

## **Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Thema „Meisterpflicht“ des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 26. Juni 2019**

Die Monopolkommission spricht sich gegen die diskutierte (Wieder-)Einführung der Meisterpflicht in den 2004 zulassungsfrei gestellten Gewerken aus. Die Marktentwicklung seit der teilweisen Liberalisierung des Handwerks liefert keine überzeugenden Argumente für eine solche Berufszugangsbeschränkung. Insbesondere können die beiden als Begründung für die (Wieder-)Einführung der Meisterpflicht im Wesentlichen genannten Argumente, d. h. die Sicherung einer hohen Qualität der angebotenen Leistungen und die Gewährleistung der Ausbildungsleistung, nicht überzeugen. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit, den Meisterbrief freiwillig zu erwerben, etwa um den Kunden durch die zusätzliche Qualifikation eine besondere Qualität zu signalisieren.

### **Marktentwicklung infolge der Abschaffung des Meisterzwangs**

Die Abschaffung der Meisterpflicht, 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 2018 ist die Anzahl der eingetragenen Betriebe im deregulierten Handwerksbereich nach Angaben des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) von 74.940 auf 250.233 gestiegen, während die Anzahl der Betriebe in den weiterhin zulassungspflichtigen Handwerksberufen im gleichen Zeitraum leicht von 587.762 auf 568.573 zurückgegangen ist.<sup>1</sup> Bei vielen Neugründungen in den zulassungsfreien Gewerken handelt es sich um eher kleine Betriebe sowie Soloselbstständige, wobei die Chance zur Selbstständigkeit viele formal geringere qualifizierte Personen, Migranten und Frauen genutzt haben.<sup>2</sup> Es ist anzunehmen, dass die deutliche Zunahme der Betriebe zu einer Intensivierung des Preiswettbewerbs für Handwerkerleistungen geführt hat. Gleichzeitig dürfte die Abschaffung der Meisterpflicht zu einer besseren Verfügbarkeit von Handwerkern und kürzeren Wartezeiten für die Verbraucher beigetragen haben.

Die Zunahme der Anzahl von Soloselbstständigen wird von Kritikern der Aufhebung der Meisterpflicht häufig bemängelt, da diese nur unzureichend in ihre Alterssicherung investieren und damit am Ende ihres Berufslebens der Gesellschaft zur Last fallen würden. Zwar ist nicht auszuschließen,

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistikauswertung des ZDH, <https://www.zdh-statistik.de>, Abruf am 19. Juni 2019.

<sup>2</sup> Rostam-Afschar, D., Entry regulation and entrepreneurship: A natural experiment in German craftsmanship, *Empirical Economics*, Vol. 47(3), 2014, S. 1067–1101; Runst, P., The effect of occupational licensing deregulation on migrants in the German skilled crafts sector, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 45(3), 2018, S. 555-589; Zwiener, H., *Essays on the German Labor Market*, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin 2017.

dass die teilweise Abschaffung der Meisterpflicht zu einer Zunahme von nur unzureichend sozial abgesicherten Soloselbstständigen geführt hat. Die Rückkehr zur Meisterpflicht ist aus Sicht der Monopolkommission allerdings kein adäquates Mittel zur Behebung etwaiger Probleme in diesem Bereich. Stattdessen könnte der Gesetzgeber etwa über eine Anpassung des Sozialversicherungssystems für Selbstständige nachdenken.

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.<sup>3</sup> Während in den A-Gewerken mit Meisterpflicht fünf Jahre nach der Gründung 30 Prozent der Betriebe aus dem Markt ausgeschieden sind, sind dies in den B1-Gewerken im gleichen Zeitraum 54 Prozent (Gründungsjahr 2007). Diese Entwicklung wird teilweise als problematisch erachtet, weil im Falle erst zeitverzögert auftretender Qualitätsdefizite eine Inanspruchnahme gesetzlicher Gewährleistungsrechte gegebenenfalls nicht mehr möglich ist. Auf Basis der verfügbaren Informationen ist allerdings die Ursache für die geringere Bestandsfestigkeit in den B1-Gewerken nicht eindeutig feststellbar. Insbesondere ist unklar, ob die geringere Bestandsfestigkeit auf den fehlenden Meisterbrief oder auf die höhere Wettbewerbsintensität infolge der Liberalisierung zurückzuführen ist. Da ein Teil der Gründungen auch in den B1-Gewerken durch Meister erfolgt, wäre insbesondere auch von Interesse, ob Meisterbetriebe in den B1-Gewerken eine höhere Bestandsfestigkeit aufweisen als Nicht-Meisterbetriebe.

### **Meisterzwang kein adäquates Instrument zur Sicherung hoher Qualität**

Aus ökonomischer Sicht ist die Meisterpflicht als Markteintrittsbarriere nur zu rechtfertigen, soweit es auf (einzelnen) Handwerksmärkten zu einem Marktversagen kommt. Von Bedeutung sind insoweit vor allem mögliche Informationsasymmetrien zwischen Handwerkern und Verbrauchern hinsichtlich 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 und im Extremfall zu einem Zusammenbruch des gesamten Marktes führen (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.

---

<sup>3</sup> Müller, K., Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründern im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien Nr. 94, Duderstadt 2014.

Die Meisterpflicht ist aus Sicht der Monopolkommission allerdings gleich aus mehreren Gründen kein geeignetes Instrument zur Sicherung einer hohen Qualität im Handwerk. Zu beachten ist zunächst, dass die Meisterpflicht primär die Möglichkeit zur Gründung bzw. Leitung eines Handwerksbetriebs betrifft. Die Betriebsinhaber bzw. -leiter weisen damit zwar eine formal höhere Qualifikation auf. Dies allein kann jedoch noch nicht per se mit einer höheren Qualität gleichgesetzt werden. Insoweit ist auch zu beachten, dass in der Praxis viele Arbeiten von Gesellen und Lehrlingen und nicht von den Betriebsinhabern bzw. Meistern ausgeführt werden. Auch dürfte eine einmalig absolvierte Meisterprüfung nicht zur dauerhaften Qualitätssicherung ausreichen.

Von diesen grundsätzlichen Einwänden abgesehen, gibt es bislang auch keine gesicherten empirischen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Handwerksnovelle 2003/2004 auf die durchschnittliche Qualität. Es ist somit weitestgehend offen, ob sich die Abschaffung der Meisterpflicht negativ auf die Qualität in den zulassungsfreien Gewerken ausgewirkt hat. Festzustellen ist, dass die Abschaffung der Meisterpflicht die Entwicklung eines stärker ausdifferenzierten Marktangebots ermöglicht hat. Anbieter und Nachfrager von handwerklichen Dienstleistungen haben die Möglichkeit, ein aus der jeweiligen Perspektive angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten und nachzufragen. Der freiwillige Meisterbrief kann in einem solchen Marktumfeld ein freiwilliges Qualitätssignal darstellen, durch das Verbrauchern ein besonderes Qualitätsversprechen signalisiert werden kann. Der Umstand, dass auch in den zulassungsfreien Gewerken weiterhin freiwillige Meisterprüfungen abgelegt werden, kann insoweit auch als Indiz dafür gesehen werden, dass Anbieter von handwerklichen Dienstleistungen von dieser Möglichkeit zur Qualitätsdifferenzierung Gebrauch machen.

Neben dieser Möglichkeit des freiwilligen Meisterbriefs existieren noch weitere marktendogene Informationsmechanismen, durch welche Informationsasymmetrien zumindest teilweise abgebaut werden können. Hierzu gehören insbesondere die Reputation, die sich ein Betrieb durch jahrelange gute Arbeit aufgebaut hat, sowie persönliche Empfehlungen. Zur Erhöhung der Markttransparenz haben in den letzten Jahren zudem Vermittlungs- und Bewertungsportale für Handwerker im Internet beigetragen.

### **Meisterpflicht auch kein adäquates Instrument zur Stärkung der Ausbildung im Handwerk**

Unbestritten ist die hohe Ausbildungsleistung des Handwerks. Aber auch daraus lässt sich keine Rechtfertigung für eine Wiederausweitung der Meisterpflicht ableiten.

Aus Sicht der Monopolkommission ist der Erwerb der Ausbildungsberechtigung und die Möglichkeit der selbstständigen Berufsausübung getrennt voneinander zu behandeln. Betriebe, die ausbilden möchten, sollten die hierzu erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen nachweisen, sei es durch

eine bestandene Meisterprüfung oder durch andere Qualifikationen. Betriebe, die nicht ausbilden möchten, sollten nicht allein deshalb am Marktzugang gehindert werden. Insofern ist zu betonen, dass auch Meisterbetriebe nicht zur Ausbildung von Lehrlingen verpflichtet sind.

Sofern der Gesetzgeber die schon heute hohe Ausbildungsleistung des Handwerks zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses weiter stärken möchte, sollten zielgerichtete Maßnahmen ergriffen werden, um die Attraktivität der beruflichen Ausbildung sowie des Berufsfeldes Handwerk zu stärken sowie gegebenenfalls die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhöhen. Neben der Schaffung attraktiverer Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen könnte etwa der Erwerb der Ausbildungsberechtigung attraktiver gestaltet werden.

Festzustellen ist auch, 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 Abwanderungsproblem der Fachkräfte denn ein Ausbildungsproblem besteht.<sup>4</sup> Zu betonen ist zudem, dass in anderen Wirtschaftsbereichen, etwa der Industrie, im Handel oder der Gastronomie, 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 der Meisterpflicht würde insofern rein quantitativ nur geringe Auswirkungen auf die Ausbildungsleistung des gesamten Handwerks haben.

### **Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Meisterpflicht zur Sicherung der Qualität und zur Stärkung der Ausbildungsleistung**

Die Ausweitung der Meisterpflicht zur Sicherung der Qualität im Handwerk trifft auch auf verfassungsrechtliche Bedenken. 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.

---

<sup>4</sup> Runst, P., Contra: Wiedereinführung der Meisterpflicht. Migranten erhalten eine Chance, Wirtschaftsdienst 98(8), 2018, S. 535.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass 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. 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 Argument, 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. Dies geschah ausdrücklich mit dem Ziel, die Meisterpflicht verfassungsrechtlich stärker abzusichern. Aber selbst unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber seitens der Rechtsprechung zugestandenen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraums<sup>5</sup> ist die Gefahrgeneigtheit der zulassungsfrei gestellten Gewerke zweifelhaft. Jedenfalls sollte der Gesetzgeber nun begründen, inwiefern mit Blick auf die Gefahrgeneigtheit tatsächlich einzelne Gewerke in der Anlage B1 verblieben sind, bei denen die (Wieder-)Einführung der Meisterpflicht ein verhältnismäßiges (d. h. geeignetes, erforderliches und angemessenes) Mittel zur Zweckerreichung darstellt.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen auch mit Blick auf das Ziel einer Stärkung der Ausbildungsleistung als möglichem Rechtfertigungsgrund für eine Ausweitung der Meisterpflicht. Zwar dürfte die Sicherstellung eines ausreichenden Fachkräftenachwuchses im Handwerk und für die gesamte gewerbliche Wirtschaft einen gewichtigen Gemeinwohlbelang darstellen.<sup>6</sup> Zweifel ergeben sich aber hinsichtlich der Angemessenheit einer Ausweitung der Meisterpflicht. Fraglich erscheint, ob das grundsätzliche Ablegen einer Meisterprüfung, die mit einem großen zeitlichen, fachlichen und finanziellen Aufwand verbunden ist,<sup>7</sup> ein solches gesetzgeberisches Ziel rechtfertigen kann, sofern der betreffende Handwerksberuf tatsächlich nicht gefahrgeneigt ist, sondern allenfalls Quali-

---

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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.).

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2005, 1 BvR 1730/02, Rz. 20 (zit. nach Juris).

tätsdefizite in Rede stehen, und nur ein quantitativ kleiner Beitrag zur Ausbildungsleistung des Handwerks sowie der Gesamtwirtschaft zu erwarten ist.

### **Unklare bis negative Folgen einer Ausweitung der Meisterpflicht**

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen lehnt die Monopolkommission eine Wiederausweitung der Meisterpflicht auf die derzeit zulassungsfreien Gewerke ab. Eine Ausweitung der Meisterpflicht 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. Auch andere aktuelle Probleme im Handwerk, wie unfaire Konkurrenz durch Schwarzarbeit und ungelöste Nachfolgeproblematiken, lassen sich nicht durch höhere Zugangsbarrieren für neue Betriebe oder Nachfolger lösen.