

Thomas Dietz

Braucht der Kunde seinen Meister? Zur Deregulierung des Handwerks

Die Monopolkommission und die von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission haben schon vor Jahren eine grundlegende Reform der Handwerksordnung gefordert. Inwieweit haben sich diese Forderungen in politischen Maßnahmen niedergeschlagen? Wie stellt sich die rot/grüne Bundesregierung zu diesem Thema?

Einige Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik sehen in der Rücknahme staatlicher Regulierungen einen nicht unerheblichen Beitrag zur Entfaltung der Marktkräfte und damit zur Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit. Von politischer Seite ist in der letzten Legislaturperiode der Versuch unternommen worden, einen der am meisten regulierten Sektoren der Bundesrepublik, das Handwerk, mit einer Reform der Handwerksordnung auf eine neue, stärker marktorientierte Grundlage zu stellen. Dabei kam der weitreichendste Vorschlag aus einer politischen „Ecke“, von der man dies nicht unbedingt erwartet hätte – der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Nachfolgend soll untersucht werden, warum eine grundlegende Deregulierung des Handwerksektors überhaupt gerechtfertigt wäre und welche Chancen in der jetzigen Legislaturperiode bestehen, diese tatsächlich durch- und umzusetzen.

Fakten zum Handwerk

Die Regelungen zur Berufszulassung und -ausübung im Handwerk weisen eine lange Tradition auf und haben sich gegenüber bisherigen Deregulierungsversuchen als äußerst resistent erwiesen. Am Ende einer wechselvollen Geschichte der Selbstordnung des Handwerks, die bis in das Zunftwesen des Mittelalters zurückreicht, stand die 1953 vom Bundestag verabschiedete Handwerksordnung. Sie reguliert die Berufszulassung, die Berufsausübung und die Berufsbildung im Handwerk sowie die Aufgaben der handwerklichen Organisationen (Handwerkskammern)¹.

Handwerksunternehmen sind nicht klar anhand bestimmter inhaltlicher Spezifika definiert, sondern rein über die Anlagen A und B der Handwerksordnung. Was in diesen Anlagen als Gewerbe aufgeführt ist, zählt zum Handwerk (Anlage A) oder zum handwerksähnlichen Gewerbe (Anlage B), was nicht aufgeführt ist, zählt nicht zum Handwerk.

Das Handwerk beschäftigt bundesweit momentan etwa 20% aller Erwerbstätigen und beherbergt knapp 40% aller Auszubildenden. Die Zahl der Beschäftigten in den Handwerksunternehmen ist zwischen 1977 und 1998 erheblich gestiegen, unterlag im Zeitraum 1992 bis 1995 aber starken konjunkturellen Schwankungen, deren Folgen bis heute noch nicht ganz überwunden sind. Ende 1999 betrug die Zahl der Beschäftigten im Handwerk gut sechs Millionen. Die etwa 830000 Betriebe erwirtschafteten dabei einen Umsatz von rund einer Billion DM².

Bisherige Reformen

Die Handwerksordnung wurde zuletzt 1994 und 1998 mit dem „Ziel einer behutsamen Novellierung“ (so das Bundeswirtschaftsministerium) reformiert. Mit der in Bundestag und Bundesrat mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und FDP verabschiedeten Reform aus dem Jahr 1998 ist zwar auch ein neues Handwerk („Gerüstbauer“) in die Liste der Berufe, die als Handwerk ausgeübt werden können, aufgenommen worden, im wesentlichen ist aber nur eine Reihe von bisher getrennten Meisterberufen zusammengelgt worden, so daß statt bisher 127 künftig nur noch 94 Meisterberufe in der Handwerksordnung auftauchen werden.

Damit sollen mehr Leistungen „aus einer Hand“ ermöglicht werden. So kann die Werkstatt eines Hand-

Dr. Thomas Dietz, 34, ist Referent im Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen in Berlin. Davor war er Fachreferent für die Bereiche Wirtschaft und Europaangelegenheiten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag.

¹ Vgl. Monopolkommission: Zwölftes Hauptgutachten 1996/97, Bonn 1998, S. 51.

² <http://www.h-online.net/info.htm>.

werkers, der die neue Meisterprüfung zum Kfz-Techniker ablegt, künftig jeden Service rund ums Auto bieten. Bisher mußte ein Handwerker dazu mindestens zwei Meisterprüfungen ablegen. Auch die Liste der handwerksähnlichen Gewerbe wurde an die Änderungen der Anlage A angepaßt und um neue handwerksähnliche Gewerbe erweitert³. Einige ursprünglich geplante Neuregelungen, die insbesondere im Bereich der neuen Medien (z.B. Druckvorlagenhersteller, Informations- und Kommunikationselektroniker) Meisterprüfungen vorsahen und damit Tausende von Existenzgründungen gefährdet hätten (bislang prägen Seiteneinsteiger das Gesicht dieser Branche), konnten sich nicht durchsetzen.

Zwar ist mit dieser Reform der Handwerksordnung tatsächlich eine gewisse Vereinfachung bürokratischer Regelungen verbunden. Die Reform ging jedoch am eigentlichen Problem vorbei, da die Rahmenbedingungen für das Handwerk nicht grundlegend verbessert wurden. Vor allem ging es dabei um die Frage der Zulassungsvoraussetzungen.

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hatte damals einen eigenen Gesetzentwurf zur Änderung der Handwerksordnung eingebracht⁴. In diesem sprach sie sich für folgende Lockerungen der Zulassungsvoraussetzungen aus:

- In die Handwerksrolle sollten sich im Bereich der sogenannten nicht gefahrgeneigten Handwerke künftig auch Handwerksgejellen eintragen lassen können, die drei Jahre ununterbrochen in ihrem Beruf tätig waren.
- Mit zweijähriger erfolgreicher Selbständigkeit und dem Nachweis ihrer Ausbildungsseignung sollten sie die Berechtigung erwerben, Lehrlinge auszubilden.

Damit wäre die Meisterprüfung als Voraussetzung für die Selbständigkeit und die Ausbildung von Lehrlingen nicht mehr notwendig gewesen (zumindest in den nicht gefahrgeneigten Berufen).

Hintergrund des Antrags der Grünen war insbesondere, daß diese das Handwerk als einen der wichtigsten Bündnispartner für den ökologischen Umbau und die Etablierung der nachhaltigen Dienstleistungsgesellschaft sehen. Bereits 40% der Handwerksbetriebe sind mehr oder weniger mit Umweltfragen beschäftigt. Im Zuge einer „Energiewende“ erwarten die Grünen darüber hinaus eine neue Existenzgründungswelle im Handwerk. Nicht zuletzt diese sollte mit günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen flankiert werden.

³ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 56.

⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/8846 vom 28. 10. 1997.

Weiterreichende Deregulierung

Die Zugangsvoraussetzungen für die Gründung einer selbständigen Existenz im Handwerk sind in der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich einmalig hoch. Um selbständig in einem Vollhandwerk (nach Anlage A der Handwerksordnung) tätig sein zu können, ist die Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich, wofür wiederum das Ablegen der Meisterprüfung („großer Befähigungsnachweis“) zwingende Voraussetzung ist. Mit dem Ablegen dieser Prüfung sind Kosten von mehreren 10000 DM und ein durchschnittlicher Zeitaufwand von sieben Jahren verbunden. Alle anderen europäischen Staaten mit Ausnahme von Luxemburg und Österreich begnügen sich entweder mit Zulassungsregeln für die sogenannten gefahrgeneigten Handwerke oder verzichten ganz auf Zulassungsbeschränkungen. So gibt es in der Schweiz bis heute keine Meisterpflicht⁵.

Die Auswirkungen des großen Befähigungsnachweises sind allerdings sowohl in der Wissenschaft als auch politisch umstritten. Besonders die Monopolkommission hat sich in der letzten Zeit als vehementer Deregulierungsbefürworter hervorgetan. Ihrer Ansicht nach behindert der schwierige Zugang zum Handwerk Existenzgründungen, da ein großes Potential an qualifizierten Handwerkern vorhanden sei, welche teilweise seit langen Jahren in ihrem Beruf tätig sind, den zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Meisterprüfung jedoch nicht aufbringen können oder wollen.

Als Beleg für die negativen Auswirkungen des großen Befähigungsnachweises führt die Monopolkommission einen Vergleich der Zahl der Handwerksunternehmen mit der Zahl der Unternehmen des handwerksähnlichen Gewerbes an, für welches uneingeschränkte Gewerbefreiheit gilt. Während die erste Gruppe seit den achtziger Jahren stagniert, hat sich letztere zwischen 1980 und 1996 fast verdreifacht.

Durch die Pflicht zur Meisterprüfung werde außerdem die Gewerbe- und Berufsfreiheit im Handwerk massiv eingeschränkt, erhebliche Arbeitsplatz- und Ausbildungspotentiale würden verschenkt, die Schwarzarbeit begünstigt, da der schwarz arbeitende Geselle bei seiner illegalen Gewerbeausübung einen niedrigeren Preis kalkulieren kann als der zugelassene Handwerksmeister und schließlich würde der große Befähigungsnachweis den Marktzutritt beschränken und dadurch kartellähnliche Strukturen auf den Handwerksmärkten schaffen, mit der Folge, daß das

⁵ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 53.

Angebot künstlich verknappt und zu überhöhten Preisen gearbeitet würde⁶.

Zugangsvoraussetzung deregulieren!

Schließlich brächte sich das Handwerk mit dem großen Befähigungsnachweis auch gegenüber der ausländischen Konkurrenz in eine schlechte Ausgangsposition, da Handwerker aus anderen EU-Staaten in der Bundesrepublik Deutschland bereits jetzt ohne Meisterbrief selbständig tätig sein können. Sie haben dazu im Zuge der Freizügigkeit die Möglichkeit, wenn sie ihr Gewerbe in ihrem Heimatland sechs Jahre lang selbständig ausgeübt haben. Für Inländer gilt jedoch nach wie vor die Handwerksordnung und damit die Pflicht zur Meisterprüfung. Die unterschiedlichen Marktzugangsvoraussetzungen erschweren damit, einerseits die Angebotsausweitung für Dienstleistungen des deutschen Handwerks in andere EU-Staaten (zu teuer!) und begünstigen gleichzeitig das Angebot ausländischer Handwerksleistungen in Deutschland. Bei der anstehenden Osterweiterung könnten die Nachteile dieser Regulierung noch stärker hervortreten als bisher⁷.

Konsequenterweise hat die Monopolkommission in ihrem zwölften Hauptgutachten aus dem Jahre 1998 deshalb die Aufhebung des großen Befähigungsnachweises als Zugangsvoraussetzung für das Handwerk empfohlen, sich allerdings für den Erhalt des Meisterbriefs als Voraussetzung für die Ausbildungsbefähigung ausgesprochen.

Eine derartige Deregulierung hält jedoch beispielsweise das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung nicht für sinnvoll. In einer im Mai 1999 veröffentlichten Studie kommt das RWI unter anderem zu dem Ergebnis, daß der große Befähigungsnachweis im deutschen Handwerk. Relikt einer überkommenen Ständegesellschaft oder modernes Instrument der Wirtschaftspolitik?, Essen 1999, S. 87 f.

⁶ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 56 f.

⁷ Vgl. ebenda.

gungsnachweis: die Informationskosten für die Verbraucher senkt und das Risiko von Fehlentscheidungen und damit von Fehlallokationen verringert, eine Aufhebung des Befähigungsnachweises die Schwarzarbeit nicht wirksam bekämpfen könnte und sich die Hypothese einer langfristigen Marktabschottung mit der Folge von Monopolrenten nicht belegen ließe⁸.

Meisterbrief als Qualitätskriterium?

Eine Deregulierung des Handwerks muß jedoch nicht zwangsläufig mit der Abschaffung des Meisterbriefs verbunden sein. Der Meisterbrief sollte sich nur von der verpflichtenden Voraussetzung zum freiwilligen Qualitätskriterium wandeln und weiterhin seinen Platz als besonderer Qualifikationsnachweis behalten, weil die Verbraucher entscheiden können sollten, ob sie lieber die Dienste eines Meisterbetriebes oder eines anderweitig qualifizierten Handwerkers in Anspruch nehmen wollen.

Auch sollte bei den sogenannten gefahrgeneigten Handwerken der Erwerb des Meisterbriefes weiterhin verpflichtende Voraussetzung für die Gründung eines Betriebes bleiben⁹. Die Monopolkommission hält demgegenüber eine ergänzende Regelung zum Gefahrenhandwerk für entbehrlich, da „die allgemeine Gewerbeaufsicht, das gegenwärtige Haftungsrecht und bestehende präventive Schutzvorschriften [...] als Verbraucherschutz ausreichend“ seien¹⁰.

⁸ Vgl. P. Klemmer, H. Schrumpf: Der große Befähigungsnachweis im deutschen Handwerk. Relikt einer überkommenen Ständegesellschaft oder modernes Instrument der Wirtschaftspolitik?, Essen 1999, S. 87 f.

⁹ Zu den gefahrgeneigten Handwerken gehören dabei Schornsteinfeger, Kälteanlagebauer, Kraftfahrzeugmechaniker, Gas- und Wasserinstallateure, Elektroinstallateure, Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädiemechaniker und Zahntechniker.

¹⁰ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 58.

Jörg Pohlman

Patentverletzung und Klageansprüche im amerikanischen Recht

Die Durchsetzung von Patentansprüchen in den USA weist Besonderheiten auf, die für betroffene Unternehmen Chancen, aber auch große finanzielle Risiken mit sich bringen. Der Verfasser – Leiter der Markenabteilung eines großen deutschen Unternehmens – geht im Anschluß an einen Überblick über die Rechtslage insbesondere auf die für die Praxis relevanten Fragestellungen (Auslegung von Patentansprüchen, Festlegung der Verletzung und resultierende Folgeansprüche auf Unterlassung und Schadensersatz) ein.

1999, 193 S., brosch., 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr, ISBN 3-7890-6151-4

 **NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**

Seitens der Handwerksverbände werden immer wieder drei zentrale Argumente für den Meisterbrief genannt. Er sei die Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Handwerks sowie für den hohen Ausbildungsstand und verhindere eine ruinöse Konkurrenz durch gegenseitiges Unterbieten bei den Preisen¹¹.

Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft eingerichtete Kommission¹² kam jedoch bereits 1991 zu dem Ergebnis, daß die Meisterprüfung als Mittel der Qualitätssicherung entbehrlich ist. Diese Kommission vertritt die Auffassung, daß es auch keinen Grund gibt anzunehmen, ohne den großen Befähigungsnachweis würde die Ausbildungsleistung im Handwerk beträchtlich sinken. Außerdem liefert nach Ansicht der Monopolkommission der große Befähigungsnachweis keine Garantie für fachgerechte Berufsausübung: „Gerade bei sich schnell ändernden wirtschaftlichen und technischen Anforderungen an Handwerktätigkeiten ist das in der Vergangenheit erworbene Wissen immer weniger relevant. Von vergleichsweise wesentlich größerer Bedeutung wäre eine Fort- und Weiterbildung im Beruf, die jedoch durch den Meisterbrief nicht nachgewiesen wird.“¹³

Gegen die Annahme einer sinkenden Ausbildungsquote spricht auch die Tatsache, daß im Handwerk nie mehr ausgebildet wurde als vor 1935, dem Zeitpunkt der Einführung der Meisterpflicht. Die Inhaber handwerklicher Betriebe (d.h. Handwerksmeister) sind darüber hinaus häufig nur noch kaufmännisch in ihrem Betrieb tätig, so daß die Ausbildung faktisch in den Händen angestellter Handwerksgelesen liegt.

Die relativ geringe Zahl von Konkursen im Handwerk spricht ebenfalls nicht unbedingt für die Vorteilhaftigkeit der Handwerksordnung. Diese Tatsache kann auch so interpretiert werden, daß durch die hohen Zugangshürden im Handwerk geringerer Wettbewerb herrscht, was auch weniger fähigen Firmeninhabern das wirtschaftliche Überleben am Markt sichert.

Das RWI¹⁴ kommt hier allerdings zu dem Schluß, daß selbständige Handwerker nicht wirklich einem

geringeren Wettbewerb ausgesetzt sind, da Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche (standardisierte) Handwerksleistungen anbieten und viele Handwerker mit großem Befähigungsnachweis, die momentan abhängig beschäftigt sind, als potentielle Wettbewerber disziplinierend wirken würden. Es sei deshalb tatsächlich die technische und betriebswirtschaftliche Meisterausbildung, die zur Minderung des Insolvenzrisikos führe.

Die Aussichten auf eine Deregulierung

Von seiten der Grünen ist bislang kein neuer Vorstoß zu einer entsprechenden Reform der Handwerksordnung unternommen worden, auch weil die SPD in dieser Frage tief gespalten ist. Ein Entwurf einzelner SPD-Abgeordneter zu diesem Thema, der die Abschaffung des großen Befähigungsnachweises fordert, entspricht laut Mitteilung der SPD-Bundestagsfraktion nicht der Meinung der Bundesregierung und auch nicht der Meinung der SPD-Landesregierungen. Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag hierzu ist widersprüchlich und nicht sehr vielversprechend. Dort heißt es unter Punkt 1.5: „Wir werden den Zugang zur selbständigen Tätigkeit im Handwerk erleichtern. Es muß künftig möglich sein, den Meisterbrief nach der Existenzgründung berufs begleitend zu erwerben. Der große Befähigungsnachweis bleibt Voraussetzung für die Selbständigkeit im Handwerk.“

Da auf seiten der Grünen in den letzten Monaten erste Anzeichen einer Aufweichung ihrer alten Position festzustellen sind, und die Handwerkskammern – diese Aufweichung eventuell verursachend – vor Ort verstärkt den Kontakt zu Repräsentanten der Grünen suchen, um ihnen einen massiven Rückgang der Ausbildungsbereitschaft anzukündigen, falls der Meisterbrief relativiert werden sollte, schwinden die Aussichten auf eine wirklich grundlegende Reform der Handwerksordnung weiter.

Da eine Reform der Handwerkskammern, die anders als die Industrie- und Handelskammern eine relativ große Akzeptanz unter ihren Mitgliedern genießen (wahrscheinlich nicht zuletzt deswegen, weil deren Verteidigung der Meisterpflicht bisher den Zugang zum Handwerk begrenzt hat), von keinem der beiden Koalitionspartner angestrebt wird, wird am Ende dieser Legislaturperiode mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder nur eine geringfügige Änderung der Handwerksordnung, etwa in Form einer Ausweitung der Ausnahmereiche, für die kein Meisterbrief benötigt wird, statt einer grundlegenden Deregulierung stehen.

¹¹ Nach dieser Argumentationslinie hätten „Nichtkönnen“, um nicht vom Wettbewerb ausgeschlossen zu werden, nur die Möglichkeit, über niedrigere Preise in den Markt einzusteigen. Die Folge wäre ein „ruinöser“ Wettbewerb zu Lasten der „Können“ und damit deren Verdrängung vom Markt, weil sie bei Beibehaltung handwerklicher Qualität dem Preiswettbewerb nicht gewachsen seien; vgl. P. Klemmer, H. Schruppf, a.a.O., S. 31.

¹² Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991.

¹³ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 53.

¹⁴ Vgl. P. Klemmer, H. Schruppf, a.a.O., S. 44.