

# Reform der Handwerksordnung – Erfolgreich, aber viel zu halbherzig

von Karl Brenke\*

## 1 Vorbemerkung

Ein von der Öffentlichkeit wenig beachteter Teil der Agenda 2010 war die Novellierung der Handwerksordnung. Veränderungen bei den bestehenden Marktzugangsbedingungen gehörten jedoch ohnehin auf die Tagesordnung, weil sie im Konflikt zu den Wettbewerbsbedingungen der EU standen. Die Neuordnung des deutschen Handwerksrechts blieb allerdings nur Stückwerk, denn ein großer Teil der handwerklichen Aktivitäten unterliegt weiterhin starken Marktbeschränkungen. Offensichtlich hat die Politik vor einer weitergehenden und grundlegenden Reform angesichts des zu erwarteten Widerstandes von Interessensgruppen zurückgeschreckt.

Weil die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Handwerks in Deutschland – wie in kaum einem anderen Marktsegment – immer stark politisch beeinflusst waren, wird im Folgenden zunächst ein Überblick über die Geschichte des Handwerksrechts hierzulande gegeben. Insbesondere soll gezeigt werden, dass die Handwerksordnung kein Überbleibsel der alten Zunftrechte ist, sondern dass es auch Zeiten gab, in denen es in Deutschland freizügiger zuzugang als heutzutage. Danach wird auf die Debatten vor der jüngsten Reform eingegangen sowie auf deren Ausgestaltung und Wirkungen.

## 2 Ein Blick zurück in die Geschichte bis zur Gründung der Bundesrepublik

Im frühen Mittelalter waren die wirtschaftlichen Strukturen wegen der unentwickelten Arbeitsteilung einfach überschaubar. Es gab im Wesentlichen nur die Agrarproduktion, die vorrangig als Subsistenzwirtschaft betrieben wurde – und über Abgaben oder Frondienste wollte auch die Obrigkeit versorgt werden. Handwerker gab es kaum. Dazu gehörten Schmiede, die landwirtschaftliche Ausrüstungen oder Waffen herstellten oder Baumeister, die es verstanden, größere Gebäude wie Burgen oder Kirchen mit Hilfskräften zu erstellen. Mit ihren besonderen Fähigkeiten hatten sie kaum Konkurrenz zu fürchten, zumal der überregionale Wirtschaftsaustausch sehr beschränkt war.

Im Zuge der Fortschritte in der Landwirtschaft veränderte sich das Bild. Es wurde mehr produziert als zum Eigenbedarf nötig war, und agrarische Erzeugnisse wurden zur Handelsware. Das ließ Städte entstehen – Orte, denen die Landesherren Marktrechte zubil-

\* DIW Berlin, E-Mail: [kbrenke@diw.de](mailto:kbrenke@diw.de)

ligten und die Umschlagplatz zunächst vor allem für die Agrarprodukte wurden und später vermehrt auch für andere Güter. Den Bauern war nicht nur daran gelegen, ihre Produktionsüberschüsse – etwa bei Getreide – gegen die Produktionsüberschüsse anderer Bauern – etwa bei Vieh – zu tauschen, sondern auch Waren wie Tuche, Werkzeuge oder andere Gebrauchsgüter zu erwerben, die früher oftmals noch in Eigenarbeit hergestellt wurden. In den Städten ließ die sich entwickelnde Arbeitsteilung neue Berufe entstehen. Komparative Vorteile kamen mehr und mehr zum Tragen, und die Produktivität stieg. Allerdings war es von den spezialisierten Handwerkern – zumal sie eine lange Ausbildung absolvieren mussten – gar nicht gern gesehen, dass ihnen im lebhaften Wirtschaftstreiben Konkurrenz heranwächst, die ihre Einkommensbasis schmälerte. Das Zunftwesen breitete sich aus, wodurch der Marktzugang reguliert und – was die Zahl der Anbieter anbelangte – limitiert wurde. Nur solche Personen konnten ein bestimmtes Handwerk anbieten, die Mitglied einer jeweiligen Zunft waren. Voraussetzung für die Mitgliedschaft war der Nachweis beruflicher Qualifikationen, wie sie etwa durch einen Meistertitel nachgewiesen werden konnten. Der Erlass der Zunftordnungen oblag den Städten, denen zum Teil die Landesherren zustimmen mussten. Und in den Magistraten oder Senaten der Städte hatten neben den Handelsherren die Handwerker das Sagen. Aber wie es nun mal mit Regulierungen so ist – sie laden dazu ein, unterlaufen zu werden. Die Zunftordnungen galten nur für die Städte – und gleich außerhalb der Stadtmauern konnte jedermann tätig werden, was wegen der fehlenden Wettbewerbsbeschränkungen die wirtschaftliche Entwicklung dort angekurbelt hat (Landes 1998).

Mit der Entwicklung des überregionalen Wirtschaftsaustauschs, der Produktivitätssteigerungen durch die Manufakturen und insbesondere mit dem Aufkommen der Industrie kam das System der Zunftordnungen ökonomisch unter Druck. In politischer Hinsicht sorgte die Aufklärung dafür, die nicht zuletzt durch die französische Revolution und die napoleonischen Kriege rasch an Breitenwirkung gewann. Man hätte annehmen können, dass die sich verändernden ökonomischen Verhältnisse die aus dem Mittelalter stammenden Rechtsverhältnisse rasch hinwegfegen würden, da sie die wirtschaftliche Entwicklung bremsen. Aber wie sich anhand des Handwerksrechtes zeigen lässt, war es nicht so, dass die ökonomischen Umwälzungen quasi automatisch die gesellschaftlichen Verhältnisse revolutionierten, wie es nach dem Historischen Materialismus hätte sein sollen. Zwar gab es zahlreiche Reformen zur Liberalisierung des Wettbewerbs. Die Handwerker und ihre Organisationen liefen zur Verteidigung der Privilegien dagegen aber immer wieder an – und zwar so erfolgreich, dass bis heute der ordnungspolitische Dinosaurier „Handwerksrecht“ nicht ausgestorben ist.

Das ökonomisch fortschrittlichste Land in Deutschland – Preußen – führt per Edikt 1910 in Zusammenhang mit der Einführung der Gewerbesteuer die Gewerbefreiheit ein. In den anderen deutschen Staaten galt sie noch nicht – mit Ausnahme eines Teils jener Gebiete, die unter französischer Besatzung waren. Im Jahr 1845 wurde eine allgemeine Gewerbeordnung für das Königreich Preußen erlassen. Bestehende Handwerksinnungen wurden zwar nicht aufgehoben, und neue konnten sich durchaus gründen. Aber es gab keinen Beitrittszwang, so dass ein Handwerk frei ausgeübt werden konnte. Berechtigt zur Lehrlingsausbildung waren allerdings nur Mitglieder solcher Innungen, in denen vor einer Kommission ein Befähigungsnachweis erbracht werden musste. Diese Regelungen hatten aber nur kurze Zeit Bestand, denn die Revolution von 1848 trieb auch die Handwerker auf die Barrikaden. Revolutionär waren deren Forderungen allerdings nicht, sondern rückwärtsgewandt, denn sie verlangten nach der Wiedereinführung der vom Monopolgeist

geprägten Zunftordnung des 17. Jahrhunderts sowie eine „allgemeine deutsche Gewerkekammer“ als gesetzliches Organ (Droste 1884). Im Jahr 1849 wurde qua königlicher Verordnung bestimmt, dass 53 Handwerke nur dann ausgeübt werden konnten, wenn ein entsprechender Befähigungsnachweis vorlag. Die Voraussetzung dafür war:

„Der Handwerker hat darzuthun, daß er das betreffende Handwerk als Lehrling bei einem Meister gelernt, und daß er die Gesellenprüfung bestanden hat. Nach der Gesellenprüfung bis zur Ablegung der Meisterprüfung sollen mindestens drei Jahre verflossen sein, und die Meisterprüfung sollte in der Regel nicht vor dem vollendeten 24. Lebensjahre abgelegt werden [...]“ (Droste, ebenda).

In den anderen deutschen Staaten wie in Bayern kam es nach 1860 indes zu Liberalisierungen. Ein großer Anlauf zu einer Öffnung des Wettbewerbs erfolgte im Jahr 1869, als im von Preußen dominierten Norddeutschen Bund das Gesetz zur Gewerbe- und Koalitionsfreiheit verabschiedet wurde. Die Regelungen waren eindeutig: „§ 1. Der Betrieb eines Gewerbes ist Jedermann gestattet, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind. Wer gegenwärtig zum Betriebe eines Gewerbes berechtigt ist, kann von demselben nicht deshalb ausgeschlossen werden, weil er den Erfordernissen dieses Gesetzes nicht genügt.“ Zu den Ausnahmen zählten lediglich das Bergbauwesen, die Heilberufe, die Apotheker oder die Rechtsanwälte und die Notare – nicht aber das Handwerk (§ 6). Mit der Reichsgründung im Jahre 1871 wurde die Gewerbeordnung im gesamten Deutschen Reich wirksam.

Allerdings blieb es wiederum nicht dabei. Im Jahr 1897 wurde ein Handwerksgesetz beschlossen, und es wurden Handwerkskammern gegründet, denen jeder Handwerksbetrieb beizutreten hatte. Den Kammern kamen faktisch hoheitliche Aufgaben zu, da sie für die Gestaltung der Berufsausbildung und die Lehrlingsprüfungen verantwortlich wurden. Manche Handwerksmeister sträubten sich allerdings gegen die Einführung der Kammern, was aber wohl daran lag, dass die Betriebe über Mitgliedsbeiträge für deren Unterhalt aufkommen mussten. Seitens des Handwerkes wird dieser wettbewerbspolitische Rollback mit einem Mangel an Fachkräften erklärt, der sich auch bei der Industrie bemerkbar machte, und der darauf zurückzuführen war, dass das Handwerk als wichtiger Ausbildungszweig durch die Gewerbeordnung von 1869 geschwächt wurde (Felleckner und Felleckner 2003). Überzeugend ist dieses Argument aber nicht. Zwar kam es nach dem Börsencrash von 1873 und der damit einsetzenden „Großen Depression“ zu einer Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik im Vergleich zur Gründerzeit. Dennoch nahm die wirtschaftliche Leistung im Zuge der weiter anhaltenden Industrialisierung noch kräftig zu (Hobsbawn 2004). Ein Fachkräftemangel hätte sich folglich auch schon weit vor 1897 zeigen müssen. Zudem wurde im Handwerk in Berufen ausgebildet, die zu einem großen Teil von der Industrie überhaupt nicht benötigt wurden. Aber mit der Ende des 19. Jahrhunderts wieder sehr kräftig anziehenden Konjunktur wurde die Position des Handwerks gegenüber der Politik gestärkt. Vor allem kam aber wohl hinzu, dass die Handwerkerschaft als Teil des Kleinbürgertums eine wichtige Stütze des Kaiserreichs der damaligen Zeit war. Deren organisatorische Stärkung qua Kammern mit Pflichtmitgliedschaft kann auch als Bollwerk gegen die aufkommende Arbeiterbewegung und ihrer Organisationen angesehen werden. Im Jahr 1908 wurde der „Kleine Befähigungsnachweis“ eingeführt, wonach Lehrlinge nur in einem Betrieb angestellt werden konnten, in denen es einen Meister gab, der zur Ausbildung berechtigt war.

In der Weimarer Republik gab es insgesamt keine nennenswerten Veränderungen beim Handwerksrecht – wenn auch das Handwerk darauf hoffte, dass insbesondere die Präsidialregierungen Einschränkungen beim Marktzugang beschließen würden. Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten kam es einerseits zu einer schrittweisen Gleichschaltung der Organisation des Handwerks und der Einführung des „Führerprinzips“, und andererseits zu einer Rückkehr zur alten Zunftordnung. Denn ein Handwerk konnten nur noch Personen ausüben, die mit dem Meisterbrief über den „Großen Befähigungsnachweis“ verfügten. Damit setzten die Nationalsozialisten Pläne um, die bereits gegen Ende der Weimarer Republik in den Schubladen der Regierungsbürokratien schlummerten (von Saldern 2002). Mit dieser Regulierung wurde der Nazi-Ideologie eines in Stände einzuteilenden Staatswesens Rechnung getragen – die natürlich auch dazu diente, die ideologische Basis des Nationalsozialismus zu stärken, deren Träger vor allem das Kleinbürgertum waren. Kaum verwunderlich ist dabei, dass unter dem Nationalsozialismus der Kreis der Gewerbe ausgeweitet wurde, die zum Handwerk zu zählen waren. So kamen beispielsweise die Gebäudereiniger hinzu.

Nach 1945 oblag es den Alliierten, für eine neue Wirtschaftsordnung zu sorgen. Mit Blick auf das Handwerk agierten sie dabei uneinheitlich. In der französischen und in der britischen Besatzungszone wurde Ende 1946 per Rechtsverordnung das Handwerksrecht von 1935 wieder eingeführt, was den Großen Befähigungsnachweis anbelangte. Die Sowjets wandelten die Innungen in Berufsgruppen ohne Körperschaftsstatus um. Die amerikanische Besatzungsmacht konnte indes wenig mit dem Handwerksrecht anfangen und hat in ihrer Zone die vollständige Gewerbefreiheit eingeführt.

### 3 **Das Handwerksrecht in der Bundesrepublik bis zur Agenda 2010**

Aufgrund der Gewerbefreiheit im amerikanischen Sektor kam es dazu, dass zahlreiche neue Betriebe entstanden, die Handwerksleistungen anboten. Von den Kammern wurden sie auch als „handwerksfremde Elemente“ bezeichnet, und zugleich beklagten die Kammern einen starken Qualitätsverlust der Handwerksarbeiten. Im Jahr 1950 wurde im Deutschen Bundestag ein erster Entwurf für ein Handwerksrecht vorgelegt, nach dem nur Inhaber des Großen Befähigungsnachweises Handwerksdienste anbieten konnten. Allerdings sträubte sich die amerikanische Besatzungsmacht dagegen. Nach langem Hin und Her und nachdem sich der Bundeskanzler vehement dafür eingesetzt hatte, wurde das Handwerksrecht 1953 beschlossen – und zwar mit den Stimmen aller maßgeblichen Parteien. Partialinteressen hatten sich zulasten der Gewerbefreiheit durchgesetzt (Boyer 1990).

Naturngemäß wurde die Handwerksordnung danach immer wieder in Frage gestellt. Und es wurde auch vor dem Bundesverfassungsgericht dagegen geklagt, denn nach Art. 12 des Grundgesetzes kann in der Bundesrepublik jeder seinen Beruf frei wählen. Das Bundesverfassungsgericht meinte allerdings mit seinem Beschluss von 1961, dass Einschränkungen dieses Grundrechtes möglich seien. Die Politik hat demnach weitreichende Möglichkeiten, die Berufsfreiheit einzuschränken, wenn sie es für nötig hält:

„Der Gesetzgeber kann auch Gemeinschaftsinteressen zum Anlaß von Berufsregelungen nehmen, [...] die sich [...] erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesell-

schaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt“ (Bundesverfassungsgericht 1961).

Allerdings hatte das Gericht auch angemahnt, dass großzügig Ausnahmen zugelassen werden sollten, wenn es um die Ausübung eines Handwerks geht – etwa wenn der Antragsteller mit einem Meisterbrief vergleichbare Qualifikationsnachweise vorlegen kann. Weil aber die Kammern über die Eignung und somit über den Marktzugang entschieden, wurde in der Praxis restriktiv verfahren. Denn welcher Handwerksmeister verschafft sich denn schon selbst vermehrte Konkurrenz?

Und wenn sich ein System von Marktzugangsbeschränkungen und damit verbundenen Institutionen wie die Kammern und Innungen (sowie deren Unterstützungskassen) erst einmal etabliert hat, dann neigt es dazu, sich auszubreiten. Denn den Institutionen verschafft das einen Zuwachs an Einfluss und über Beiträge auch an finanziellen Mitteln, was ihnen weitere Wachstumschancen eröffnet. Entsprechend wurde immer wieder versucht, den Kreis wirtschaftlicher Aktivitäten auszuweiten, die dem Handwerk zuzurechnen sind. So sind traditionelle Tätigkeiten wie der Bau von Gerüsten dem Vollhandwerk zugeschlagen worden (1998), und es wurde versucht, neu entstehende Berufe dem Handwerk einzugliedern. Das war insbesondere der Fall, als die elektronische Datenverarbeitung aufkam und rasch expandierte. Die Handwerkskammern und Innungen waren sehr darauf bedacht zu prüfen, ob nicht die Gründer von EDV-Dienstleistungen gegen die Handwerksordnung verstoßen und mithin „Schwarzarbeit“ anbieten – etwa indem sie Leistungen offerierten, die in das Tätigkeitsspektrum von Elektro-, Radio-, Fernseh-, Fernmelde- oder Büromaschinentechnermeistern fallen könnte, und die der Familie des Informationstechnikermeisters zuzurechnen seien. Zwar wurden 1998 die EDV-Berufe neu geregelt; für eine hinreichende rechtliche Klarheit hat das aber nicht gesorgt, so dass die Gerichte weiterhin beschäftigt blieben. In anderen Industriestaaten mit einer aufblühenden EDV-Wirtschaft wären solche Wettbewerbsbeschränkungen kaum vorstellbar gewesen.

Allerdings erwiesen sich die Zuordnungen zu einem Handwerk im Laufe der Jahre wegen sich verändernder Anforderungen mitunter als zu eng und deshalb in der Praxis immer mehr als hinderlich. So gab es Probleme, dass bei größeren Aufträgen – etwa im Bausektor – eine Vielzahl von Firmen einbezogen werden musste, weil bestimmte Arbeiten nur von bestimmten Handwerkern ausgeführt werden durften. Mit der Handwerksnovelle von 1994 wurde versucht, das Anbieten „von Leistungen aus einer Hand“ zu vereinfachen. In dieselbe Richtung zielte die Novelle von 1998, mit dem „Handwerke mit einem breiten Leistungsangebot aus einer Hand“ geschaffen werden sollten. Dabei wurden Handwerksberufe zusammengelegt, und neue, verwandte Handwerke festgelegt. Aus den zuvor 127 Handwerke der Anlage A der Handwerksordnung (i. e. Vollhandwerke) wurden 94. Eine nennenswerte Liberalisierung ging damit aber nicht einher; der Große Befähigungsnachweis blieb unangetastet.

#### 4 Die neuere Debatte über die Handwerksordnung

Angestoßen wurde in jüngerer Zeit die Diskussion über die Handwerksordnung vor allem durch die Monopolkommission, die in ihrem 12. Hauptgutachten (von 1996/97) die ökonomischen Wirkungen der Marktregulierungen im Bereich des Handwerks in den Blick genommen hat. Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass die Handwerksordnung in unver-

hältnismäßigem Maße die individuellen Freiheitsrechte beschneidet und wirtschaftliche Fehlentwicklungen nach sich gezogen hat. Durch die Wettbewerbsbeschränkungen hätten sich übermäßig hohe Preise ergeben, die Schwarzarbeit sowie Eigenleistungen potentieller Kunden stimuliert hätten – mit negativen Folgen für das Beschäftigungsniveau. Gefordert wurde von der Monopolkommission, den Großen Befähigungsnachweis fallen zu lassen; der Meisterbrief solle nur noch die Voraussetzung zur Lehrlingsausbildung sein. Kurzum: Die Monopolkommission forderte zu Verhältnissen wie zu Zeiten der Weimarer Republik zurückzukehren.

Weitere Anstöße zu einer Liberalisierung kamen vom Europäischen Gerichtshof. Geklagt wurde dort gegen eine Geldbuße, die erlassen wurde, weil eine niederländische Firma in Deutschland Estrich gelegt hatte, obwohl sie nicht in der Handrolle hierzulande eingeschrieben war. Zwar wäre es für diese Firma vielleicht möglich gewesen, durch eine Ausnahmegenehmigung in Deutschland tätig zu werden, doch wäre es ungewiss, ob eine solche Genehmigung erteilt worden wäre – auf jeden Fall wäre dieser Weg sehr zeit- und kostenaufwändig gewesen. Dies wurde vom Europäischen Gerichtshof als ein nicht zulässiges Wettbewerbshindernis angesehen, das die Dienstleistungsfreiheit zwischen den Mitgliedsstaaten zu sehr einschränkt.

Die Monopolkommission griff das Urteil in einem Sondergutachten, das 2001 veröffentlicht wurde, auf, und verwies darauf, dass es nicht damit getan sei dafür zu sorgen, Anbietern aus anderen EU-Ländern nun Ausnahmegewilligungen ohne großen Aufwand zu erteilen. Denn das zöge eine Diskriminierung von Inländern nach sich, da Ausländer ohne Meisterbrief in Deutschland tätig werden könnten, entsprechenden deutschen Anbietern das aber verwehrt sei. Zudem wären deutsche Handwerker mit Meisterqualifikation benachteiligt, da sie Beiträge zu den Kammern zu zahlen hätten – Unternehmen aus dem Ausland aber nicht. Die Monopolkommission forderte deshalb nochmals die Aufgabe des Großen Befähigungsnachweises. Sie ging sogar noch weiter und regte völlige Gewerbe-freiheit im Bereich des Handwerks an – wobei sie aber darauf hinwies, dass das politisch kaum durchsetzbar sei.

## 5 Die Reform der Handwerksordnung im Rahmen der Agenda 2010

In seiner Agenda 2010-Regierungserklärung vom 14. März 2003 kündigte der damalige Bundeskanzler Schröder eine Novellierung der Handwerksordnung mit dem Ziel an, die wirtschaftliche Dynamik im Handwerkssektor zu beleben. Existenzgründungen von erfahrenen Gesellen sollten erleichtert werden und der Meisterbrief als Marktzugangsberechtigung nur noch für solchen Handwerke gelten, „in denen eine unsachgemäße Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben anderer verursachen könnte.“

In dem im Mai desselben Jahres vorgelegten Referentenentwurf wurde das präzisiert. Es wird darauf verwiesen, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Handwerks seit Mitte der Neunziger Jahre schwach verlief und deshalb eine Reform erforderlich ist. Der Katalog der Handwerke, die nur bei Vorliegen des Meisterbriefes ausgeübt werden können, sollte von 94 auf 32 reduziert werden. Erwartungsgemäß gingen die Interessensorganisationen dagegen auf die Barrikaden. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks führt u. a. ins Feld, dass auch die Ausbildungsanstrengungen des Handwerks, dessen angeblich hoher



Qualitätsstandard bei der Erbringung von Leistungen sowie die Tatsache berücksichtigt werden müsse, dass Handwerksbetriebe vergleichsweise selten Konkurs gehen würde – nicht zuletzt deshalb, weil bei der Ausbildung zum Meister ein umfangreiches kaufmännisches Wissen vermittelt wird. Die angestrebte Gesetzesänderung würde deshalb dazu führen, dass die Zahl der Ausbildungsplätze und die Qualität der Handwerksleistungen drastisch sinken würde und die neu gegründeten Betriebe anfälliger für Insolvenzen werden würden (Zentralverband des Deutschen Handwerks 2003). Dabei handelt es sich um altbekannte Argumente, die in der Geschichte immer wieder zur Begründung von Handwerksprivilegien angeführt wurden. Zudem wird kritisiert, dass den Betrieben jener Handwerkszweige, die nach der geplanten Gesetzesänderung nicht mehr dem Meisterzwang unterliegen, durch die Förderung von Ich-AGs ein unlauterer Wettbewerb drohe. Auch der DGB hatte zu dem Gesetzesentwurf Stellung bezogen. Befürwortet wird, dass auch erfahrene Gesellen bei der Handwerksausübung mit Meistern gleichgestellt werden sollen. Bei der Zuordnung zu einem Vollhandwerk sollte allerdings nicht nur das Kriterium gelten, dass gesundheitliche Gefahren für die Kunden abgewehrt werden müssen, sondern auch solche für die Arbeitnehmer. Zudem sei dem Verbraucher- und dem Umweltschutz Rechnung zu tragen (Deutscher Bundestag 2003).

Nachdem der Gesetzesentwurf im Bundesrat verhandelt wurde, wurde die Novelle der Handwerksordnung mit breiter Zustimmung unter den Parteien im Dezember 2003 verabschiedet und trat am 1.1.2004 in Kraft. Die wesentlichen Änderungen waren:

- Für die Neustrukturierung war maßgeblich, dass sog. „gefahrengeneigte“ Gewerbe und ausbildungsintensive Handwerkszweige Vollhandwerke bleiben. Die Anlagen A und B der Handwerksordnung wurden neu gestellt. Die Handwerke in Anlage A, für deren Ausübung ein Meisterbrief erforderlich ist, wurden von 94 auf 41 zusammengestrichen. 53 Handwerke wurden in die neu geschaffene Anlage B1 der Handwerksordnung übernommen. In diesen Handwerkszweigen ist der Meisterbrief nicht mehr erforderlich; er kann aber erworben werden. Die schon früher bestehenden handwerksähnlichen Gewerbe, deren Betriebe bei den Kammern gemeldet sind, erfuhren keine nennenswerten Änderungen; sie werden nun im Abschnitt B2 der Handwerksordnung aufgelistet.
- Für die Zulassung zur Meisterprüfung ist eine vorherige, langjährige Tätigkeit als Geselle nicht mehr erforderlich.
- Gesellen, die sich in einem Handwerk der Anlage A selbstständig machen wollen, können eine Ausübungsberechtigung erhalten, wenn sie in dem Handwerk mindestens sechs Jahre tätig waren – und davon vier Jahre in leitender Stellung. Technikern und Industriemeistern wird die Eintragung in die Handwerksrolle erleichtert. Das „Inhaberprinzip“, das allerdings in der Vergangenheit durch Ausnahmeregelungen schon stark ausgehöhlt war, wird völlig aufgehoben; der Meister muss also nicht mehr zugleich auch Betriebsinhaber sein.
- Zudem können Existenzgründer innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen von den Kammerbeiträgen teilweise befreit werden.

Auf den ersten Blick mag es als eine umfassende Reform erscheinen, wenn die Zahl der Vollhandwerke auf weniger als die Hälfte zusammengestrichen wird. Tatsächlich betraf die Reform aber nur relativ wenige Betriebe (75 000). Das sind gerade einmal 11 % aller

Tabelle 1

### Zahl der Betriebe mit Meisterzwang und im zulassungsfreien Handwerk nach Gewerbegruppen

	Betriebe mit Meisterzwang		Zulassungsfreies Handwerk		Anteil der Betriebe des zulassungsfreien Handwerks an allen Handwerksbetrieben <sup>1</sup> in %	
	Anfang 2004	Ende 1. Hj. 2007	Anfang 2004	Ende 1. Hj. 2007	Anfang 2004	Ende 1. Hj. 2007
Bau- und Ausbaugewerbe	149 111	156 742	14 926	56 136	9,1	26,4
Elektro- und Metallgewerbe	257 170	260 441	10 290	11 583	3,8	4,3
Holzgewerbe	42 427	42 805	5 991	11 638	12,4	21,4
Bekleidungs-, Textil-, Ledergewerbe	116	107	20 563	31 770	99,4	99,7
Nahrungsmittelgewerbe	42 451	38 408	1 953	1 776	4,4	4,4
Gesundheits- und Körperpflege, chemisches und Reinigungsgewerbe	90 725	99 297	8 347	27 685	8,4	21,8
Glas-, Papier-, keramische und sonstige Gewerbe	5 762	5 619	12 870	17 081	69,1	75,2
Insgesamt	587 762	603 419	74 940	157 669	11,3	20,7

**1** Ohne einfache Tätigkeiten und handwerksähnliches Gewerbe.

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks, eigene Berechnungen.

Betriebe, die früher einem Vollhandwerk zugerechnet wurden (Tabelle 1). Zum einen sind es nur deshalb so wenige Betriebe, weil im ersten Gesetzesentwurf für eine neue Handwerksordnung bereits gewichtige Handwerkszweige (gemessen an der Zahl der Betriebe; andere Indikatoren wie Beschäftigte oder Umsätze gibt es nicht) zu jenen gezählt wurden, in denen weiterhin der Meisterzwang gelten sollte. Zum anderen kamen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens weitere hinzu – wie Friseure, Maler und Lackierer, Steinmetze, Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer sowie auch die Informationstechniker.

Nicht mehr dem Meisterzwang unterliegen nach der Reform nahezu alle Handwerke des Textil-, Bekleidungs- und Ledergewerbes. Auch die meisten Betriebe des Glas-, Papier- und keramischen Gewerbes gehören nicht mehr zur Anlage 1 der Handwerksordnung. Kaum Veränderungen hat es dagegen in wichtigen Handwerksbereichen wie dem Metall- und Elektrogewerbe, der Bauwirtschaft, dem Nahrungsmittelhandwerk und im Bereich „Gesundheit und Körperpflege“ gegeben. Insgesamt wurden – von Ausnahmen abgesehen – zahlreiche solche Handwerke vom Meisterzwang entbunden, die nicht stark ins Gewicht fallen sowie solche, die nur noch in engen Nischen existieren wie Orgelbauer, Geigenbauer, Müller oder Buchbinder (beide außerhalb der Industrie), Böttcher, Sticker und Wachszieher.



## 6 Wirkung der Reform

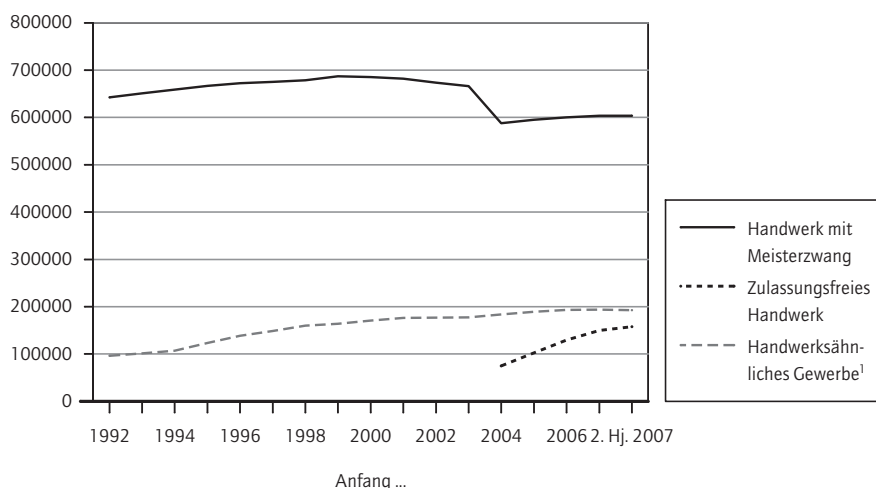
Nach der Gesetzesänderung ist die Zahl der Betriebe im zulassungsfreien Handwerk sprunghaft gestiegen (Abbildung 1). Das gilt vor allem für die Zeit unmittelbar nach der Reform; danach hat sich die Dynamik zwar abgeschwächt, blieb aber weiterhin hoch. In der Zeit von Anfang 2004 bis Mitte 2007 hat sich die Zahl der Betriebe mehr als verdoppelt – und der Anteil der Betriebe im Handwerk ohne Meisterzwang stieg auf mehr als 20% aller Handwerksbetriebe. Im Handwerk mit Meisterzeit hat dagegen in derselben Zeit die Zahl der Betriebe nahezu stagniert – hier hat die Reform, soweit es sich beurteilen lässt, eher keine Wirkung gezeigt.

Neben dem Handwerk im engeren Sinne gibt es das handwerksähnliche Gewerbe. Mit dieser Legaldefinition wird eine Vielzahl handwerklicher wirtschaftlicher Aktivitäten gekennzeichnet, für deren Ausübung schon vor der jüngsten Reform kein Großer Befähigungsnachweis erforderlich war. Nicht wenige Personen haben schon in der Vergangenheit die einfachen Marktzugangsmöglichkeiten genutzt, um eine Existenz zu gründen. Mitunter wurden dabei auch – nicht zuletzt im Baugewerbe – Arbeiten ausgeführt, die dem Vollhandwerk vorbehalten waren; mit der Gründung eines Betriebes des handwerksähnlichen Gewerbes wurde also auch versucht, die Marktzugangsbarrieren zu unterlaufen. Bis zur Handwerksreform ist die Zahl der Betriebe im handwerksähnlichen Gewerbe deutlich gestiegen, danach haben sich die Zuwächse etwas abgeschwächt. Vielleicht liegt das auch daran, dass die Handwerksordnung liberalisiert wurde, und manch ein Existenzgründer nun sein Auskommen in einem zulassungsfreien Handwerk sucht.

Beim zulassungsfreien Handwerk hat sich in den einzelnen Berufen die Zahl der Betriebe sehr unterschiedlich entwickelt. Explodiert ist sie bei den Fliesenlegern (Abbildung 2).

Abbildung 1

### Entwicklung der Zahl der Betriebe im Handwerk

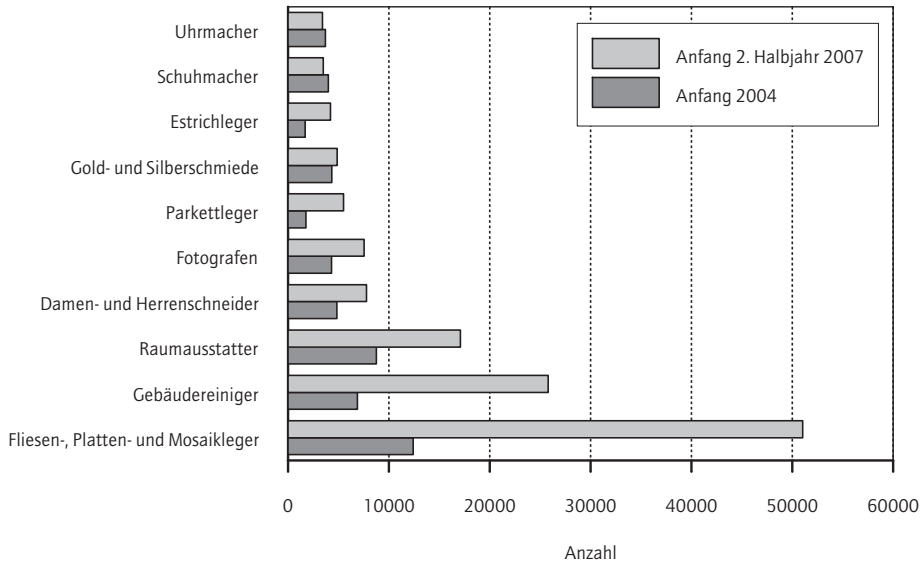


<sup>1</sup> Einschließlich Handwerk mit einfachen Tätigkeiten.

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks, eigene Berechnungen.

Abbildung 2

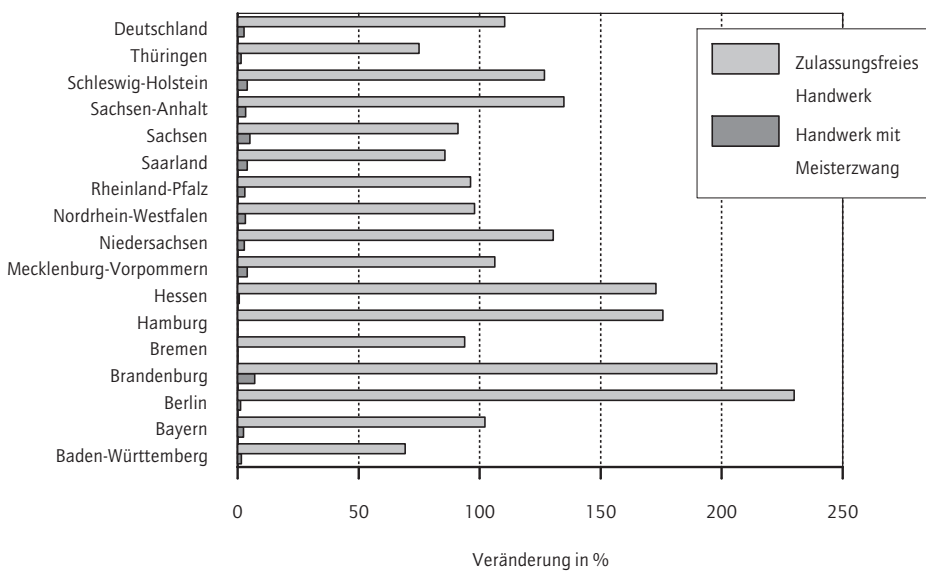
**Zahl der Betriebe bei den wichtigsten Berufen des zulassungsfreien Handwerks**



Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks.

Abbildung 3

**Veränderung der Zahl der Betriebe im Handwerk<sup>1</sup> von Anfang 2004 bis Anfang des 2. Halbjahres 2007 nach Bundesländern**



<sup>1</sup> Ohne einfache Tätigkeiten und handwerksähnliches Gewerbe.

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks; eigene Berechnungen.

Sehr starke Zuwächse gab es auch in anderen Teilen des Bau- und Ausbaugewerbes sowie bei den Gebäudereinigern und den Fotografen. Kräftig, aber nicht so stark wie in jenen Berufen war der Zuwachs bei den Schneidern. Bei den Uhrmachern sowie bei den Schuhmachern ging die Zahl der Betriebe indes zurück – was gewiss Ausdruck eines langfristigen Trends in diesen Handwerken ist.

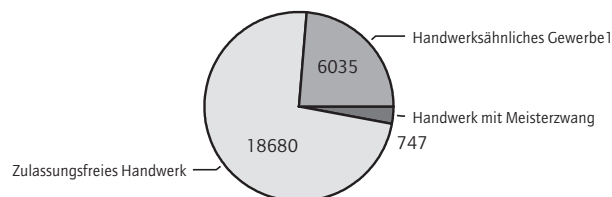
Ebenfalls sehr unterschiedlich viel die Entwicklung in regionaler Hinsicht aus. Eine besonders starke Zunahme gab es bei den Betriebszahlen des zulassungsfreien Handwerks in Berlin und in Brandenburg sowie im norddeutschen Raum (Abbildung 3). Auch in Hessen entstanden vergleichsweise viele zusätzliche Betriebe. In Teilen Ostdeutschlands (Sachsen und Thüringen) sowie im Westen und im Süden der alten Bundesländern blieben die Zuwächse dagegen unter dem Durchschnitt. Woran das liegt, lässt sich nicht entscheiden, da keine Daten verfügbar sind, die hierüber Auskunft geben könnten.

Die Liberalisierung der Handwerksordnung ging zeitlich einher mit der EU-Osterweiterung. Deutschland hat sich hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit bis heute sehr restriktiv gegenüber den neuen EU-Mitgliedsstaaten verhalten. Allerdings ist es für Personen aus diesen Ländern seit dem 1. Mai 2004 möglich, sich in der Bundesrepublik als Selbständige niederzulassen. Diese Möglichkeit haben nicht wenige genutzt (Brenke und Zimmermann 2007). Auch im Handwerk war das der Fall. So gab es Mitte 2007 knapp 19 000 Betriebe im zulassungsfreien Handwerk mit einem Inhaber aus den neuen EU-Ländern (Abbildung 4). Ebenfalls zahlreiche Personen von dort haben sich im zulassungsfreien Handwerk engagiert. In einem Handwerk mit Meisterzwang hat dagegen kaum ein Betrieb einen Inhaber aus diesen Ländern – was wohl an nach wie vor bestehenden bürokratischen Hürden liegt. So müssen solche Personen eine vorherige lange und herausgehobene Tätigkeit in ihrem Beruf nachweisen; und in manchen Handwerken mit Meisterzwang ist ihnen die Berufsausübung sogar völlig untersagt.

Im zulassungsfreien Handwerk hatte Mitte 2007 jeder achte Betrieb einen Inhaber aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten (Tabelle 2). Diese Personen haben also in erheblichem Maße zu den Neugründungen in diesem Teil des Handwerks beigetragen. Dieser Anteil schwankt zwischen den Bundesländern sehr stark. An der Spitze stehen Hessen und Hamburg, wo fast jeder dritte Betrieb einen solchen Inhaber hat. Auch in Berlin sowie in einer Reihe der alten Bundesländer ist der Anteil erheblich. Nur vergleichsweise wenige Betriebe mit

Abbildung 4

### Zahl der Betriebe im Handwerk mit einem Inhaber aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Anfang 2. Halbjahr 2007



1 Einschließlich Handwerk mit einfachen Tätigkeiten.

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks, eigene Berechnungen.

Tabelle 2

**Betriebe mit einem Inhaber aus den neuen EU-Mitgliedstaaten im Handwerk mit Meisterzwang und im zulassungsfreien Handwerk Anfang 2. Halbjahr 2007**

Anteil am jeweiligen Handwerksbereich in %

	<b>Handwerk mit Meisterzwang</b>	<b>Zulassungsfreies Handwerk</b>
Hessen	0,2	30,9
Hamburg	0,4	28,9
Berlin	0,3	18,3
Niedersachsen	0,1	15,0
Rheinland-Pfalz	0,1	14,3
Bayern	0,1	12,8
Bremen	0,5	10,7
Nordrhein-Westfalen	0,1	9,5
Schleswig-Holstein	0,2	8,5
Baden-Württemberg	0,1	6,1
Sachsen	0,1	5,2
Brandenburg	0,2	4,8
Saarland	0,0	4,5
Mecklenburg-Vorpommern	0,1	1,9
Sachsen-Anhalt	0,0	1,0
Thüringen	0,1	1,0
Deutschland	0,1	11,8

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks, eigene Berechnungen.

einem Inhaber aus den EU-Beitrittsstaaten gibt es hingegen in den neuen Bundesländern. Wahrscheinlich sind dort die wirtschaftlichen Möglichkeiten eher ungünstig. Zuwanderer zieht es eben vor allem in solche Regionen, in denen relativ hohe Einkommen erzielt werden können.

## 7 Fazit

Dem organisierten Handwerk in Deutschland ist es lange Zeit gelungen, seine Privilegien zu erhalten. Und bis heute bestehen starke Marktzugangsbarrieren. Deutschland stellt damit zusammen mit Luxemburg und Österreich einen Sonderfall in der EU dar, denn in den anderen Staaten sind die Marktbedingungen für handwerkliche Aktivitäten viel freizügiger gestaltet. In manchen Staaten wird für nur wenige Berufe ein spezieller Qualifikationsnachweis gefordert – aus Gründen des Verbraucherschutzes (Elektriker in Dänemark oder Friseure in Italien), und in anderen Ländern gibt es Registrierungspflichten, die aber primär der Bekämpfung von Schwarzarbeit dienen sollen. Handwerksordnungen oder Meisterzwang sind indes eine deutsch-österreichische Spezialität.

Die Novellierung der Handwerksordnung des Jahres 2004 war viel zu zaghaft, denn eine umfassende Liberalisierung gab es nur für einen kleinen Teil des Handwerks. Dort hat die Reform allerdings eine starke Wirkung gezeigt, denn in einer Reihe jener Handwerke, in denen der Große Befähigungsnachweis nicht mehr gilt, kam es in kurzer Zeit zu einem starken Anstieg bei der Zahl der Betriebe. Unbekannt ist, inwieweit damit auch ein Anstieg der Beschäftigungszahl einherging. Aber selbst in dem Falle, wenn unter dem Strich die Beschäftigung nicht gestiegen wäre, ist die Reform als ein Erfolg zu werten, denn sie hat den Wettbewerb gesteigert. Schon das ist in volkswirtschaftlicher Hinsicht ein Gewinn. Bemerkenswert ist, dass dieser Erfolg kaum in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und sich die Politik darüber ausschweigt, obwohl sie doch ansonsten nur allzu gern Erfolge an ihre Fahne heftet und damit herumschwenkt. Möglicherweise möchte sie Diskussionen darüber vermeiden, dass aufgrund der Erfolge weitergehende Liberalisierungen nahe liegen – die aber deren politische Gegner auf den Plan rufen würden.

Eine Berechtigung für die Beibehaltung des Handwerksrechts ist aus ökonomischer Perspektive nicht zu erkennen. Das Argument, dass große Teile des Handwerks deshalb zulassungspflichtig sein müssen, weil ansonsten gesundheitliche Gefahren drohen, kann nicht überzeugen. Denn es gibt auch andere mit Gefahren verbundene wirtschaftliche Tätigkeiten (z. B. das Schädlingsbekämpfungsgewerbe), die nicht so starken Reglementierungen unterliegen wie das Handwerk. Vielmehr ist das Argument vorgeschoben. Um es auf die Spitze zu treiben: Wenn zur Ausübung des Konditorberufes wegen der damit verbundenen Gefahren ein Großer Befähigungsnachweis erforderlich ist, dann sollte die Politik konsequenterweise den privaten Haushalten das Backen von Kuchen verbieten.

Als weiteres Argument wird genannt, dass das Handwerk viele Lehrstellen anbietet. Das ist in der Tat so. Natürlich müssen die Ausbilder hinreichend qualifiziert sein. Allerdings wird auch in anderen Teilen der Wirtschaft ausgebildet, ohne dass ein Meisterbrief oder ein dem ebenbürtiges Zertifikat vorliegt. Zudem ist zu fragen, ob eine lange, meist dreijährige Erstausbildung den späteren beruflichen Anforderungen überhaupt gerecht wird, da angesichts des raschen Wandels im Arbeitsleben erworbene Qualifikationen Gefahr laufen, entwertet zu werden. Besser wäre es deshalb, nach einer grundlegenden und verkürzten Erstausbildung die Fähigkeiten durch lebenslanges Lernen immer wieder an neue Anforderungen anzupassen. Zudem wird in manchen Handwerksberufen mehr als volkswirtschaftlich erforderlich ausgebildet. Offenkundig haben manche ausbildenden Betriebe nicht allein die Ausbildung ihrer künftigen Fachkräfte im Auge, sondern kurzfristige wirtschaftliche Interessen. So kommt im Friseurgewerbe ein Auszubildender auf drei sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Es ist deshalb zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der Ausbildungsabsolventen keine Beschäftigung in ihrem Lehrberuf finden kann.

Schließlich führen die Verteidiger der Handwerksprivilegien ins Feld, dass ohne sie die Qualität der angebotenen Leistungen sinken würde. Offensichtlich vertraut man nicht den Marktkräften, über die sich Preise und die Qualität der Leistungen grundsätzlich automatisch regulieren. Die Kunden können meist selbst entscheiden, ob sie mit den Leistungen zufrieden sind – wenn sie es nicht sind, können sie reklamieren oder den Anbieter wechseln. Zudem ist es keineswegs garantiert, dass an der Ausführung eines Auftrages, der an einen Meisterbetrieb vergeben wird, auch ein Meister beteiligt ist. Es spricht freilich nichts dagegen, dass weiterhin Meisterprüfungen abgelegt werden und Handwerker mit dem Meisterbrief als Qualitätssiegel werben. Das könnte ihnen Vorteile im Wettbewerb

verschaffen. Wettbewerbsvorteile allerdings, die durch einen staatlich regulierten Marktzugang verschafft werden, haben keine Berechtigung.

## Literaturverzeichnis

- Bode, Eckhardt (2003): *Die Reform der Handwerksordnung: Ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung*. Kieler Diskussionspapiere Nr. 404. IfW, Kiel.
- Boyer, Christoph (1990): „Deutsche Handwerksordnung“ oder „zügellose Gewerbefreiheit“. Das Handwerk zwischen Kriegswirtschaft und Wirtschaftswunder. In: Martin Broszat, Klaus-Dietmar Henke und Hans Wolter (Hrsg.): *Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland*. München.
- Brenke, Karl und Klaus F. Zimmermann (2007): Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 44/2007.
- Bundesverfassungsgericht (1961): Beschluss des ersten Senats vom 17.7.1961 (BVerfGE 13,97).
- Deregulierungskommission (1991): *Marktordnung und Wettbewerb*. Stuttgart.
- Deutscher Bundestag (2003): Ausschussdrucksache 15(9)530 vom 4. Juli 2003. Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, 15. Wahlperiode. Berlin.
- Droste, Franz (1884): *Die Handwerkerfrage*. Bonn.
- Europäischer Gerichtshof (2000): Urteil in der Rechtssache C 58/98 vom 3.10.2000.
- Felleckner, Thomas und Stefan Felleckner (2003): *Handwerksordnung und Großer Befähigungsnachweis – die historische Wahrheit*. Manuskript. o. O.
- Hobsbawn, Eric (2004): *Das imperiale Zeitalter*. Frankfurt.
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.) (1986): Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, 1869. Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte. 3. bearb. Aufl. Bd. 2. 1851–1900. Stuttgart, 245 ff.
- Landes, David S. (1998): *The Wealth and Poverty of Nations*. New York.
- Monopolkommission (1998): Marktöffnung umfassen verwirklichen. Hauptgutachten 1996/97. (12. Hauptgutachten). Baden-Baden.
- Monopolkommission (2001): Reform der Handwerksordnung. 31. Sondergutachten der Monopolkommission. Bonn. Manuskript. Download unter: [www.monopolkommission.de/sg\\_31/text\\_s31.pdf](http://www.monopolkommission.de/sg_31/text_s31.pdf)
- Saldern, Adelheid von (2002): Leistungsdruck im Handwerk während der NS-Zeit In: Thomas Großbölting und Rüdiger Schmidt (Hrsg.): *Unternehmerwirtschaft zwischen Markt und Lenkung. Organisationsformen, politischer Einfluss und ökonomisches Verhalten 1930–1960*. München.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (Jahr): Stellungnahme zum Themenkatalog zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages am Dienstag, 08. Juli 2003. Berlin 2003. Manuskript. Download unter: [www.bis-handwerk.de/Standardmodule/Download/GetDocument\\_neu.asp?document=2569](http://www.bis-handwerk.de/Standardmodule/Download/GetDocument_neu.asp?document=2569)