



ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

ZDH • Postfach 110472 • 10834 Berlin

Handwerkskammern
Zentralfachverbände
Regionale Handwerkskammertage
Regionale Vereinigungen der Landesverbände
Landeshandwerksvertretungen
Wirtschaftliche und sonstige Einrichtungen des Handwerks

Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21
10117 Berlin
www.zdh.de

Abteilung: Organisation und Recht
Ansprechpartner: Klaus Schmitz
Tel.: +49 30 206 19-355
Fax: +49 30 206 19-59355
E-Mail: klaus.schmitz@zdh.de

Berlin, 1. Februar 2019
AZ: 03-01
per Mail

Bundesrat: Wirtschaftsausschuss unterstützt Antrag des Freistaats Bayern zur Wiedereinführung der Meisterpflicht / Reaktionen auf den Policy Brief der Monopolkommission

Zusammenfassung

Die Monopolkommission veröffentlichte zu Beginn der Woche einen Policy Brief, in dem sie sich gegen die Ausweitung der Meisterpflicht aussprach. Dem war der ZDH mit einem Pressestatement entgegengetreten. Kritisch dazu äußert sich ebenfalls Prof. Dr. Burgi in einer schriftlichen Stellungnahme.

Der Wirtschaftsausschuss votierte gestern mit der Mehrheit der Stimmen für den Antrag des Freistaats Bayern zur Wiedereinführung der Meisterpflicht.

Sehr geehrte Damen und Herren,

in seiner gestrigen Sitzung im Bundesrat sprach sich der Wirtschaftsausschuss mehrheitlich für die Annahme des Antrags des Freistaats Bayern zur Wiedereinführung des verpflichtenden Meisterbriefs in einzelnen nach der Handwerksordnung zulassungsfreien Handwerken (BR-Drs. 464/18) aus. Der Beschluss wird nunmehr dem Bundesrat zur Abstimmung im Plenum zugeleitet. Damit folgt der Ausschuss dem Votum des Handwerks, das für eine Unterstützung des Antrags nachdrücklich geworben hatte. Hinzugekommen und damit Bestandteil des Beschlusses geworden sind zwei weitere Anträge, einer aus Brandenburg (zur Revitalisierung der Tarifbindung), ein anderer aus Schleswig-Holstein (zur Beachtung der Europarechtskonformität bei der Wiedereinführung der Meisterpflicht).

Für zum Teil heftige Gegenreaktionen aus der Handwerksorganisation sorgte zu Beginn der Woche die Veröffentlichung des Policy Briefs der Monopolkommission

Vereinsregisternummer:
VR 19916 Nz, Amtsgericht
Berlin Charlottenburg
Steuernummer:
27/622/50987

Bankverbindungen:
Landesbank Berlin Girozentrale
13 327 810 (BLZ 100 500 00)
IBAN DE24 1005 0000 0013 3278 10
BIC/SWIFT BELADEVXXX

Berliner Volksbank
830 183 2002 (BLZ 100 900 00)
IBAN DE94 1009 0000 8301 8320 02
BIC/SWIFT BEVODEBB

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT VON NEBENAN.

(„Monopolkommission für Zulassungsfreiheit im Handwerk“, s. Anlage). Darin sprach sich die Monopolkommission gegen die Ausweitung der Meisterpflicht aus. Die Marktentwicklung seit der teilweisen Liberalisierung des Handwerks liefere keine überzeugenden Argumente für eine solche Berufszugangsbeschränkung und sei aus wettbewerbpolitischen Gründen abzulehnen. Dem war unter anderem ZDH-Präsident Wollseifer in einem Pressestatement entgegengetreten. Insgesamt zeigt die Darstellung in den Medien, dass sich das Handwerk in der öffentlichen Debatte um den Meisterbrief deutlich Gehör verschaffen kann.

In einem aktuellen Beitrag setzt sich Prof. Dr. Burgi kritisch mit den Argumenten der Monopolkommission auseinander und zeigt die Schwachstellen im Policy Brief auf (s. Anlage). Unter anderem suggeriere die Monopolkommission, dass neben der Abwehr von Gefahren für Leib und Gesundheit keine weiteren Legitimationsgrundlagen in Frage kommen. Das Gegenteil sei der Fall. Dazu gehöre auch der Verbraucherschutz. Darüber hinaus obliege die Formulierung und die Ausgestaltung neuer Gemeinwohlbelange dem Gesetzgeber. Dabei sei er auch keinen Begründungspflichten unterworfen. Damit betont Prof. Dr. Burgi noch einmal, wie in seinem umfangreichen Gutachten, dass dem Gesetzgeber ein breiter Handlungsspielraum bei der Rückführung zulassungsfreier Handwerke in die Anlage A zukommt.

Wir halten Sie zu der Thematik weiterhin unterrichtet.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Holger Schwannecke
Generalsekretär

gez. Dirk Palige
Geschäftsführer

Anlagen

POLICY BRIEF

AUF EINEN BLICK

Eine Ausweitung des Meisterzwangs ist aus wettbewerbspolitischer Sicht abzulehnen, da sie zusätzliche Hürden für den Markt- und Berufszugang errichtet.

- Sicherung von Qualität und Stärkung der Ausbildung im Handwerk erfordern keinen Meisterzwang
- Ökonomische Erwägungen begründen verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber Eingriff in Berufsfreiheit

Monopolkommission für Zulassungsfreiheit im Handwerk

Die Monopolkommission spricht sich gegen die diskutierte Ausweitung des Meisterzwangs aus. Die Marktentwicklung seit der teilweisen Liberalisierung des Handwerks liefert keine überzeugenden Argumente für eine solche Berufszugangsbeschränkung. Die Möglichkeit, den Meisterbrief freiwillig zu erwerben, bleibt hiervon unberührt.

Im Handwerk war der Meisterbrief lange Zeit ein notwendiges Qualifikationserfordernis zur Gründung eines Hand-

werksbetriebs. Durch eine am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Reform der Handwerksordnung (HwO) wurde dieser sog. Meisterzwang für 53 der 94 Handwerksberufe abgeschafft. Seitdem wird in den zulassungsfreien Berufen (Anlage B Abschnitt 1 zur HwO; z. B. Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Gebäudereiniger, Raumausstatter) für die selbstständige Leitung eines Handwerksbetriebs keine spezifische Berufsqualifikation mehr benötigt.* Der Meistertitel kann aber freiwillig erworben werden, sofern für den betreffenden Beruf eine Ausbildungsordnung besteht. In den zulassungspflichtigen Berufen (Anlage A zur HwO; z. B. Friseur, Kraftfahrzeugtechniker, Elektrotechniker) besteht hingegen im Grundsatz der Meisterzwang fort, wobei mehrere Ausnahmeregelungen existieren, etwa für erfahrene Gesellen (sog. Altgesellen) und EU-Ausländer, §§ 7 ff. HwO. Der Meisterzwang gilt nur noch für solche Gewerke, bei deren Ausübung nach Auffassung des Gesetzgebers Gefahren für die Gesund-

heit oder das Leben Dritter entstehen können. Im Mittelpunkt steht damit nicht mehr die (bloße) Leistungsfähigkeit des Handwerks, sondern die Abwehr von etwaigen, aus mangelnder Qualität resultierenden Gefahren. Ergänzend wird – nach wie vor – auf die Sicherung der Ausbildungsleistung abgestellt.

Zurzeit wird die Wiedereinführung des Meisterzwangs für einzelne der im Jahr 2004 zulassungsfrei gestellten Handwerksberufe diskutiert. In dem Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode finden sich an verschiedenen Stellen Aussagen, die auf eine Ausweitung des Meisterzwangs im Handwerk hindeuten.¹ Nachdem sich einzelne Politiker in der Presse für eine Ausweitung des Meisterzwangs ausgesprochen hatten, brachte zunächst die bayerische Landesregierung im Bundesrat einen Antrag zur Ausweitung des Meisterzwangs ein, bevor im Dezember 2018 der Bundestag anlässlich zweier Anträge der AfD sowie der FDP über das Thema debattierte. Dort wurde beschlossen, die Vorlagen zur weiteren federführenden Beratung in den Ausschuss für Wirtschaft und Energie zu überweisen.² Als wesentliche Gründe für eine Ausweitung des Meisterzwangs werden angeführt, dass sich die Qualität der Arbeit in den zulassungsfreien Gewerken teilweise deutlich verschlechtert habe und weniger Nachwuchs ausgebildet werde.

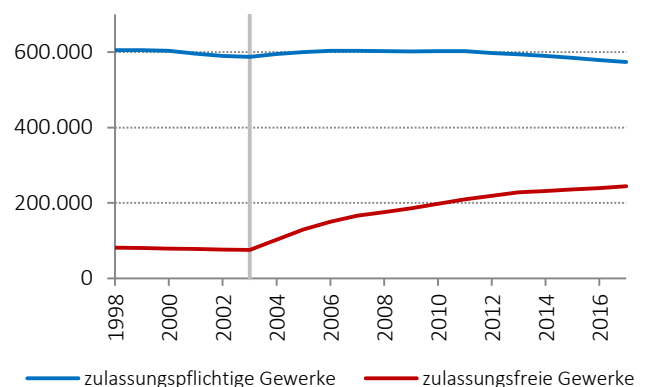
Die Monopolkommission hat sich in früheren Gutachten wiederholt für die Abschaffung des Meisterzwangs im Handwerk ausgesprochen.³ Die Handwerksnovelle aus dem Jahr 2004 hat sie dabei zuletzt als wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Reform der Handwerksordnung angesehen. In dem vorliegenden Policy Brief zeigt die Monopolkommission, dass nach ihrer Einschätzung die angeführten Argumente die Ausweitung des Meisterzwangs im Handwerk nicht rechtfertigen können. Die drohende Rückabwicklung der teilweisen Liberalisierung des Handwerks ist ein Schritt in die falsche Richtung.

Zahlreiche Neugründungen infolge der Abschaffung des Meisterzwangs

Die Abschaffung des Meisterzwangs, die ca. 11 Prozent der im Jahr 2003 zulassungsbeschränkten Handwerksbetriebe betraf, hat – neben anderen Faktoren – in den zulassungsfreien Gewerken zu einem Gründungsboom geführt. Von 2003 bis 2017 ist die Anzahl der eingetragenen Betriebe im deregulierten Handwerksbereich nach Angaben des Zentral-

verbands des Deutschen Handwerks (ZDH) von 74.940 auf 244.273 gestiegen, während die Anzahl der Betriebe in den weiterhin zulassungspflichtigen Handwerksberufen im gleichen Zeitraum leicht von 587.762 auf 574.086 zurückgegangen ist. Bei vielen Neugründungen in den zulassungsfreien Gewerken handelt es sich um eher kleine Betriebe sowie Soloselbstständige, wobei die Chance zur Selbstständigkeit viele formal niedriger qualifizierte Personen sowie Migranten genutzt haben.⁴ Mit Blick auf die abhängige Beschäftigung gibt es derweil keine gesicherten empirischen Erkenntnisse zur Wirkung der Handwerksnovelle. Bislang gibt es allenfalls Indizien, die auf einen sehr leichten Rückgang der abhängigen Beschäftigung hindeuten. Die Auswirkung der Novelle auf die Gesamtbeschäftigung ist insgesamt uneindeutig. Neben einer deutlichen Zunahme der Markteintritte ist in den zulassungsfreien Gewerken, anders als in den weiterhin zulassungspflichtigen Gewerken, zudem eine Erhöhung der Marktaustritte sowie eine geringere Überlebensrate bzw. Stabilität der Betriebe feststellbar.⁵ Diese teilweise als problematisch erachtete Entwicklung dürfte nicht zuletzt auf die höhere Wettbewerbsintensität in den zulassungsfreien Gewerken zurückzuführen sein.

Abb. 1: Entwicklung des Betriebsbestands



Anm.: Bestand jeweils am 31.12.

Quelle: ZDH, eigene Darstellung

Meisterzwang kein adäquates Instrument zur Sicherung hoher Qualität

Aus ökonomischer Sicht ist eine Markteintrittsbarriere wie der Meisterzwang nur zu rechtfertigen, soweit es auf (einzelnen) Handwerksmärkten zu einem Marktversagen kommt. Denkbar ist dies vor allem aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen den Handwerkern und Verbrauchern hin-

sichtlich der Produkt- und Dienstleistungsqualität. Wenn es vielen Verbrauchern nicht möglich ist, Qualitätsunterschiede bei handwerklichen Arbeiten zu beurteilen, kann ein freier Marktzugang theoretisch zu einem sukzessiven Rückgang der durchschnittlichen Qualität führen, da die Anbieter von hoher Qualität infolge der geringeren durchschnittlichen Zahlungsbereitschaft der Verbraucher den Markt verlassen oder selbst eine schlechtere Qualität anbieten (sog. adverse Selektion). Qualitative Mindestanforderungen, etwa in Form von Qualifikationsnachweisen, können unter solchen Marktbedingungen ein Instrument zur Überwindung von Informationsasymmetrien und zur Behebung des Marktversagens darstellen.

Aus Sicht der Monopolkommission ist der Meisterzwang allerdings aus mehreren Gründen kein geeignetes Instrument zur Sicherung einer hohen Qualität im Handwerk. Zu beachten ist insofern zunächst, dass der Meisterzwang primär die Möglichkeit zur Gründung bzw. Leitung eines Handwerksbetriebs betrifft. Hierdurch wird zwar sichergestellt, dass die Betriebsinhaber bzw. -leiter eine formal höhere Qualifikation aufweisen. In der Praxis werden allerdings viele Arbeiten von Gesellen und Lehrlingen und nicht von den Betriebsinhabern bzw. Meistern ausgeführt. Auch dürfte eine einmalig absolvierte Meisterprüfung nicht zur dauerhaften Qualitätssicherung ausreichen.

Kein empirischer Nachweis für Qualitätsdefizite aufgrund der Abschaffung des Meisterzwangs

Von diesen grundsätzlichen Zweifeln an der Geeignetheit des Meisterzwangs zur Qualitätssicherung abgesehen, existieren bislang auch keine empirischen Studien zu den Auswirkungen der Abschaffung des Meisterzwangs auf die Entwicklung der durchschnittlichen Qualität. Insofern ist derzeit weitestgehend offen, ob sich die Abschaffung des Meisterzwangs – wie häufig kolportiert – tatsächlich negativ auf die Qualität in den zulassungsfreien Gewerken ausgewirkt hat. Gleichzeitig wäre ein Rückgang der durchschnittlichen Qualität in einzelnen Gewerken aber auch nicht per se problematisch, sofern dies den Präferenzen der Verbraucher entspricht. Ferner ist Qualitätsdifferenzierung ein wesentliches Merkmal wettbewerblich organisierter Märkte und ermöglicht es Verbrauchern, das für sie passende Qualitätsniveau zu einem für sie passenden Preis nachzufragen.

In einem solchen Marktumfeld mit differenzierten Angebotsqualitäten kann der Meisterbrief unter Umständen ein freiwilliges Qualitätssignal darstellen, durch das Verbrauchern ein besonderes Qualitätsversprechen signalisiert werden kann. Die Unterscheidung zwischen Meister- und Nichtmeisterbetrieben kann für die Verbraucher sodann ein Anhaltspunkt sein, um die für sie passende Preis-Qualitäts-Kombination auszuwählen. Weitere marktendogene Informationsmechanismen, durch welche Informationsasymmetrien zumindest teilweise abgebaut werden, sind etwa die Reputation von Betrieben sowie persönliche Empfehlungen. Zur Erhöhung der Markttransparenz haben in den letzten Jahren nicht zuletzt Vermittlungs- und Bewertungsportale für Handwerker im Internet beigetragen.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Meisterzwang zur Sicherung der Qualität

Angesichts der oben angeführten ökonomischen Einwände begegnet die Ausweitung des Meisterzwangs zur Sicherung der Qualität im Handwerk auch verfassungsrechtlichen Bedenken.⁶ Ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG – hier wohl in Form einer subjektiven Berufszulassungsvoraussetzung – ist nur bei Vorliegen gewichtiger Belange des Gemeinwohls zu rechtfertigen. Der Eingriff muss zudem verhältnismäßig sein. Die Wahrung der Qualität der Arbeit im Handwerk dürfte einen solchen Grundrechtseingriff indes kaum rechtfertigen.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass – wie ausgeführt – die Vorstellungen über ein ausreichendes Maß an Qualität und die Bereitschaft der Verbraucher, für eine höhere Qualität mehr zu bezahlen, unterschiedlich sind. Für den Fall, dass die Arbeit tatsächlich mangelhaft erbracht wurde, stehen außerdem die gesetzlichen Gewährleistungsrechte zur Verfügung. Zwar kann deren Durchsetzung unter Umständen schwierig sein – etwa aufgrund der Insolvenz des Auftragnehmers. Dies ist aber kein exklusives Problem in den zulassungsfreien Gewerken, wengleich hier die Zahl der Marktaustritte wie erwähnt höher bzw. die Stabilität der Betriebe insgesamt geringer ist. Zudem ist zu betonen, dass der Markt hinreichend transparent ist und die Auftraggeber zwischen etablierten und neuen Betrieben sowie zwischen Meister- und Nichtmeisterbetrieben wählen können. Der Verweis auf die Gewährleistungsrechte mag zu kurz gegriffen sein, sofern mangelnde Qualität zu einer Gefahr für Leib und Leben Dritter führen kann; dies setzt freilich voraus, dass man das Ar-

gument, der Meisterbrief garantiere eine höhere Qualität, grundsätzlich akzeptiert. Vor diesem Hintergrund nahm der Gesetzgeber im Rahmen der Reform der HwO in den Jahren 2003/2004 eine Einteilung in – insbesondere – gefahrgeneigte und somit zulassungspflichtige Handwerke sowie sonstige, zulassungsfreie Handwerke vor (s. o.). Dies geschah ausdrücklich mit dem Ziel, den Meisterzwang verfassungsrechtlich stärker abzusichern. Aber selbst unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber seitens der Rechtsprechung zugestandenen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraums⁷ ist die Gefahrgeneigtheit der zulassungsfrei gestellten Gewerke zweifelhaft. Jedenfalls müsste der Gesetzgeber nun begründen, inwiefern mit Blick auf die Gefahrgeneigtheit einzelner Gewerke die Einschätzung in den Jahren 2003/2004 falsch gewesen ist bzw. heute eine andere Bewertung angezeigt ist.

Meisterzwang auch kein adäquates Instrument zur Stärkung der Ausbildung im Handwerk

Auch das Ziel einer Stärkung der Ausbildungsleistung des Handwerks kann aus Sicht der Monopolkommission eine Ausweitung des Meisterzwangs nicht rechtfertigen. Hintergrund der Forderung nach einer Ausweitung des Meisterzwangs ist in diesem Zusammenhang, dass im Handwerk vor allem Meisterbetriebe zur Ausbildung von Lehrlingen berechtigt sind (vgl. dazu die Infobox auf S. 5).

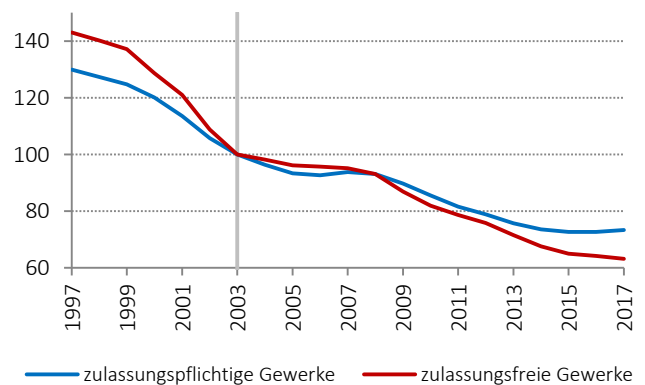
Betrachtet man die Entwicklung der Ausbildungszahlen des Handwerks, so zeigt sich, dass der Lehrlingsbestand sowohl in den zulassungsfreien als auch in den zulassungsbeschränkten Gewerken rückläufig ist. Von 1997 bis 2017 ist die Anzahl der Auszubildenden in den zulassungspflichtigen Gewerken nach Angaben des ZDH von 538.507 auf 304.363 und in den zulassungsfrei gestellten Gewerken von 32.342 auf 14.292 zurückgegangen. Dabei ist die Anzahl der Auszubildenden in den zulassungsfrei gestellten Gewerken sowohl in den Jahren vor als auch in den Jahren nach der Handwerksnovelle 2003/2004 relativ betrachtet stärker zurückgegangen. Aktuell ist insbesondere in den zulassungsfreien Gewerken weiterhin ein Rückgang der Ausbildungszahlen feststellbar, während in den zulassungspflichtigen Gewerken die Ausbildungszahlen zuletzt leicht gestiegen sind.

Ob und – falls ja – inwieweit der stärkere Rückgang der Ausbildungszahlen in den zulassungsfreien Gewerken auch auf die Abschaffung des Meisterzwangs zurückzuführen ist, ist

fraglich. Empirische Untersuchungen deuten zwar auf einen auch statistisch signifikanten Rückgang der Ausbildungsleistung in den zulassungsfreien Gewerken ab dem Jahr 2009 hin.⁸ Nicht eindeutig ist allerdings, ob dieser Rückgang in Anbetracht des zeitlichen Abstands zur Handwerksnovelle kausal auf die Abschaffung des Meisterzwangs zurückzuführen ist. Als möglicher anderer Grund hierfür wird teilweise die vorübergehende Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung von 2003 bis 2008 angeführt. Hierdurch konnten in den zulassungsfreien Gewerken fachlich geeignete Betriebsinhaber auch ohne den Nachweis über den Erwerb besonderer berufs- und arbeitspädagogischer Kompetenzen Lehrlinge ausbilden. Diese Möglichkeit endete mit Beginn des Ausbildungsjahres 2009, woraufhin möglicherweise viele Betriebsinhaber in den zulassungsfreien Gewerken aus Kosten-Nutzen-Erwägungen auf den Erwerb des Nachweises und damit auf die Ausbildung von Lehrlingen verzichteten.

Abb. 2: Entwicklung des Lehrlingsbestands

(Index: 2003=100)



Anm.: Bestand jeweils am 31.12.

Quelle: ZDH, eigene Darstellung

Der möglicherweise auch auf die Abschaffung des Meisterzwangs zurückzuführende Rückgang der Ausbildungsleistung rechtfertigt aus Sicht der Monopolkommission gleichwohl nicht dessen Wiederausweitung. Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Handwerk traditionell über den eigenen Bedarf ausbildet. Derzeit verbleiben nach Abschluss ihrer Ausbildung weniger als 40 Prozent der ausgebildeten Gesellen im Handwerk. Damit ist das Handwerk zwar ein wichtiger Fachkräftezubringer für andere Wirtschaftsbereiche. Mit Blick auf die Sicherung des Fachkräftenachwuchses im Handwerk selbst verdeutlichen die Zahlen aber vor allem, dass im Handwerk eher ein Abwanderungs- denn ein Ausbildungsproblem besteht.⁹ Ferner ist zu betonen, dass in ande-

ren Wirtschaftsbereichen, wie z. B. in der Industrie, eine Marktzugangsbeschränkung wie der Meisterbrief zum Zwecke der Steigerung der Ausbildungsleistung nicht für notwendig erachtet wird. Schließlich ist auch auf den geringen Anteil von ca. fünf Prozent der zulassungsfreien Gewerke an der Anzahl der Auszubildenden im Handwerk insgesamt hinzuweisen. Eine Ausweitung des Meisterzwangs dürfte insofern rein quantitativ ohnehin nur geringe Auswirkungen auf die Ausbildungsleistung des gesamten Handwerks haben.

Sofern der Gesetzgeber die schon heute hohe Ausbildungsleistung des Handwerks zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses weiter stärken möchte, so sollte dies aus Sicht der Monopolkommission nicht über eine Ausweitung von Berufszugangsbeschränkungen erfolgen. Stattdessen könnten gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der beruflichen Ausbildung sowie gegebenenfalls zur Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ergriffen werden. So könnte etwa der Erwerb der Ausbildungsberechtigung attraktiver gestaltet werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Meisterzwang zur Stärkung der Ausbildungsleistung

Danach bestehen auch mit Blick auf das Ziel einer Stärkung der Ausbildungsleistung als möglichem Rechtfertigungsgrund für eine Ausweitung des Meisterzwangs verfassungsrechtliche Bedenken. Zwar dürfte die Sicherstellung eines ausreichenden Fachkräftenachwuchses im Handwerk und für die gesamte gewerbliche Wirtschaft einen gewichtigen Gemeinwohlbelang darstellen.¹⁰ Zweifel ergeben sich aber hinsichtlich der Angemessenheit einer Ausweitung des Meisterzwangs. Fraglich erscheint, ob das grundsätzliche Ablegen einer Meisterprüfung, die mit einem großen zeitlichen, fachlichen und finanziellen Aufwand verbunden ist,¹¹ ein solches gesetzgeberisches Ziel rechtfertigen kann, sofern der betreffende Handwerksberuf tatsächlich nicht gefahrgeneigt ist, sondern allenfalls Qualitätsdefizite in Rede stehen, und nur ein quantitativ kleiner Beitrag zur Ausbildungsleistung des Handwerks sowie der Gesamtwirtschaft zu erwarten ist (s. o.).



AUSBILDUNGSBEFUGNIS IM HANDWERK

- Zur Ausbildung befugt sind in den zulassungspflichtigen Berufen derzeit neben Meistern „Altgesellen“ sowie Hochschulabsolventen und Personen mit einer Ausnahmegewilligung, sofern sie den berufs- und arbeitspädagogischen Teil der Meisterprüfung oder eine gleichwertige Prüfung bestanden haben (§ 22b Abs. 2 HwO).
- In den zulassungsfreien Berufen sind die Anforderungen ähnlich; dort ist, wenn keine Meisterprüfung abgelegt wurde, zur Ausbildung befugt, wer eine fachliche Prüfung bestanden hat und eine angemessene Dauer in dem entsprechenden Beruf tätig gewesen ist. Zusätzlich ist der Nachweis berufs- und arbeitspädagogischer Kompetenzen erforderlich (§ 22b Abs. 3 HwO).

Unklare bis negative Folgen einer Ausweitung des Meisterzwangs

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen lehnt die Monopolkommission eine Wiederausweitung des Meisterzwangs auf die derzeit zulassungsfreien Gewerke ab. Eine Ausweitung des Meisterzwangs dürfte zu einem deutlichen Rückgang der Betriebsgründungen in den derzeit zulassungsfreien Gewerken führen. Der bereits heute in einigen Handwerksberufen bestehende Fachkräftemangel dürfte sich hierdurch eher noch verschärfen denn mildern.

Die Ausweitung des Meisterzwangs dürfte zwar zu einer Erhöhung der formalen Qualifikation der Betriebsinhaber bzw. -leiter beitragen. Inwiefern es hierdurch zu nachhaltigen Qualitätssteigerungen der angebotenen Leistungen kommen würde, ist hingegen unklar. Demgegenüber profitieren gerade die Verbraucher von der derzeitigen qualitativen Differenzierung handwerklicher Leistungen. Auch zur Stärkung der Ausbildungsleistung des Handwerks ist eine Beschränkung des Marktzugangs in Form des Meisterzwangs nicht erforderlich. Sofern eine Förderung der handwerklichen bzw. beruflichen Ausbildung für erforderlich gehalten wird, sollten hierzu zielgenauere Maßnahmen ergriffen werden.

* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind als geschlechtsneutral zu verstehen.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 65.

² Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/71, Sitzung vom 13. Dezember 2018, S. 8206 ff.

³ Monopolkommission, XVI. Hauptgutachten, Baden-Baden 2006, Tz. 126 ff.; XV. Hauptgutachten, Baden-Baden 2004, Tz. 186 ff.; Sondergutachten 31: Reform der Handwerksordnung, Baden-Baden 2001; XII. Hauptgutachten, Baden-Baden 1998, Tz. 59 ff.

⁴ Siehe hierzu und zum Folgenden Runst, P. et al., Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, Wirtschaftsdienst 98(5), 2018, S. 365–371.

⁵ Müller, K., Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründern im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien Nr. 94, Duderstadt 2014.

⁶ Zu einer insgesamt positiveren Einschätzung gelangt Burgi in einem Gutachten im Auftrag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) von September 2018, Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO?, Wirtschaft und Verwaltung 3/2018, S. 181 ff.

⁷ BVerwG, Urteil vom 9. April 2014, 8 C 50/12 – Maler- und Lackiererhandwerk, Rz. 37 ff. (zit. nach Juris); Urteil vom 31. August 2011, 8 C 9/10 – Dachdeckerhandwerk, Rz. 30 ff. (zit. nach Juris); Urteil vom 31. August 2011, 8 C 8/10 – Friseurhandwerk, Rz. 29 ff. (zit. nach Juris); OVG NRW, Urteil vom 20. November 2017, 4 A 1113/13 – Zahntechnikerhandwerk, Rz. 41 ff. (zit. nach Juris).

⁸ Koch, A. / Nielen, S., Ökonomische Wirkungen der Handwerksnovelle 2004: Ergebnisse einer Kontrollgruppenanalyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18(1), 2017, S. 72–85; Koch, A. / Nielen, S., Ökonomische Effekte der Liberalisierung der Handwerksordnung von 2004, WISO Diskurs 05/2016; Runst P. / Thomä, J., Does occupational deregulation affect in-company vocational training? – Evidence from the 2004 Reform of the German Trade and Crafts Code, ifh Working Papers, No. 14, 2018.

⁹ Runst, P., Contra: Wiedereinführung der Meisterpflicht. Migranten erhalten eine Chance, Wirtschaftsdienst 98(8), 2018, S. 535.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2005, 1 BvR 1730/02, Rz. 19 (zit. nach Juris); Beschluss vom 17. Juli 1961, 1 BvL 44/55, Rz. 23 (zit. nach Juris.).

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2005, 1 BvR 1730/02, Rz. 20 (zit. nach Juris).

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Achim Wambach.

KONTAKT

Monopolkommission
Kurt-Schumacher-Str. 8 · 53113 Bonn
info@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

➔ Abonnieren Sie den Policy Brief über unseren E-Mail-Newsletter.



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT,
WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHT,
UMWELT- UND SOZIALRECHT
JURISTISCHE FAKULTÄT



LMU, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Prof. Dr. Martin Burgi

Telefon +49 (0)89 2180-6294
Telefax +49 (0)89 2180-3199
martin.burgi@jura.uni-muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

München, 29. Januar 2019

**Zum Policy Brief der Monopolkommission (Ausgabe 2, Januar 2019):
„Monopolkommission für Zulassungsfreiheit im Handwerk“**

Die Monopolkommission, die sich bereits wiederholt für die Abschaffung des Meisterbriefanfordernisses im Handwerk eingesetzt hat und auch vor der Handwerksnovelle im Jahr 2004 entsprechend tätig geworden ist, spricht sich in diesem Dokument gegen die im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode erwogene Rückführung einzelner Anlage B1-Handwerke in die Anlage A zur HwO aus. Sie führt hierzu verschiedene aus ihrer Sicht zwingende bzw. überzeugende ökonomische Gründe ins Felde, denen erforderlichenfalls mit wirtschaftswissenschaftlichem Sachverstand begegnet werden müsste.

Während bemerkenswerterweise zur Vereinbarkeit eines solchen Vorhabens mit dem Europarecht keine Aussage getroffen wird, finden sich an drei Stellen knappe verfassungsrechtliche Einschätzungen, auf die nachfolgend kurz eingegangen werden soll.

1. So heißt es auf S. 3: „Die Wahrung der Qualität der Arbeit im Handwerk dürfte einen solchen Grundrechtseingriff indes kaum rechtfertigen.“ Dies suggeriert, dass die Abwehr von Gefahren für andere Rechtsgüter als Leben und Gesundheit (Verbraucherschutz, teilweise Umwelt- bzw. Kulturgüterschutz) nicht als besonders wichtiges Gemeinschaftsgut infrage kommen könnte, mit dem sich der in der Tat rechtfertigungspflichtige Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen ließe. Richtigerweise handelt es sich hierbei indes um eine im Wirtschaftsverwaltungsrecht in mehreren Teilgebieten anerkannte Legitimationsgrundlage, und das Bundesverfassungsgericht hat selbst wiederholt festgestellt, dass der

Verbraucherschutz zu den besonders wichtigen Gemeinschaftsgütern zählt (BVerfGE 19, 330 (338); BVerfGE 34, 71 (78)). Bei der sodann erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung spielt der Umstand, dass die Kunden von Handwerkern oftmals Privatpersonen sind, die nicht in gleicher Weise über eine Kompetenz zur Beurteilung der erbrachten Qualität verfügen wie unternehmerisch tätige Kunden ebenso eine wichtige Rolle wie die Tatsache, dass die von Handwerkern jeweils erbrachten Dienstleistungen bzw. hergestellten Produkte nicht ihrerseits bereits einer Genehmigungs- oder Zertifizierungspflicht unterworfen sind, wie oftmals etwa industrielle Produkte.

Der von der Monopolkommission sodann gegebene Hinweis auf das Bestehen „gesetzlicher Gewährleistungsrechte“ vermag nicht die „Erforderlichkeit“ des Meisterbrieferfordernisses infrage zu stellen, da es sich hierbei um ein jedenfalls weniger wirksames Instrument handelt. Denn die Inanspruchnahme zivilrechtlicher Gewährleistungs- und Haftungsregelungen erfordert ein hohes Maß an eigener Durchsetzungsbereitschaft und finanziellem Durchhaltevermögen, während die das Meisterbrieferfordernis kennzeichnende administrative Vorabkontrolle nicht zuletzt auch sozial schwächeren Verbrauchergruppen zugutekäme. Die These der Monopolkommission zu Ende gedacht, wäre ein öffentlich-rechtlich bewirkter Verbraucherschutz ausgeschlossen, sobald zivilrechtliche Gewährleistungsansprüche zur Verfügung stehen. Dies entspricht nicht der Realität des Verbraucherschutzregimes in Deutschland noch sind verfassungsrechtliche Gründe hierfür erkennbar.

2. Auf S. 4 wird die These aufgestellt, dass der Gesetzgeber im Jahre 2019 „begründen (müsste), inwiefern mit Blick auf die Gefahreneigtheit einzelner Gewerke die Einschätzung in den Jahren 2003/2004 falsch gewesen ist bzw. heute eine andere Bewertung angezeigt ist.“ Dies missachtet, dass das Bundesverfassungsgericht bis heute keine Begründungspflichten im Hinblick auf Eingriffsgesetze zulasten der Berufsfreiheit angenommen hat. Vor allem aber ist der demokratisch jeweils neu legitimierte parlamentarische Gesetzgeber nicht an Einschätzungen aus früheren Legislaturperioden (oder gar der Monopolkommission) gebunden. Vielmehr ist er grundsätzlich frei, neue bzw. weiterentwickelte Zwecksetzungen zu formulieren, sofern diese nur inhaltlich den Anforderungen, die an Grundrechtseingriffe zu stellen sind, standhalten. Insbesondere besteht keine Beschränkung auf den im Jahre 2004 leitenden Zweck der Abwehr von Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit.

3. Auf S. 5 des Policy Briefes anerkennt die Monopolkommission erfreulicherweise, dass die Sicherstellung eines ausreichenden Fachkräftenachwuchses im Handwerk und für die gesamte gewerbliche Wirtschaft einen grundsätzlich hinreichend gewichtigen Gemeinwohlbelang dar-

stellen kann. Indem sie diesen Belang aber wiederum in ein (unklares) Verhältnis zum Aspekt der Gefahrgeneignetheit bringt, missachtet sie, dass der demokratisch legitimierte Gesetzgeber des Jahres 2019 in Anbetracht einer gegenüber 2004 signifikant veränderten Arbeitslosenstatistik und insbesondere eines signifikant veränderten Nachwuchs- und Fachkräftemarktes den Zweck der Stärkung der beruflichen Bildung in kleinbetrieblichen Strukturen auch unabhängig von Gefahrenaspekten verfolgen kann. Dabei liegt eine Differenzierung anhand von Teilgruppen innerhalb des Handwerks nahe. Es geht mithin nicht um eine pauschale Lösung, sondern darum, ob und inwieweit das Meisterbriefanforderungs im Hinblick auf das jeweils betroffene einzelne Handwerk erkennbare Effekte zugunsten der Zwecke von Ausbildungssicherung und beruflicher Bildung erwarten lässt.

Fazit:

Die Formulierung und Ausgestaltung weiterentwickelter oder auch gänzlich neuer Gemeinwohlbelange obliegt im Verfassungssystem der Bundesrepublik dem parlamentarisch legitimierten Gesetzgeber. Ihre verfassungsrechtliche Beurteilung ist sodann den Fachgerichten und in letzter Instanz dem Bundesverfassungsgericht anvertraut. Mit den Grundsätzen von dessen bisheriger Rechtsprechung wäre das Vorhaben einer Rückführung einzelner Handwerke von der Anlage B1 in die Anlage A zur Handwerksordnung jedenfalls vereinbar, wie in meinem ausführlichen Gutachten vom 24.9.2018 nachgewiesen werden konnte.

Professor Dr. Martin Burgi