

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 15/1206), dem Antrag der Abgeordneten Hinsken u.a. (Drucksache 15/1107) und dem Antrag der Abgeordneten Brüderle u.a. (Drucksache 15/1108) zum Themenbereich „Änderung der Handwerksordnung“

Vorbemerkungen

Aufgrund meiner bisherigen Beschäftigung mit der in Frage stehenden Thematik beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme auf die Themenbereiche

1. Allgemeine Einschätzung der ökonomischen Wirkungen der Novelle;
2. Kriterium der Gefahreneignetheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zu einem Gewerbe der Anlage A; und
3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk.

1. Allgemeine Einschätzung der ökonomischen Wirkungen der Novelle der HwO

Auch wenn ich mich derzeit nicht in der Lage sehe, die zu erwartenden Auswirkungen der Novelle der Handwerksordnung (HwO) auf wirtschaftliche Größen wie Preise, Nachfrage, Beschäftigung und Unternehmenszahl in Handwerksgewerbe *quantitativ* abzuschätzen, erscheint es mir doch möglich, einige ökonomisch fundierte *qualitative* Prognosen über die Richtung der Veränderungen dieser Größen abzugeben (vgl. dazu auch Bode 2003).

Auswirkungen der Novelle erwarte ich vor allem in den Bereichen des Handwerks, die Leistungen für private Nachfrager erbringen und keiner intensiven Konkurrenz durch nicht handwerkliche Anbieter (Industrie-, Dienstleistungsunternehmen) ausgesetzt sind. Meines Erachtens wird die Novelle dazu führen, dass es sowohl in den zulassungsfreien als auch in den zulassungspflichtigen Gewerben zu Markteintritten von Nicht-Handwerksmeistern kommen wird, die überzeugt sind,

handwerkliche Leistungen kostengünstiger und/oder mit höherer Qualität anbieten zu können als etablierte Anbieter. Die Anreize für solche Markteintritte sind vielschichtig (vgl. Bode 2003: 10 f.). Sicherlich werden sich nicht alle zusätzlichen Anbieter am Markt bewähren. Entscheidend ist jedoch, dass mit der Novelle ein Pool von fachlich und unternehmerisch talentierten Handwerkern aktiviert wird, denen bisher der Marktzutritt verwehrt war, weil sie – aus welchen Gründen auch immer – die Meisterprüfung nicht ablegen können oder wollen. Infolge dieser Markteintritte wird sich der Wettbewerb insbesondere um Privatkunden intensivieren. Und genau diese Intensivierung des Anbieterwettbewerbs erachte ich als den zentralen Auslöser für die positiven Auswirkungen der geplanten Novelle der HwO. Sie ist der Schlüssel für mehr technische und organisatorische Kreativität auf der Angebotsseite und damit letztlich für mehr Innovation, mehr (Kosten-) Effizienz und stärkere Kundenorientierung.

Von der Intensivierung des Anbieterwettbewerbs werden m. E. vor allem Konsumenten profitieren. Zum einen werden sie bei höherer Angebots- und Anbietervielfalt bessere Möglichkeiten haben, das ihnen Präferenzen am besten entsprechende Angebot auszuwählen (vgl. Bode 2003: 8 ff.). Zum anderen werden sich die Preise für handwerkliche Leistungen tendenziell verringern bzw. die Preis-Leistungsverhältnisse verbessern. Dies gilt insbesondere für einfache handwerkliche Tätigkeiten, für die bisher ähnlich hohe Stundensätze berechnet werden wie für anspruchsvolle Tätigkeiten. Es gilt aber auch für anspruchsvolle Tätigkeiten, bei denen im verschärften Anbieterwettbewerb vermehrt Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen und Spezialisierungsvorteile identifiziert und ausgenutzt werden dürften.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht steigen bei sinkenden Preisen bzw. verbesserten Preis-Leistungsverhältnissen die Opportunitätskosten von Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe sowie Schwarzarbeit. Die Anbieter auf den legalen Märkten werden konkurrenzfähiger. Zudem werden Leistungen nachgefragt, die zuvor aus Kostengründen unerledigt blieben. Damit steht zu erwarten, dass die Nachfrage nach marktlichen, legalen handwerklichen Leistungen ansteigen wird, was tendenziell zu mehr legaler Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit sowie höheren Einnahmen und geringeren Ausgaben der Gebietskörperschaften und sozialen Sicherungssysteme führen dürfte.

2. Kriterium der Gefahreneigtheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A

Dieser Themenbereich spricht nach meiner Interpretation zwei Fragen an:

- a. Rechtfertigt Gefahreneigtheit die Beschränkungen des Marktzutritts im Handwerk, wie sie durch die Novelle der HwO vorgesehen sind?
- b. Existieren weitere Kriterien, die Marktzutrittsbeschränkungen im Handwerk rechtfertigen?

Ad a. Aus ökonomischer Sicht rechtfertigt Gefahreneigtheit die in der Novelle der HwO vorgesehenen Marktzutrittsbeschränkungen nach meiner Auffassung nicht. Wie in Bode (2003: 8 ff.) im

einzelnen dargelegt wird, traue ich Verbrauchern durchaus zu, ihren systematischen Informationsrückstand gegenüber Anbietern im Hinblick auf die Qualität angebotener handwerklicher Leistungen zu erkennen, zu bewerten und durch Beschaffung geeigneter Informationen zu verringern. Dies gilt auch für das Gefahrenpotenzial, das aus einer nicht fachgerechten Ausführung handwerklicher Arbeiten resultiert. Verbraucher haben ein vitales Eigeninteresse daran, das Gefahrenpotenzial in ihre Entscheidungen über die Auftragsvergabe einzubeziehen. Um die Reputation von Anbietern im Hinblick auf ihre fachliche Kompetenz und die Sorgfalt ihrer Arbeiten abzuschätzen, ist grundsätzlich eine ganze Reihe von Indikatoren geeignet, darunter der Meisterbrief, die Berufserfahrung, die vertragliche Zusage besonderer Garantie- und Serviceleistungen, die Erfahrungen anderer Nachfrager, oder das Urteil unabhängiger Fachleute. Welche dieser Indikatoren im Einzelfall besonders geeignet sind, hängt entscheidend von der individuellen Situation ab. Es gibt nach meiner Überzeugung keinen gleichmäßig besten Indikator.

Staatliche Marktzutrittsbeschränkungen, die das Gefahrenpotenzial dadurch zu verringern suchen, dass sie bestimmte Indikatoren für die Reputation von Anbietern als Voraussetzungen für den selbständigen Betrieb eines Handwerksgebietes definieren, verzerren das individuelle ökonomische Kosten-Ertrags-Kalkül der Verbraucher bei der Entscheidung über die Vergabe handwerklicher Aufträge. Die gegenwärtig geltende HwO etwa zwingt jeden Verbraucher, *einen* der Indikatoren für die Reputation von Anbietern, namentlich den Meisterbrief, zu verwenden und bürdet ihm zugleich die Kosten für die Verwendung dieses Indikators auf. Dabei kann nicht sichergestellt werden, dass der gesetzlich bevorzugte Indikator seinen Preis tatsächlich wert ist. Dies führt letztlich dazu, dass andere Indikatoren, die ebenso gut oder besser geeignet sind, die Reputation von Anbietern zu beurteilen, tendenziell vernachlässigt werden. Die Novelle der HwO beseitigt diese Verzerrung nur in den künftig zulassungsfreien Gewerben. In den Gewerben der Anlage A (mit Ausnahme der Gesundheitshandwerke) hingegen wird sie lediglich verringert, weil Verbrauchern „nur“ noch vorgeschrieben wird, entweder den Meisterbrief oder die langjährige Berufserfahrung als Indikator zu verwenden.

Selbst wenn der Gesetzgeber es für notwendig erachtet, Verbraucher durch staatliche Regulierungen vor gesundheitlichen Schäden zu bewahren, so kann dieses Ziel nach meiner Einschätzung mit Eingriffen erreicht werden, die geringere volkswirtschaftliche Effizienzverluste verursachen als die Marktzutrittsbeschränkungen der HwO. Eine Möglichkeit besteht darin, statt ganzer Handwerksgebiete nur die tatsächlich besonders gefahrgeneigten *Tätigkeiten* innerhalb der Gewerbe in einer „Negativliste“ zu definieren, wie es der Bundesverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker vorgeschlagen hat. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die regelmäßige Fortbildung zu stärken sowie Instrumente des Haftungsrechts und der laufenden Gewerbeaufsicht zu nutzen, um die Wahrscheinlichkeit gesundheitlicher Schäden zu verringern (vgl. z.B. Deregulierungskommission 1991; Monopolkommission 1998, 2001).

Ad b. Meines Erachtens rechtfertigt keines der übrigen, gegenwärtig diskutierten Kriterien Marktzutrittsbeschränkungen im Handwerk. Dies gilt insbesondere für die Bestandfestigkeit der Handwerksbetriebe und die Ausbildungsleistung des Handwerks

Das wirtschaftspolitische Ziel der *Bestandfestigkeit*, d.h. letztlich der staatliche Schutz bestehender Unternehmen vor Konkurs, konfligiert mit grundlegenden Prinzipien einer dezentral organisierten marktwirtschaftlichen Ordnung. Wohlstandsmehrender technischer und organisatorischer Fortschritt setzt sich zumeist in einem Prozess der schöpferischen Zerstörung durch. Er wird getrieben von denjenigen, die im Wettlauf um die Gunst der Kunden neue, den Präferenzen der Nachfrager besser entsprechende Ideen entwickeln und umsetzen. Dies ist die schöpferische Seite der Medaille. Die unvermeidbare Kehrseite der Medaille ist die Zerstörung von selbständigen Existenzen, die in diesem Wettlauf unterlegen sind und die Gunst der Kunden verlieren. Der Saldo aus Schöpfung und Zerstörung ist in aller Regel positiv. Es gibt aus ökonomischer Sicht meines Erachtens keinen Grund für die Annahme, dass dies im Handwerk anders sein sollte als in anderen Bereichen der Wirtschaft. Wird Bestandfestigkeit zum Ziel von Wirtschaftspolitik erhoben, so bedeutet dies notwendigerweise einen Verzicht auf Kreativität und damit letztlich auch einen Verzicht auf Wohlstand.

Was die *Ausbildungsleistung* angeht, so gehe ich davon aus, dass Handwerksbetriebe, die mehr Lehrlinge ausbilden, als sie an Fachkräftenachwuchs selbst benötigen, einen eigenen monetären oder nicht-monetären Vorteil davon haben (vgl. Bode 2003: 13 ff.). Zugleich produzieren Handwerksbetriebe, die über den Eigenbedarf hinaus ausbilden, eine positive Externalität für andere Unternehmen, die eigene Ausbildungskosten in dem Maße einsparen können, wie sie zu relativ günstigen Konditionen auf handwerkliche Fachkräfte zurückgreifen können. Die Ausbildungsleistung von Handwerksbetrieben wird vor allem von Unternehmen der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes in Anspruch genommen, aber auch von nicht selbst ausbildenden Handwerksbetrieben. In welchem Umfang diese Externalität gegenwärtig nicht durch tendenziell niedrigere Lehrlingsvergütungen in Handwerksbetrieben und tendenziell höhere Einstiegsgehälter für Handwerksgehilfen in anderen Unternehmen internalisiert wird, ist empirisch kaum feststellbar.

In dem Maße, wie die Externalität bereits internalisiert wird, besteht kein staatlicher Handlungsbedarf. Doch selbst wenn die Externalität in erheblichem Umfang nicht internalisiert würde, erscheint eine generelle Beschränkung des Marktzutritts zu Handwerksgewerben nicht als eine ökonomisch effiziente Form der Internalisierung, weil die Marktzutrittsbeschränkung

- auch die Handwerksbetriebe begünstigt, die keine Externalitäten produzieren oder sogar von der Ausbildung in anderen Betrieben profitieren,
- nicht auch die Unternehmen außerhalb des Handwerks begünstigt, die ebenfalls über den Eigenbedarf hinaus ausbilden, und
- nicht die Renten abschöpft, die den Nutznießern entstehen.

Statt dessen wäre eine Internalisierung in Form eines direkten monetären Transfers zwischen den Produzenten und den Nutznießern von Ausbildung vorzuziehen. Diese Transfers könnten etwa in „Ablösesummen“ bestehen, wie sie in der privaten und militärischen Pilotenausbildung üblich sind, oder im Rahmen von Ausbildungskooperationen vereinbart werden.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Nach meiner Einschätzung wird die Zahl der Lehrlinge im Handwerk infolge der Novelle kurzfristig sinken, was zu einem vorübergehenden Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Ausbildungsplatzangebots führen kann. Langfristig jedoch erwarte ich kein anhaltendes Defizit an Ausbildungsplätzen.

Kurzfristig wird die Novelle der HwO, wie oben ausgeführt wurde, voraussichtlich zu einem verstärkten Marktzutritt von Nicht-Handwerksmeistern in den künftig zulassungsfreien und den zulassungspflichtigen Gewerben führen. Viele dieser Betriebe werden keine Ausbildereignung besitzen. Im verschärften Wettbewerb zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben werden die – bisher aufgrund der hohen Marktzutrittsbeschränkungen recht guten – Möglichkeiten der Ausbildungsbetriebe, Teile der Ausbildungskosten auf die Kunden zu überwälzen, geringer sein. Die (nur noch) der Ausbildung zurechenbaren Kosten werden entsprechend steigen. Ausbildung wird sich – unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – aus der Sicht einiger Ausbildungsbetriebe nicht mehr, oder zumindest nicht mehr in gleichem Umfang wie bisher, rechnen. Verschärfend hinzukommen kann zum einen der Wegfall von Ausbildungsplätzen in Meisterbetrieben, die aus dem Markt ausscheiden müssen, und zum anderen der für den Fall des Inkrafttretens der Novelle angedrohte Ausbildungsboykott.

Auf längere Sicht wird eine Verringerung der Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk meiner Ansicht nach nicht zu einem dauerhaften Angebotsengpass auf Ausbildungsmärkten führen, weil zum einen die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen demographisch bedingt tendenziell abnehmen wird, und weil zum anderen die Ausbildungsleistung von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowie von Nicht-Meisterbetrieben des Handwerks zunehmen wird, wenn Arbeitskräftemangel droht.

Ein kurzfristig möglicherweise eintretendes gesamtwirtschaftliches Ausbildungsplatzdefizit ist Teil der Anpassungskosten, die bei jeder Veränderung von Rahmenbedingungen auftreten, weil Wirtschaftssubjekte Zeit benötigen, sich an die veränderten Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen anzupassen. Aus meiner Sicht rechtfertigen derartige Anpassungskosten nicht den vollständigen Verzicht auf die Novelle. Das Defizit kann von staatlicher Seite dadurch verringert oder ganz vermieden werden, dass die jüngst vom Bundeskabinett beschlossene Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung mit der Novelle der HWO in ähnlicher Weise auch für das Handwerksgewerbe übernommen wird. Darüber hinaus können die Tarifvertragsparteien einen Beitrag leisten, indem sie Ausbildungsvergütungen vorübergehend verringern, um die betrieblichen Ausbildungskosten zu senken und damit die Anreize für das Angebot an Ausbildungsplätzen zu stärken.

Literatur

- Bode, E. (2003). Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. *Kieler Diskussionsbeiträge* 404. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Deregulierungskommission (1991). *Marktöffnung und Wettbewerb*. Zweiter Bericht. Bonn.
- Monopolkommission (1998). *Marktöffnung umfassend verwirklichen*. Hauptgutachten 1996/1997. Baden-Baden: Nomos.
- (2001). *Reform der Handwerksordnung*. Sondergutachten Nr. 31. Bonn. Verfügbar im Internet unter http://www.monopolkommission.de/sg_31/text_s31.pdf.

Kiel, den 4. Juli 2003

gez. Eckhardt Bode