

Position

Auswirkungen einer Reduktion der regulierten Berufe auf das deutsche Handwerk

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der „Mitteilung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Eine Partnerschaft für neues Wachstum im Dienstleistungssektor 2012-2015“ eine Überarbeitung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen angekündigt. Darüber hinaus hat die Kommission am 2. Oktober 2013 eine „Mitteilung über die Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs“ vorgelegt.

Unter den Begriff der regulierten Berufe fallen in Deutschland alle handwerklichen Berufe unter Anlage A der Handwerksordnung (HWO). Entsprechende Reglementierungen dienen nicht nur der Absicherung eines hohen Verbraucherschutzniveaus und der Erbringung hochwertiger Leistungen, sondern auch dem Erhalt der Ausbildungsfähigkeit in den kleinbetrieblichen Strukturen im Handwerk. Entscheidendes Bindeglied für die Erbringung einer qualitativ hochwertigen betrieblichen dualen Ausbildung ist der Erwerb einer Meisterqualifikation: Jungmeister erlernen in ihren Meisterkursen neben den erforderlichen Fachkompetenzen auch arbeitspädagogische und betriebswirtschaftliche Grundlagen – die Basis für eine erfolgreiche Geschäfts- und Ausbildungstätigkeit. Festzuhalten ist an dieser Stelle:

Betriebe in zulassungspflichtigen Handwerken bilden rund vier Mal so viele Jugendliche aus wie Betriebe in zulassungsfreien Handwerken. Eine Deregulierung im Rahmen der Novellierung der HWO 2004 hat nachweislich zu einer deutlich geringeren Zahl an Meistern in den zulassungsfreien Handwerken geführt. Hinzu kommt, dass die Ausbildungstätigkeit primär von „Altbetrieben“ (vor der Deregulierung existierende) geleistet wird, „Neubetriebe“ (nach der Deregulierung gegründete) bilden kaum aus. Statt einer Abstufung der Meisterpflicht auf eine andere fachliche Qualifikation, wie beispielsweise eine abgeschlossene Ausbildung, wurde seit der Deregulierung 2004 vollständig auf den Nachweise einer Qualifikation in den deregulierten Handwerken verzichtet. Vor dem Schritt in die Selbstständigkeit besteht somit kein Anreiz mehr, die notwendigen fachlichen Qualifikationen zu erwerben. Dadurch fehlen auch die fachlichen Grundlagen um Jugendliche auszubilden. Perspektivisch könnten somit durch weitere Liberalisierungen bis zu 70.000 Ausbildungsplätze pro Jahr verloren gehen.

Aufgrund ihrer höheren fachlichen Qualifikation weisen zulassungspflichtige Betriebe eine höhere Bestandsfestigkeit am Markt auf als Gründungen durch Inhaber ohne entsprechende fachliche Qualifikationen - die durchschnittliche Marktverweildauer von Betrieben in reglementierten Berufsgruppen ist deutlich höher.

Entscheidender Vorteil des dualen Ausbildungssystems ist die marktgerechte Ausbildung. Die Ausbildungsinhalte orientieren sich unmittelbar an den Erfordernissen des Marktes. Zudem werden Jugendliche bedarfsgerecht ausgebildet – Unternehmen bilden im Normalfall nur dann aus, wenn Sie auch einen entsprechenden Fachkräftebedarf haben. Kann ein Auszubildender von einem Betrieb nicht übernommen werden, so dokumentiert der Gesellenbrief dennoch seine praktischen Fähigkeiten. Aufgrund der erworbenen Qualifikation können am Arbeitsmarkt die Fähigkeiten der Fachkraft leichter beurteilt werden, da die Qualifikationen unmittelbar in der betrieblichen Praxis erworben wurden.

Position

Gleiches gilt auch für den Meistertitel. Neben der rein fachlichen Qualifizierung, berechtigt der Meistertitel zudem auch zur Aufnahme eines Hochschulstudiums.

Gelegentlich wird argumentiert, dass eine Liberalisierung regulierter Berufe zu Wachstumsimpulsen führt und Neugründungen begünstigt. Zwar hat die Novellierung der Handwerksordnung 2004 mit einer Reduktion der Zugangsschranken im Bereich der Neugründungen expansiv gewirkt. Jedoch hat vor allem eine Umverteilung zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hin zu selbstständigen Arbeitsverhältnissen stattgefunden.

Die Zahl der Neugründungen ist zwar durch Abbau zulassungspflichtiger Berufe gestiegen, der Umsatz und die Gesamtzahl der Beschäftigten sind jedoch nahezu konstant geblieben. Der Gründungsboom konzentrierte sich zudem primär auf die städtischen Ballungsräume mit vielen Großbaustellen und einige wenige Gewerke (v.a. Fliesen-, Platten-, Mosaikleger, Raumausstatter, Gebäudereiniger).

Nach der EU-Osterweiterung nutzten viele Menschen die Möglichkeit sich in Deutschland selbstständig zu machen, um Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit Arbeitnehmerfreizügigkeit zu umgehen. Daher ist der Neugründungsboom keinesfalls per se einer Liberalisierung der regulierten Berufe zuzuschreiben.

Die Novellierung bedeutete in den zulassungsfreien Handwerken eine Belastung der sozialen Sicherungssysteme – reguläre Arbeitsverhältnisse wurden abgebaut und durch Ich-AGs, Soloselbstständige und unqualifizierte Billigarbeitskräfte verdrängt. So ist im Zeitraum von 2003 bis 2009 die durchschnittliche Betriebsgröße von 11,3 auf 4,3 Mitarbeiter gesunken (Anlage B1). Dies geht massiv zu Lasten der Sozialsysteme und hat weitreichende Folgen.

Ob eine Deregulierung tatsächlich zu den gewünschten ökonomischen Wachstumswirkungen führt, ist wissenschaftliche nicht zweifelsfrei zu klären. Eine Anfang 2012 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Studie für das Bauhandwerk kommt zu keinem eindeutigen Ergebnis.

Generell bieten obligatorische Befähigungsnachweise in asymmetrischen Märkten hinsichtlich Verbraucherschutz und Vermeidung von Gefahren Orientierung. Informationsasymmetrien für private Haushalte und gewerbliche Partner werden abgebaut, die Transaktions- und Informationskosten einer Volkswirtschaft sinken. Als Alternative werden häufig Zertifizierungslösungen angepriesen. Dieser Markt ist jedoch bereits heute extrem intransparent und von einer unübersichtlichen Zertifizierungsbürokratie geprägt.

Aus Sicht des Handwerks ist aktuell auf Europäischer Ebene keinerlei Regelungsbedarf im Bereich der reglementierten Berufe erkennbar, zumal vor kurzem die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen überarbeitet wurde. Mit dieser Richtlinie wird bereits das Ziel verfolgt flexiblere Arbeitsmärkte zu schaffen und die Anerkennung gleichwertiger Qualifikationen zu erleichtern. Bereits heute stellen die reglementierten Berufe in Deutschland keinerlei Binnenmarktschranke dar.

Position

Im Zeitraum vom 01.04.2012 bis zum 28.02.2013 wurden in Deutschland insgesamt 1.461 Bescheide auf Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der reglementierten Ausbildungsberufe gestellt. Davon wurden 960 (65,7%) aller Bescheide als vollständig gleichwertig anerkannt, 447 Bescheide (30,6%) als teilweise gleichwertig. Nur in 3,7% der Fälle (54 Bescheide) wurde die Gleichwertigkeit vollständig abgelehnt.

Bereits heute ist die vorübergehende, grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen für Personen aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten möglich. Die beabsichtigte Dienstleistungserbringung im reglementierten Handwerk muss lediglich den zuständigen Handwerkskammern angezeigt werden. Wenn der Beruf im Herkunftsstaat nicht reglementiert ist und die antragsstellende Person auch keine staatlich geregelte Ausbildung in dem Beruf abgeschlossen hat, muss sie zusätzlich eine zweijährige Berufserfahrung als Selbstständige/r oder Betriebsverantwortliche/r nachweisen.

Auch die dauerhafte Niederlassung in einem reglementierten Handwerksberuf ist in Deutschland für Personen aus anderen Europäischen Mitgliedsstaaten möglich. Hierfür ist bereits der Nachweis der notwendigen Berufserfahrung ausreichend (vgl. §2 EU/EWR HWV).

Selbst innerhalb Deutschlands ist für eine Niederlassung in einem zulassungspflichtigen Beruf nicht zwangsläufig ein Meistertitel notwendig. Für Gesellen der Anlage A (zulassungspflichtige Berufe) besteht in Deutschland nach sechs Jahren Tätigkeit die Möglichkeit sich auch ohne Meistertitel in ihrem Gewerk selbstständig zu machen (davon vier Jahre in leitender Stellung). Von dieser Ausnahmeregelung haben zwischen 2004 und 2010 bereits 26.729 Menschen Gebrauch gemacht.

Auch wurde 2004 das sogenannte „Inhaberprinzip“ aufgehoben – der Betriebsinhaber muss dadurch nicht mehr über einen Meistertitel verfügen; es ist ausreichend, wenn er eine Person mit entsprechender Qualifikation anstellt. Darüber hinaus wurde für Techniker und Industriemeister die Eintragung in die Handwerksrolle erleichtert.

Ob eine weitergehende Deregulierung der regulierten Berufe tatsächlich zu den gewünschten Wachstumsimpulsen führt, ist aus Sicht des Handwerks mehr als fraglich. Zumal nicht einmal in der Wissenschaft Konsens über die Effekte einer solchen Deregulierungsmaßnahme besteht, bzw. positive wirtschaftliche Entwicklungen nicht eindeutig der Deregulierungsmaßnahme zugeordnet werden können. Beobachtungen aus der Novelle der Handwerksordnung 2004 zeigen zudem eindrucksvoll, dass die Auswirkungen einer Deregulierung keinesfalls im Sinne der Volkswirtschaft sind. Die verminderte Ausbildungstätigkeit und die Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen führen langfristig zu negativen Effekten in den staatlichen Haushalten (Sozialhilfe/ Grundsicherung im Alter). Hier werden kurzfristige wirtschaftliche Wachstumsimpulse über die langfristige ökonomische Nachhaltigkeit der Volkswirtschaft gestellt.