutig gegenüber den Nachteilen überwiegen. Sie sind in regelmäßigen

<sup>1</sup> Universität Bonn (2003), Viele Gründungen überleben nicht lange. [http://www.uni-bonn.de/Aktuelles/Presseinformationen/2003/173\\_druk.html](http://www.uni-bonn.de/Aktuelles/Presseinformationen/2003/173_druk.html).

Abständen daraufhin zu überprüfen, ob der Anlass für ihre Einführung unverändert fortbesteht und ob die mit ihrer Einführung verbundenen Zwecke nicht auch auf andere, marktkonformere Art erreicht werden können. Hierbei gilt das Prinzip des Nutzens-, nicht das des Schadensnachweises, d.h. die Aufrechterhaltung einer Regulierung ist nur dann zu vertreten, wenn sie für die Allgemeinheit eindeutige Vorteile mit sich bringt und die mit ihrer Einführung verbundenen Ziele nicht auch auf andere, mit weniger drastischen Eingriffen ins Marktgeschehen verbundene Weise erreicht werden können.

Für die Einschränkung von Art. 12 GG durch die Handwerksordnung gab es seinerzeit sicher gute Gründe. Vor dem Hintergrund der seither eingetretenen tief greifenden strukturellen Veränderungen in der deutschen Wirtschaft erscheint sie indessen nicht mehr zeitgemäß. Die deutsche Wirtschaft steht an der Schwelle zur wissensbasierten Ökonomie, überkommene Branchengrenzen werden an vielen Stellen obsolet. Die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeitgemäßen Berufsabgrenzungen sind am Beginn des 21. Jahrhunderts nur noch sehr bedingt tragfähig. Das berufliche Bildungssystem wird sich zunehmend in ein System lebenslangen Lernens, auch über Berufsgrenzen hinweg, verwandeln müssen. Die Vorstellung, mit einer einmalig erworbenen Qualifikation von der Art der herkömmlichen Meisterprüfung fachlich ein ganzes Berufsleben bestreiten zu wollen, erscheint zunehmend anachronistisch. Das Handwerk bedarf im eigenen Interesse eines wandlungsfähigen modularen zukunftsorientierten Ausbildungssystems, das sich nicht vom übrigen Bildungssystem abschottet, sondern voll in dieses integriert ist.

### **Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“**

Eine eigenständige soziale Gruppe im soziologischen Sinn bilden die Handwerker heute zweifellos längst nicht mehr. Zu groß sind hierfür die Differenzen zwischen den Gewerken des Industriezeitalters und den vorindustriellen Gewerken, zwischen Dienstleistungshandwerk und Produzierendem Handwerk, zwischen Selbständigen, Gesellen, kaufmännischen Mitarbeiter(inne)n und angelernte Kräften sowie zwischen den Unternehmern unterschiedlicher Größenordnung. Die Statistik subsumiert unter das Handwerk eine breite Palette von Unternehmen unterschiedlichster Größe und Organisationsformen, die vom kleinen Nebenerwerbsunternehmen bis zum großen, hierarchisch organisierten mehrbetrieblichen, deutschlandweit agierenden Unternehmen reicht. Die Heterogenität der Handwerkswirtschaft hat seit 1953 im Zuge des betrieblichen und sektoralen Strukturwandels stark zugenommen.

Gleichwohl ist der Grad sozialer Kohäsion in der Handwerkerschaft auch heute noch viel größer als in den meisten anderen Bereichen der gewerblichen Wirtschaft. Die einheitlichen beruflichen Ausbildungsmuster, die Pflege handwerklicher Traditionen, das Ausmaß des nebenberuflichen sozialen Engagements vieler Handwerker in den Handwerksorganisationen ist beachtlich. „Tradition“ meint hierbei allerdings keineswegs die unveränderte Fortschreibung vorindustrieller Gebräuche und Praktiken, sondern das bewusste, in Intentionen und Ausdrucksmitteln durchaus moderne Anknüpfen an überlieferte Formen sozialen Seins. Das Handwerk insgesamt und die Handwerksorganisationen im Einzelnen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Entfaltung und Regeneration der Institutionen der „civil society“ in Deutschland.

Die durchschnittliche Identifikation der Handwerkerschaft mit den Handwerkskammern ist nach übereinstimmender Auskunft der auf diesem Feld tätigen Akteure weitaus höher als diejenige der Unternehmer anderer Bereiche der gewerblichen Wirtschaft mit den Industrie- und Handelskammern. Auf die handwerklich geprägten Fachverbände dürfte im Wesentlichen das Gleiche zutreffen. In der verhältnismäßig starken Identifikation der Handwerker mit „ihren“ Kammern und Verbänden liegt ein Pfund, mit dem die staatlichen Institutionen bei Umsetzung von Aktivitäten der Wirtschaftsförderung wuchern können. Dies sollte bei der zumindest auf längere Sicht fälligen Neuordnung des deutschen Kammerwesens beachtet werden. Als wünschenswert erscheint aus unserer Sicht ein institutioneller Wettbewerb der Kammersysteme um Mitglieder, um Dienstleistungen für Unternehmen und Existenzgründer sowie um den Einsatz staatlicher Fördermittel.

## **2. Kriterium der „Gefahrengeneigntheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HWO**

Das Kriterium der „Gefahrengeneigntheit“ ist ohne Zweifel das stichhaltigste Kriterium für die Bindung der Marktzulassung von Gründungen an eine berufliche Qualifikation. Auch andere europäische Länder außer Luxemburg und Österreich, deren Handwerksrecht ohnehin dem deutschen stark verwandt ist, orientieren sich bei ihren deutlich liberaleren Regelungen primär an diesem Kriterium.

Die Frage, ob und wie das Abgrenzungskriterium der Gefahrengeneigntheit objektivierbar gemacht werden kann, wird allerdings weder in der Begründung zum Gesetzesentwurf noch im Gesetzestext hinreichend thematisiert. Es ist unmittelbar einsichtig, dass der Staat grundsätzlich bemüht sein muss, Gefahren von seinen Bürgern fernzuhalten. Hieraus leiten sich die Begründungen für Vorschriften im Arbeitsschutz ebenso ab wie die Auflagen, die an Eigenschaften von Handelsprodukten gestellt werden (z.B. Bauproduktrichtlinie). Abgesichert werden diese Vorschriften durch das Haftungs- und Schadensersatzrecht. Eine weitere Möglichkeit der Gefahrenabwehr für die Bürger nimmt der Staat dadurch wahr, dass er die Ausführung bestimmter gewerblicher Tätigkeiten an Qualifikationsvoraussetzungen bindet.

Das Argument der Gefahrengeneigntheit ist auf den ersten Blick überzeugend, jedoch ergeben sich Schwierigkeiten dann, wenn man Handwerkszweige klassifizieren will in „gefährlich“ oder „weniger gefährlich“. Von den im Entwurf nunmehr der Anlage A zugeordneten 29 Handwerkszweigen wird man bei vielen unmittelbar und intuitiv von einem gewissen Gefahrenpotenzial ausgehen. Bei anderen fällt es schwerer, die von diesem Handwerk ausgehenden besonderen Gefahren zu entdecken.

Kern des Problems ist die Tatsache, dass nicht alle Tätigkeiten im Rahmen eines Handwerksberufes gefahrgeneigt sind, sondern nur bestimmte Teiltätigkeiten. Das sollte jedoch nicht dazu führen, nur Teiltätigkeiten mit besonderen Gefahrenpotenzialen mit Qualifikationsanforderungen zu belegen, während weniger gefährliche Tätigkeiten zulassungsfrei wären. Eine derartige Aufspaltung von Berufsfeldern in Teiltätigkeiten rührt fundamental an das sogenannte Berufsprinzip und zerstört die Ganzheitlichkeit eines handwerklichen Berufsbildes, das alle Tätigkeiten von einfachen und unkomplizierten bis hin zu den anspruchsvollen und verantwortungsvollen abdeckt. Nur in der Zusammenschau aller Teilaspekte eines Berufes wird nach dem Berufsprinzip eine umfassende Qualifizierung gewährleistet, die auch zu hochwertiger Arbeitsleistung in einer modernen Wirtschaft befähigt. Deshalb wird insbesondere von Berufspädagogen und Bildungspolitikern das Berufsprinzip als unverzichtbar angesehen.

Neben dem Kriterium der Gefahrgeneigtheit sollten nach unserer Erfassung im Folgende angesprochene mögliche negative Auswirkungen der Novelle auf die berufliche Erstausbildung im Handwerk berücksichtigt werden.

### 3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

#### Nachwuchsbedarf

Probleme gibt es in dieser Hinsicht sowohl bei Betriebsübergaben und –nahmen als auch hinsichtlich *fehlender Facharbeitskräfte*. Letzteres trifft vor allem Handwerkszweige mit einem schlechten „Image“ und einer schlechten wirtschaftlichen Lage, obwohl derzeit die Nachfrage an Lehrstellen das Angebot bei weitem übersteigt (Berufsbildungsbericht 2003) und der demographische Wandel dies in Zukunft noch verschärfen wird. Mit der Novellierung der Handwerksordnung könnte sich dieses Problem entschärfen, da die Lehre und Gesellenprüfung künftig bessere berufliche Perspektiven als bisher bietet.

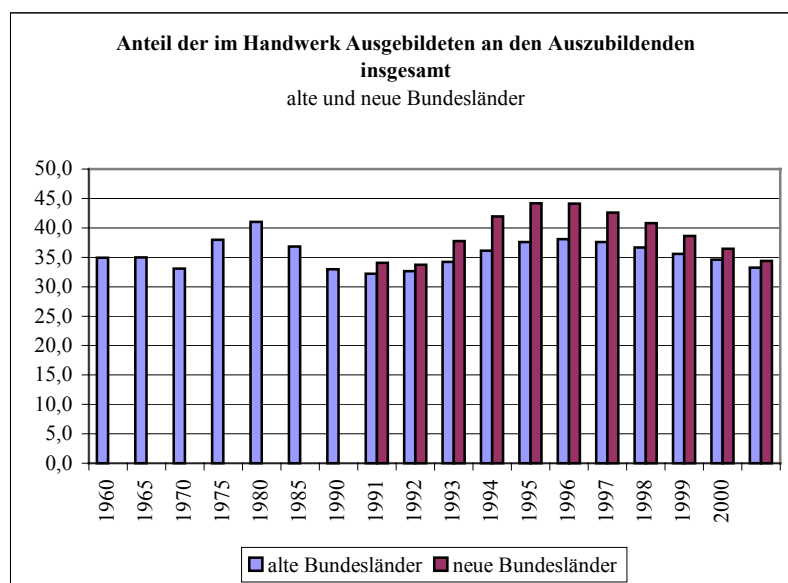
Bei der *Betriebsnachfolge* steht die Rekrutierung von Handwerksunternehmern im Vordergrund. In dieser Hinsicht dürfte die Novelle der Handwerksordnung positive Wirkungen zeigen und zur erheblichen Entlastung beitragen, da sich die Zahl potenzieller Betriebsnachfolger mit der Aufhebung des obligatorischen Befähigungsnachweises in etlichen Handwerkszweigen erhöhen dürfte.

#### Ausbildungsintensität

Das Handwerk leistet einen beachtlichen Beitrag zur beruflichen Erstausbildung in Deutschland, dieser ist über einen längeren Zeitraum hinweg relativ konstant geblieben und liegt in Ostdeutschland sogar über den westdeutschen Werten (Schaubild 3). Bei der Umsetzung der Novelle sind vor diesem Hintergrund zwei mögliche kritische Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Ausbildungsintensität zu berücksichtigen:

- Zum Einen könnten Teile des Handwerks sich von der im Handwerk bislang implizit verankerten sozialen Verantwortung, an der Ausbildung mitzuwirken, verabschieden. Die Wahrscheinlichkeit eines flächendeckenden Rückzugs erscheint uns allerdings nicht sehr groß: So übersteigt der Gesamtnutzen einer Ausbildung die Ausbildungskosten deutlich, indem z.B. personalpolitische Fehlentscheidungen gemindert werden und Auszubildende mit längerer Verweildauer im Betrieb dessen Produktivität steigern. Generell muss dieser mögliche Rückzug jedoch in Rechnung gestellt werden, da mancher Handwerker die Novelle der Handwerksordnung durchaus als Entwertung des Meisterbriefes empfinden wird und dies nutzen wird, um sich von einer nur bedingt geliebten Handwerkstradition zu verabschieden.

Schaubild 3



- Zum Anderen werden die durchschnittlichen Betriebsgrößen sinken, weil aufgrund des erleichterten Marktzugangs mehr Klein- und Kleinunternehmen am Markt auftreten. Kleinunternehmen bilden aber statistisch gesehen in bedeutend geringerem Maße aus als mittlere und große Unternehmen, die Zahl der Ausbildungsplätze dürfte also auch aufgrund dieser Tatsache abnehmen.

Daher stellt die Nichtberücksichtigung des bisherigen beträchtlichen Ausbildungsengagements in vielen Handwerksgerwerken aus unserer Sicht eine offene Flanke der Novelle dar. Hier sollte sich die Bundesregierung darauf konzentrieren, nicht nur die Ausbildungsleistung des Handwerks zu erhalten, sondern auch ihren Stellenwert zu erhöhen.

### **Ausbildungsqualität**

Mit Blick auf die Befürchtung, die berufliche Erstausbildung würde mit der Abschaffung des Meisterbetriebs an Qualität verlieren, übertreiben die negativen Stimmen zur Novelle eindeutig. Die betriebliche Ausbildungsqualität im Handwerk ist stark geprägt von den jeweils vorherrschenden technischen und personellen Bedingungen im Ausbildungsbetrieb wie z.B. der Qualität der Ausbilder oder deren Motivation. Der Meisterbrief für sich allein garantiert keinesfalls eine qualifizierte Ausbildung, vor allem, da die berufliche Erstausbildung in den seltensten Fällen allein vom Meister bzw. der Meisterin geleistet wird, sondern auch Gesellen daran mitwirken. Zudem dürften wachsende Qualifikationsanforderungen zukünftig dazu führen, dass nicht nur die betriebliche Erstausbildung, sondern auch die systematische Fortbildung im Handwerk an Bedeutung gewinnt und zunehmend betriebsorganisatorisch verankert wird.

### **Ausbildereignung**

Die Erfahrungen, die außerhalb des Handwerks mit der Nachfrage nach Ausbildungseignungsprüfungen gemacht wurden, müssen grundsätzlich zunächst skeptisch stimmen: Die Ausbildungsberechtigung wird durch einen dreiwöchigen Kurs mit anschließender Ausbildungseignungsprüfung nach dem Berufsbildungsgesetz erworben. Diese Vorschrift ist immer wieder ausgesetzt worden, vor allem aufgrund einer geringen Nachfrage nach Ablegung der Ausbildungseignungsprüfung, aber auch, weil die Pflicht zum Nachweis der Ausbildungseignerprüfung sich als Hemmnis bei der Schaffung neuer Ausbildungsplätze erwiesen hat.

Es ist zu befürworten, wenn für eine Übergangszeit zeitweilig im Handwerk auf den Nachweis spezieller Anforderungen an Ausbilder verzichtet wird. Längerfristig sollte allerdings – trotz der skizzierten negativen Erfahrungen im Nicht-Handwerk – an verbindlichen Ausbildereignungsprüfungen festgehalten werden, die dann allerdings gleichermaßen für Handwerk und Nicht-Handwerksbetriebe zu gelten haben.

## **4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben**

Die empirische Forschung vermag derzeit nur sehr wenig über die wirtschaftliche Leistungskraft des Handwerks der europäischen Ländern und damit die wirtschaftlichen Effekte der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen auszusagen. Der Vergleich des Handwerks aufgrund der in Europa üblichen unterschiedlichen institutionellen Definitionen führt zu grob irreführenden Ergebnissen, weil dabei in den einzelnen Ländern unterschiedliche Segmente der Unternehmenspopulationen unter das „Handwerk“ subsumiert werden. An der Wirtschaftszweigsystematik ansetzende sektorale Vergleiche deuten indessen auf gewisse Unterschiede im volkswirtschaftlichen Gewicht (Beschäftigung, Wertschöpfung) des Handwerks zwischen den nordwesteuropäischen und den südeuropäischen Volkswirtschaften hin. Die handwerkliche Komponente ist in den südeuropäischen Wirtschaften infolge unterschiedlicher Industrialisierungspfade und eines nicht ganz überwundenen historischen Entwicklungsrückstandes stärker vertreten als im mittleren und nördlichen Europa. Die Gründungsdynamik, Marktturbulenz und Überlebensquoten der Gründungen sind stark davon abhängig, ob – wie in Deutschland – ein rechtlich verordneter vorwettbewerblicher Ausleseprozess unter den potenziellen Gründern stattfindet. Seriöse Qualitätsvergleiche der handwerklichen Leistungserstellung der EU-Länder liegen nicht vor. Die wenigen auswertbaren Hinweise zu den Preisen handwerklicher Leistungen in Europa deuten nicht auf eine exzeptionelle Stellung des deutschen Handwerks hin.

Obgleich auch in einigen anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union die Marktzulassung potenzieller Gründer in bestimmten Handwerken von der Erfüllung gesetzlich definierter Qualifikationsvoraussetzungen abhängig gemacht wird, sind die – eng verwandten – in Deutschland, Luxemburg und Österreich bestehenden Regulierungssysteme zweifellos die rigidesten in Europa. Unter den Gesetzeswerken dieser drei mitteleuropäischen Länder wiederum baut das deutsche Handwerksrecht in seiner bisherigen Form faktisch die höchste Qualifikationshürde für die Marktzulassung auf.

Diese rechtliche Markteintrittsbarriere besteht für EU-Ausländer nach europäischem Recht nicht. Inländer sind dem „Meisterzwang“ unterworfen, Handwerker aus den westlichen Nachbarstaaten bzw. später auch der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer hingegen nicht. Man spricht somit hier zurecht von einer Inländerdiskriminierung. Diese hat allerdings in der handwerklichen Praxis angesichts eines recht verhaltenen Interesses von Handwerkern aus anderen europäischen Ländern an einer Unternehmensgründung in Deutschland bislang nur marginale wirtschaftliche Bedeutung und dürfte sich zudem vorwiegend auf bestimmte baunahe Handwerke, in denen Subunternehmertum eine große Rolle spielt, beschränken. Trotzdem bedarf die Ungleichbehandlung von EU-Ausländern und Inländern wohl einer juristischen Klärung, deren Modalitäten zu diskutieren den Juristen vorbehalten bleiben sollte.

Bei der Inländerdiskriminierung handelt es sich primär um ein deutsches Problem, das durch die deutsche Legislative und Rechtsprechung zu lösen ist. Europäische Vorgaben, welche eine grundsätzliche Revision des deutschen Hand-



werksrechts erzwingen, existieren dagegen unseres Wissens nicht. Zwar ist auf längere Sicht von einem strukturellen Zwang zur Angleichung des Gewerberechts und produktbezogener sektoraler Regulierungen der Mitgliedstaaten auszugehen. Hingewiesen sei z.B. auf die Wirkung der Einführung von Zertifizierungssystemen und die Tendenz zur Vereinheitlichung von beruflichen Bildungsabschlüssen. Die Europäische Union kann aber wohl trotz dieser Tendenzen noch auf lange Zeit mit unterschiedlichen sektoralen Regulierungssystemen leben, solange in den Mitgliedsstaaten das geltende europäische Recht respektiert wird. Im Zweifelsfall einer externen Infragestellung käme es auf den politischen Willen der deutschen Regierung an, die Handwerksordnung auf europäischer Ebene gegen „Angriffe von außen“ zu verteidigen. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob damit letztlich den Interessen des deutschen Handwerks gedient wäre. Aus unserer Sicht ist diese Frage klar zu verneinen. Dem deutschen Handwerk würde mit dem Rückzug in die Wagenburg eines ordnungspolitischen Strukturkonservatismus ein denkbar schlechter Dienst erwiesen. Von einer Öffnung der Handwerksmärkte und von einer Modernisierung des beruflichen Bildungssystems in der gewerblichen Wirtschaft kann letztlich das Handwerk nur profitieren.

Essen, im Juli 2003