

Meisterbrief und Meistervoraussetzung: Basis eines starken, innovativen Handwerks

15

Heinrich Traublinger, der Präsident de Bayerischen Handwerkstages spricht sich in seinem Kommentar gegen eine weitere Deregulierung der Handwerksordnung und vor allem für die Beibehaltung des Meistervorbehalts aus.

Das Handwerk in Deutschland

Der Wirtschaftsbereich Handwerk genießt in Deutschland hohe Anerkennung. Dies belegt eine Befragung des Sozialforschungsinstituts Forsa zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rolle des Handwerks in Deutschland. Die Untersuchung wurde mit dem Ziel durchgeführt, das Image des Handwerks bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu ermitteln. Dabei ergab sich ein sehr erfreuliches Bild. So hat für 85% der Befragten das Handwerk für die Wirtschaft in Deutschland eine große Bedeutung. Besonders positiv sind dabei auch die Eigenschaften, die dem Handwerk zugeschrieben werden. Für rund zwei Drittel der Menschen in Deutschland liefert das Handwerk Präzisionsarbeit und ist zukunftsorientiert. 55% halten es für innovativ. Und von den Jugendlichen sind 63% der Meinung, in den Handwerksbetrieben erwarte sie eine erfinderische und kreative Arbeit. Daraus wird deutlich, dass man mit dem Handwerk in Deutschland Qualität und Modernität verbindet.

Mit Fug und Recht kann man behaupten, das Handwerk ist ein Herzstück des deutschen Mittelstands. Nach Berechnungen des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks erwirtschaften im Jahr 2013 5,4 Mill. Beschäftigte in rund einer Million Handwerksbetrieben einen Jahresumsatz von 506 Mrd. Euro. Besonders hervorzuheben sind die hervorragenden Ausbildungsmöglichkeiten. In mehr als 130 Ausbildungsberufen werden derzeit rund 384 000 junge Menschen ausgebildet und erhalten damit eine erfolversprechende Zukunftsperspektive.

Strukturen des Handwerks in Deutschland

Die Leistungsfähigkeit und das hohe Ansehen des Handwerks in Deutschland

* Heinrich Traublinger, MdL a. D., ist Präsident des Bayerischen Handwerkstages.

kommen nicht von ungefähr. Sie basieren auf bewährten Strukturen. Die Handwerksordnung, die im Frühjahr 1953 von allen demokratischen Parteien im Deutschen Bundestag beschlossen wurde, und der darin verankerte Große Befähigungsnachweis haben entscheidend zur Stärke des Handwerks in Deutschland beigetragen. Zweifellos ist es in einer Marktwirtschaft ein nicht zu unterschätzender Eingriff, eine anspruchsvolle Qualifikation, wie die Meisterprüfung, für die selbständige Ausübung eines Handwerks vorauszusetzen. Ein solcher Schritt bedarf der Rechtfertigung. Es ist daher davon auszugehen, dass schwerwiegende Gründe einen liberalen Geist wie den damaligen Wirtschaftsminister und Vater der Sozialen Marktwirtschaft, Ludwig Erhard, dazu bewegt haben, die Einführung der Meistervoraussetzung in Deutschland zu unterstützen und auch die Besatzungsmächte von deren Wert zu überzeugen. In einem 1962 im Gewerbearchiv veröffentlichten Artikel schrieb Erhard: »Ich betrachte den Befähigungsnachweis als ein wirksames Instrument der Leistungssteigerung, durch das im Handwerk erst die Voraussetzung für einen gesunden Wettbewerb unter Könnern geschaffen wird. Ich habe aus diesen Gründen den Befähigungsnachweis im Handwerk immer bejaht.«

Historie

Zu dieser Position beigetragen haben sicher negative Erfahrungen in Deutschland mit der Gewerbefreiheit. Die Ende des 19. Jahrhunderts erst im Norddeutschen Bund, dann in ganz Deutschland eingeführte Gewerbefreiheit hatte zur Folge, dass im Handwerk weniger ausgebildet wurde und das Ausbildungsniveau deutlich sank. Ein gravierender Mangel an Fachkräften und ein Verlust an Leistungsfähigkeit nicht nur im Handwerk selbst waren die Folge. Sehr interessant war auch die unterschiedliche Entwicklung



Heinrich Traublinger*

des Handwerks in den Besatzungszonen nach Ende des 2. Weltkriegs. Während die britische Besatzungszone die damalige Handwerksordnung mit dem 1935 eingeführten Großen Befähigungsnachweis weitgehend beibehielt, wurde in der amerikanischen Zone 1948 die Gewerbefreiheit eingeführt. Dies führte dazu, dass sich in der amerikanischen Zone sowohl die Zahl der Neuanmeldungen als auch die Zahl der Insolvenzen deutlich erhöhte. Ein Bericht der obersten Wirtschaftsverwaltung der drei Westzonen kam zu dem Ergebnis, dass sich viele derjenigen, die insolvent wurden, der Schwarzarbeit zuwandten, um Steuern und sonstige Lasten zu sparen. Nicht zuletzt häuften sich die Klagen der Bevölkerung über unzureichende Lieferungen und Leistungen des Handwerks. Es gibt daher durchaus Argumente für einen qualifikationsgebundenen Berufszugang im Handwerk. Ich möchte im Rahmen dieses Artikels die Argumente für die Meistervoraussetzung im Handwerk und damit für einen qualifizierten und leistungsstarken Wirtschaftsbereich näher erläutern.

Europäische Union

Aktueller Anlass, um den Wert der Reglementierung von Handwerksberufen noch einmal deutlich zu machen, ist der Aufruf der EU-Kommission an die EU-Mitgliedstaaten, die Zugangsschranken für regulierte Berufe zu begründen und zu hinterfragen. Die Europäische Kommission hat mit ihrer »Mitteilung über die Bewertung nationaler Vorschriften über den Zugang zu reglementierten Berufen« vom Oktober 2013 einen Prozess der gegenseitigen Evaluierung von Reglementierungen des Berufszugangs in den EU-Mitgliedstaaten eingeleitet. Die Kommission erhofft sich, durch den Abbau von Regulierungen mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken. Dieser Schuss könnte aber nach hinten losgehen, wenn das Verfahren die Meistervoraussetzung im Handwerk gefährden würde.

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, bestehende Regulierungen immer wieder im Lichte neuer Entwicklungen auf den Prüfstand zu stellen. Aus Sicht des Handwerks macht die Initiative der Europäischen Kommission aber im Hinblick auf den Meisterbrief im Handwerk keinen Sinn. Zum einen stellt die Meistervoraussetzung keinerlei Hindernis im grenzüberschreitenden Austausch von Handel und Dienstleistungen dar. Durch die Berufsanerkennungsrichtlinie und die zu ihrer Umsetzung erlassenen Vorschriften des deutschen Berufsrechts ist der Marktzugang für die ausländischen Handwerker bereits gewährleistet. Es bestehen bereits verschiedene Möglichkeiten einer Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, die zur dauerhaften Niederlassung oder zur vorübergehenden, grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung in Deutschland befähigen. So ist grundsätzlich der Nachweis einer sechsjährigen Berufspraxis als

Selbständiger oder als Betriebsverantwortlicher für eine Niederlassung ausreichend; eine beabsichtigte, vorübergehende Dienstleistungserbringung im reglementierten Handwerksberuf muss den zuständigen Handwerkskammern lediglich angezeigt werden. Geprüft wird dann nur, ob der ausländische Unternehmer das betreffende Handwerk auch aktuell in seinem Heimatland ausübt. An dieser Stelle ist hervorzuheben: Die Handwerksordnung in Deutschland ist kein Relikt aus vergangenen Zeiten, das nie hinterfragt worden ist. Die Geschichte der Handwerksordnung ist vielmehr eine Geschichte der immer wiederkehrenden Legitimation. Gerichte, Ökonomen und Politiker haben sich wiederholt intensiv insbesondere mit dem Großen Befähigungsnachweis auseinandergesetzt. Das Resultat der Überlegungen war aber meist, dass die Meistervoraussetzung im Handwerk nicht nur zulässig, sondern auch sinnvoll ist. Es wurden im Laufe der Zeit auch immer wieder Reformen durchgeführt. Gerade die tiefgreifende Novellierung der Handwerksordnung, die zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, hat die Bedenken gegen eine weitere Deregulierung aber eher verstärkt als ausgeräumt.

Auch ein Rechtsgutachten des Ludwig-Fröhler-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass eine Notwendigkeit für den Eingriff der EU-Kommission in das Recht der Mitgliedstaaten nicht ersichtlich sei. Die Initiative der EU-Kommission verletze daher EU-Recht und nehme einen tiefstreichenden und grundsätzlichen Eingriff in das Deutsche Verfassungsrecht vor. Es ist darüber hinaus im Übrigen kurios, dass die Initiative der EU-Kommission zu einem Zeitpunkt kommt, an dem Deutschland wegen seiner überdurchschnittlich beruflichen qualifizierten Fachkräfte und Selbständigen im internationalen Vergleich hervorragend dasteht. Die Studie der OECD »Postsekundäre Berufsbildung in Deutschland« vom Juli 2013 belegt, dass die Arbeitslosenquoten von Fachschulabsolventen, Meistern und Technikern in Deutschland zu den niedrigsten im OECD-Raum gehören. Die OECD hebt ferner hervor, das gut ausgebaute Berufsbildungssystem mit einer relativ geringen Abbrecherquote gestatte es jungen Menschen, gut vorbereitet in den Arbeitsmarkt einzutreten und Arbeitsplätze zu finden, die ihrer Ausbildung und ihrem Qualifikationsniveau entsprechen. Gerade wegen dieser positiven Effekte steigt das Interesse am dualen beruflichen Bildungssystem in ganz Europa. Der Handwerksmeister ist aber ein ganz zentraler Pfeiler dieses Systems.

Ökonomische Betrachtung

Grundsätzlich gilt in Marktwirtschaften das Vertrauen dem Spiel der Marktkräfte. Regulierungen stoßen im Kreis der meisten Ökonomen daher grundsätzlich auf Skepsis. Dass Markt und Wettbewerb unverzichtbar für die Dynamik der Wirtschaft und die Orientierung der Wirtschaft an den Bedürfnissen der Menschen sind, steht auch außer Frage. Das

Handwerk hat sich immer zur Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland bekannt. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass der Markt einen Rahmen braucht. Und es sind auch Regulierungen erforderlich, dort wo der Markt allein nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt. Die Ökonomie liefert dafür theoretische Erklärungen, zum Beispiel externe Effekte oder öffentliche Güter. Bei einem Vorliegen von Marktversagen sind Eingriffe nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig. Ein großer Teil der Politik besteht schließlich darin, Unzulänglichkeiten des Marktes zu korrigieren. Ein nicht zu unterschätzender Aspekt ist dabei die Wirkung von asymmetrisch verteilten Informationen. Deren negative Auswirkungen auf die Produktqualität hat in den 1970er Jahren der amerikanische Ökonom George A. Akerlof in seinem Aufsatz »The market for lemons« auf den Punkt gebracht. Sind die Informationen über die Qualität des Produktes zwischen Anbieter und Nachfrager ungleich verteilt, so droht der Zusammenbruch des Marktes, beziehungsweise es besteht die Gefahr, dass nur noch Güter und Dienstleistungen niedrigster Qualität gehandelt werden. Das Problem kann durch verschiedene Maßnahmen gelöst werden, zum Beispiel durch staatliche Standards, Gütesiegel oder Haftungsregelungen. Im Handwerk hängt die Qualität von Produkten und Dienstleistungen ganz wesentlich vom Können und der Qualifikation des Handwerkers ab. Leistungen sind häufig nicht standardisiert. Gefragt sind individuelle Problemlösungen nach den Wünschen des Kunden. Gerade hier ist ein Qualitätssiegel wie der Meisterbrief für die Kunden eine wichtige Orientierung. Als Gegenargument für die Meisterpflicht in bestimmten Berufen wird häufig angeführt, dass auch freiwillig erworbene Zertifikate und Gütesiegel diese Signalfunktion erfüllen könnten. Allerdings zeigt sich in der Realität, dass eine Vielfalt von Zertifikaten eher zur Verwirrung als zur Information beiträgt. Und häufig ist die Aussagekraft der Zertifikate nicht eindeutig. Es stellt sich dann die Frage, wer die Zertifizierer zertifiziert? Paradox ist, dass derzeit von der EU-Kommission einerseits ein Druck ausgeht, Qualifikationsanforderungen abzubauen. Andererseits gibt es verschiedene Initiativen, die zusätzliche Reglementierungen für bestimmte Bereiche fordern. So sieht beispielsweise die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen ein Zertifizierungssystem für Installateure vor, um das Qualifizierungsniveau des Berufsstandes in diesem Bereich sicherzustellen. Damit wird ein Reglementierungserfordernis im Sinne des Verbraucherschutzes anerkannt, das aber an anderer Stelle abgelehnt wird. Die Gefahr besteht, dass durch eine vermeintliche Deregulierung zusätzliche Bürokratie an anderer Stelle entsteht. Das Handwerk warnt eindringlich davor, statt eines umfassenden Berufsbildes eine Vielfalt von einzelnen Tätigkeiten zu zertifizieren. Nur durch das Festhalten am Berufsprinzip ist übergreifendes Wissen und Können des Einzelnen sichergestellt. Damit ist die Fähigkeit verbunden, Zusammenhänge zu erkennen und damit auf neue Herausforderungen adäquat reagieren zu können. Dies ist die unverzichtbare Basis für

die Dynamik und Innovationskraft des Wirtschaftsbereichs Handwerk.

Wettbewerb und Wachstum

Von der Abschaffung von Regulierungen erhofft man sich in der Regel eine Belebung von Wettbewerb und Wachstum. Ob dies gerade im Hinblick auf Qualifizierungsanforderungen, die ja auch eine deutliche Steigerung der individuellen Produktivität und Innovationskraft bewirken, zutrifft, darf bezweifelt werden. Unterstützt werden unsere Bedenken durch die Studie »Bestandsaufnahme reservierter Aktivitäten im Zusammenhang mit den Anforderungen an berufliche Qualifikationen in 13 EU-Mitgliedstaaten und der Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen«, welche die Europäische Kommission in Auftrag gegeben hat, mit dem Ziel, die Auswirkungen von Zulassungsbeschränkungen zu untersuchen. Die Ergebnisse waren für das deutsche Bauhandwerk durchaus positiv. Denn gerade im spezialisierten Bauhandwerk wird eine positive Wechselwirkung zwischen Zulassungsbeschränkung und z.B. der Anzahl der Beschäftigten, dem Umsatz und der Wertschöpfung festgestellt. Die Studie kann dagegen nicht belegen, dass qualifikationsbedingte Zulassungsbeschränkungen zwingend wirtschaftshemmend wirken. Vielmehr stellt die Studie fest, dass die ökonomischen Wirkungen kaum eindeutig einer einzigen Ursache zugeordnet werden können.

Juristische Betrachtung

Natürlich mussten sich auch die Gerichte in Deutschland in der Vergangenheit immer wieder mit der Frage beschäftigen, ob die Reglementierung des Berufszugangs im Handwerk insbesondere mit Artikel 12 des Grundgesetzes – der Berufsfreiheit – vereinbar ist. In einer Entscheidung vom 17. Juli 1961 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Großen Befähigungsnachweises bestätigt und damit einen Schlusspunkt unter die seinerzeitige juristische Debatte gesetzt (BVerfG (1 BvL 44/55)). Die Intention des Gesetzgebers, mit diesem Instrumentarium den Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie die Ausbildung des Nachwuchses im gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interesse zu gewährleisten, unterlag keinen verfassungsrechtlichen Beanstandungen. In weiteren Entscheidungen wurde diese Grundsatzentscheidung später bestätigt. Bei der tiefgreifenden Reform der Handwerksordnung, die im Jahr 2004 in Kraft trat, hat der Gesetzgeber zwei Kriterien für die Meisterpflichtigkeit eines Gewerks in den Mittelpunkt gestellt. Zum einen bezweckte er die Abwehr von Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter durch unsachgemäße Handwerksausübung. Für derart »gefahr geneigte Tätigkeiten« sollte sichergestellt sein, dass sie nur von Personen mit entsprechenden Qua-

lifikationsnachweisen selbstständig im stehenden Gewerbe ausgeübt werden. Daneben hat er auch für das neue Recht an dem Ziel der Sicherung der besonderen Ausbildungsleistung des Handwerks für die gewerbliche Wirtschaft festgehalten. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass ein Betriebsinhaber oder -leiter mit meisterhafter Sachkunde aufgrund seiner praktischen und fachtheoretischen Kenntnisse in besonderem Maße befähigt ist, Gefahren abzuwehren. Durch die Regelung einer Zulassungspflicht im gefährdeten Handwerk kommt der Staat seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht nach. Dementsprechend haben bereits in ständiger Rechtsprechung das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht die Vereinbarkeit der Regelungen der Handwerksordnung mit der Berufsfreiheit und dem allgemeinen Gleichheitssatz festgestellt (BVerfG 1 BvR 1730/02 vom 05. Dezember 2005; BVerwG 8 C 8/10 und 8 C 9/10 vom 31. August 2011, BVerwG 8 C 50.12 vom 9. April 2014).

Präventiver Verbraucherschutz

Für die Meistervoraussetzung im Handwerk sprechen nicht nur ökonomische Argumente, und sie erfährt nicht nur juristische Rechtfertigung. Sie hat sich vor allem auch in der Praxis bewährt. Insbesondere sichert sie den Schutz der Verbraucher. Sie ist ein überaus geeignetes Instrument der präventiven Gefahrenabwehr. Der Ansatz ist moderner und effizienter im Vergleich zu einer repressiven Gefahrenabwehr, die zunächst einmal Tätigkeiten erlaubt, dafür im Schadensfall mit einem starken Sanktionsmechanismus arbeitet. Auch die EU-Kommission hat in den vergangenen Jahren dem Verbraucherschutz große Aufmerksamkeit gewidmet. Der Regulierungseifer mündet aber meist in überzogene Detailregelungen und damit einer ausufernden Bürokratie. Befähigungsnachweise wie der Meisterbrief bieten dagegen hinsichtlich des Verbraucherschutzes und der Vermeidung von Gefahren für den Verbraucher Orientierung und Übersichtlichkeit. Sie signalisieren die hohe individuelle Kompetenz einer Person und stellen für den Verbraucher einen verständlichen Qualitätsmaßstab dar.

Ausbildung

Ohne Zweifel ist die Meistervoraussetzung ein unverzichtbarer Anker im Bereich der dualen Ausbildung im Handwerk. Diese Ausbildung ist traditionell geprägt vom Dreiklang »Meister-Geselle-Lehrling«. Ohne die Meistervoraussetzung würde dieses bewährte System kippen, weil mit dem Meister der tragende Pfeiler herausgebrochen würde. Denn die Ausbildung setzt die fachliche und darüber hinaus die berufs- und arbeitspädagogische Befähigung des Ausbilders voraus. Beides gewährleistet der Meisterbrief. Mit ihm werden die notwendige fachliche Qualifikation sowie unterneh-

merische und pädagogische Kompetenzen vermittelt. Eine Abkehr von der Meistervoraussetzung würde sehr schnell dazu führen, dass im Handwerk hochqualifizierte Ausbilder fehlen. Ausbildungsfähigkeit und Ausbildungsbereitschaft würden beschädigt. Dies hätte negative Folgen für die Fachkräftesicherung der Zukunft. Nicht zuletzt würden viele Jugendliche erfolgversprechender beruflicher Perspektiven beraubt. Denn es ist zu berücksichtigen, dass das Handwerk allen Jugendlichen eine Chance gibt. Im Jahr 2012 verfügten deutschlandweit 54% aller neuen Lehrlinge im Handwerk über den Haupt- bzw. Mittelschulabschluss. Ferner ist der Anteil der Auszubildenden, die zuvor an einer Berufsvorbereitungsmaßnahme teilgenommen haben, deutlich höher als im Handel und in der Industrie.

Eine Beeinträchtigung der Rahmenbedingungen für die duale Ausbildung im Handwerk würde die Funktionsfähigkeit des beruflichen Bildungswesens insgesamt gefährden. Schließlich bildet das Handwerk in Deutschland nach wie vor knapp 30% aller Auszubildenden und sogar mehr als 50% der Auszubildenden in Fertigungs- und Bauberufen aus. Die Funktionsfähigkeit des dualen Systems ist insbesondere Voraussetzung für den möglichst reibungslosen Übergang junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Es ist die duale Ausbildung mit ihrer Praxisnähe und passgenauen Qualifizierung, welche die Voraussetzung für die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in unserem Land schafft. Im April 2014 lag die Arbeitslosenquote von Jugendlichen unter 25 Jahren in Deutschland bei 7,9%. Im Durchschnitt aller EU-Staaten betrug sie 22,5%, in Frankreich 23,2%, in Schweden 24,3%, in Italien 43,3% und in Spanien sogar 53,5%. Auch in der internationalen Wahrnehmung etabliert sich das duale Ausbildungssystem für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit immer mehr als best practice. So bemängelt der französische Soziologe und Forschungsbeauftragte der französischen Wissenschaftsakademie CNRS 2006 Laurent Mucchielli, dass in Frankreich im Vergleich zu Deutschland die Bindung zwischen Ausbildung und Arbeitsleben zu schwach ausgeprägt sei. Gerade diese Bindung ist aber die Stärke der dualen Bildung in Deutschland.

Scheinselbständigkeit

Wie bereits erwähnt, haben sich in der Nachkriegszeit in Deutschland viele, die aufgrund mangelnder Qualifikation Insolvenz anmelden mussten, der Schwarzarbeit zugewandt. Eine besondere Gefahr sehe ich, wenn die Zugangsvoraussetzungen zur selbständigen Berufsausübung immer weiter abgesenkt werden, umgekehrt aber abhängige Beschäftigungsverhältnisse immer stärker reguliert werden. Der gesetzliche Mindestlohn ist dafür ein besonders augenfälliges Beispiel. In der Kombination droht daraus eine Zunahme der Scheinselbständigkeit. Denn um die hohen Regulierungen am Arbeitsmarkt zu umgehen, drängen immer mehr

Menschen in die Selbständigkeit mit allen negativen Erscheinungsformen der Selbstausbeutung. Die Überregulierung der abhängigen Beschäftigung in Kombination mit einer weiteren Liberalisierung der Selbständigkeit bringt den Arbeitsmarkt und unsere Sozialversicherungssysteme in Schieflage.

Erfahrungen mit der Novellierung der Handwerksordnung

Zum 1. Januar 2004 trat eine tiefgreifende Reform der Handwerksordnung in Kraft. Sie war mit einer Teilliberalisierung im Handwerk verbunden. Von ursprünglich 94 Berufen mit Meisterpflicht sind lediglich 41 Berufe übrig geblieben. In 53 Berufen (u.a. Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Gebäudereiniger, Raumausstatter, Fotografen und Uhrmacher) wurde die Gewerbefreiheit eingeführt. Zur selbständigen Ausübung dieser Berufe ist keinerlei Qualifikation mehr erforderlich. Diese Reform bietet – auch wenn sich in der Realität natürlich immer verschiedene Einflüsse überlagern – die Gelegenheit, Auswirkungen der Abschaffung der Meistervoraussetzung in einzelnen Handwerksberufen zu überprüfen. Dabei ist voraus zu schicken, dass in einigen dieser Berufe auch seit 2004 keine nennenswerte Veränderung des Gründungsgeschehens und der wirtschaftlichen Entwicklung zu verzeichnen waren. Beispiele sind Brauer, Müller, Uhrmacher und Drucker. Offensichtlich spielen hier die Dynamik des Marktes sowie Markteintrittsbarrieren, zum Beispiel durch notwendige Investitionen, eine Rolle. Es gab aber durchaus Branchen, welche deutliche Effekte verzeichneten, insbesondere in den Ballungsräumen, zum Beispiel Fliesenleger oder Raumausstatter. So sind die Betriebszahlen in verschiedenen nun zulassungsfreien Berufen regelrecht explodiert (in München im Gewerk der Fliesenleger von 119 Betrieben Ende 2003 auf 2 532 Ende 2013). Gleichzeitig haben auch die Löschungen zugenommen. Die gestiegene Zahl an Gründungen in den sogenannten Anlage-B1-Berufen, also den Berufen, für die ursprünglich die Meisterpflicht galt und die dann im Rahmen der Novellierung der Handwerksordnung 2004 von der Meistervoraussetzung ausgenommen wurden, ging nämlich mit einer deutlich verringerten Stabilität der gegründeten Unternehmen einher. Während fünf Jahre nach der Gründung, in den Bereichen, in denen die Meisterpflicht gilt, noch 70% der gegründeten Unternehmen am Markt bestehen, ist diese Überlebensrate in den B1-Berufen inzwischen auf ca. 45% gesunken. Vor der Novellierung lag sie auch in diesen Berufen bei rund 70%. Hier sind natürlich viele Einflüsse wirksam. Der eine oder andere mag dafür einen verschärften Wettbewerb als Ursache anführen. Ein wesentlicher Grund dürfte jedoch sein, dass es den Gründern, die häufig über keine Qualifikation verfügen, sowohl an fachlichen als auch an unternehmerischen Voraussetzungen fehlt. Schließlich werden im Rahmen der Meisterfortbildung auch die notwendigen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse vermittelt, um ein Unter-

nehmen erfolgreich zu führen. Dies leistet einen Beitrag zu einer größeren Nachhaltigkeit der gegründeten Unternehmen und hat auch positive Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

So leisten die vielen neuen Betriebe im B1-Bereich so gut wie keinen Beitrag zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und zur Ausbildung. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist bei Fliesenlegern und Raumausstattern zurückgegangen. Zugenommen hat dagegen die Zahl der sogenannten Soloselbständigen. Das Volkswirtschaftliche Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen sieht in der Reform der Handwerksordnung 2004 einen der Hauptgründe für den Anstieg der Soloselbständigkeit im Handwerk. Hier besteht natürlich die große Gefahr, dass diese gerade im Baubereich als Scheinselbständige auf den Markt drängen.

Auch die Ausbildungsleistung ist zurückgegangen. Die Zahl der Fliesenlegerbetriebe im Stadtgebiet München hat sich zwischen Ende 2003 und Ende 2012 verzwanzigfacht. Ende 2003 wurden im Stadtgebiet München aber 25 Fliesenlegerlehrlinge ausgebildet, Ende 2013 nur noch 9. Entscheidende Ursache dafür ist, dass die Ausbildungsbeteiligung der neu gegründeten Unternehmen in den B1-Berufen nach der Reform der Handwerksordnung rapide gesunken ist. Zwar war diese auch vor der Reform der Handwerksordnung bereits etwas geringer als in den Anlage-A-Berufen, also den Handwerksberufen, in denen nach wie vor die Meisterprüfung als Zugangsvoraussetzung besteht. Während aber von den im Jahr 2001 gegründeten Unternehmen nach fünf Jahren ca. 20% mindestens einen Lehrling eingestellt hatten, ist dieser Anteil bei den 2007 gegründeten Unternehmen auf 2,9% gefallen. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum sank der entsprechende Anteil bei den neu gegründeten Anlage-A-Unternehmen von 34% auf 27%. Die Gefahr einer durch die Deregulierung ausgelösten Dequalifizierungsspirale ist also durchaus real.

Fazit

Der Streit um die Handwerksordnung wird in der Regel apodiktisch geführt. Negative Erfahrungen mit der Gewerbefreiheit in der Vergangenheit haben für die Gegner des Großen Befähigungsnachweises nur geringe Überzeugungskraft. Es zeigt sich jedoch, dass man nicht umhin kommt, die Wirkungen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Es ist nicht zielführend, dem in der Realität sehr erfolgreichen und auf vielen Ebenen wirksamen Gesamtsystem, bestehend aus qualifikationsgebundenem Berufszugang und dualem System der beruflichen Bildung, zum Vergleich ein theoretisches Konstrukt der Gewerbefreiheit gegenüber zu stellen, das verspricht besser und billiger zu sein. Schließlich zeigt sich, dass gerade im Bereich der Handwerksausbildung, der qua-

lifikationsgebundene Berufszugang eine unverzichtbare Rolle spielt, dass er aber auch Basis für hohe Qualität und Innovationskraft ist. Den Argumenten der Befürworter der Meistervoraussetzung wird meist entgegnet, diese oder jene positive Wirkung ließe sich auch auf andere Weise erzielen. Tatsache aber ist, dass sich die Handwerksordnung mit dem Großen Befähigungsnachweis über viele Jahrzehnte bewährt hat. Auch der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme vom 29. November 2013 darauf hin, dass ein Systemwechsel zu weitreichenden Konsequenzen führen könnte, der mit unabsehbaren Handlungsbedarfen in einer Vielzahl von Politikfeldern verbunden wäre. Die Erfahrungen mit der Teilliberalisierung durch die Reform der Handwerksordnung 2004 untermauern, dass sich Erwartungen der Deregulierer voraussichtlich nicht erfüllen werden. Vielmehr schüren sie die Befürchtung, dass mit einem weiteren Abbau der Qualifikationsanforderungen die Axt an den gesunden, leistungs- und zukunftsfähigen Wirtschaftsbereich Handwerk gelegt wird.