



REGLEMENTIERUNG IM BAUGEWERBE:

Das deutsche Bauhandwerk
im Ländervergleich

ERGEBNISSE EINER STUDIE DES
»CENTRE FOR STRATEGY & EVALUATION SERVICES«



WESTDEUTSCHER HANDWERKSKAMMERTAG



Inhalt

Vorbemerkungen	3
1. Einführung	4
2. Warum ist der deutsche Bausektor und insbesondere das Bauhandwerk im Fokus?	4
3. Gibt es Unterschiede bei den Zugangsbeschränkungen?	7
4. Welche wirtschaftlichen Folgen leitet die Studie aus dem Vorliegen »geschützter Tätigkeiten« ab?	10
Exkurs: Welche Alternativen zu Zugangsbeschränkungen gibt es?	13
Anhang: Ausgewählte Statistiken	15
Impressum	18

Vorbemerkungen

Seit mehreren Jahren fordern die länderspezifischen Empfehlungen von Deutschland, Zugangsbeschränkungen im Bausektor abzubauen. Die aktuelle Empfehlung lautet konkret, Deutschland möge »Maßnahmen (zu) ergreifen, um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor weiter zu beleben, einschließlich bestimmter Handwerke, insbesondere im Baugewerbe, und der freien Berufe, um inländische Wachstumsquellen zu fördern.«¹ Das begleitend veröffentlichte Arbeitspapier verdeutlicht, wie man sich – jedenfalls von Seiten der Europäischen Kommission – die geforderte Wettbewerbsbelebung vorstellt:

»Die Situation im Dienstleistungssektor hat sich seit letztem Jahr nicht signifikant verändert; es bestehen weiterhin Beschränkungen für den Zugang zu bestimmten Berufen und deren Ausübung, aber Deutschland hat in seinem NRP 2013 keine Maßnahmen angekündigt, um diesen zu begegnen. In vielen Handwerksbranchen, einschließlich im Baugewerbe, ist nach wie vor ein Meisterbrief oder eine gleichwertige Qualifikation erforderlich, um einen Handwerksbetrieb zu führen. Aufbauend auf den Erfahrungen der Reformen aus dem Jahr 2004 könnte Deutschland prüfen, ob diese Anforderung in allen Fällen weiterhin gerechtfertigt ist, und ob es zielführendere Möglichkeiten gibt, um zu gewährleisten, dass die Dienstleistungen sicher bereitgestellt werden. Für das Baugewerbe gelten zudem Einschränkungen im Hinblick auf Werbung und Zulassungsverfahren.«²

Warum der Fokus auf das Bauhandwerk? Und warum die Kritik am Meisterbrief verknüpft mit der Forderung nach Belebung des Wettbewerbs? Mit diesen Fragen beschäftigt sich der folgende Beitrag. Er zeichnet wesentliche Aussagen und Ergebnisse einer Studie nach, die das in Großbritannien angesiedelte »Centre for Strategy & Evaluation Services« im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission erstellt und im Januar 2012 vorgelegt hat.³ Gegenstand der Studie war, so genannte »geschützte Tätigkeiten« in den Wirtschaftsbereichen Bau, Unternehmensdienstleistungen und Tourismus zu identifizieren und Aussagen über die wirtschaftlichen Folgen der Zugangsbeschränkungen zu treffen. Die Untersuchung beschränkte sich auf 13 Mitgliedstaaten (CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK).

1 Zitiert nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013, KOM (2013) 355, S. 6.

2 Europäische Kommission, Bewertung des nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands: Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012–2017, SWD (2013), 355 final, S. 22.

3 Centre for Strategy & Evaluation Services, Study to Provide an Inventory of Reserves of Activities linked to Professional Qualifications Requirements in 13 EU Member States & Assessing their Economic Impact (CSES-Studie), Schlussbericht, Januar 2012, veröffentlicht von der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission unter http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/external_studies/index_en.htm.

1. Einführung

Gegenstand der Studie sind so genannte »geschützte Tätigkeiten« (reserves of activity). Der Begriff »reserve of activity« wird definiert als »any requirement reserving the exercise of a service activity to the holders of a specific professional qualification«. ⁴ Das heißt, ähnlich wie bei den aus der Anerkennungsrichtlinie bekannten »reglementierten Berufen« geht es um qualifikationsbezogene Zugangs- und Ausübungsbeschränkungen.

In den meisten Fällen gehen reglementierte Berufe mit geschützten Tätigkeiten einher. Indes gibt es eine Fallkonstellation der Berufsanerkennungsrichtlinie, für die dieser Gleichlauf nicht gilt. Gemeint sind die geschützten Berufsbezeichnungen. Sie sind in der Anerkennungsrichtlinie den regulierten Berufen gleichgestellt. Verbreitet sind sie als Ordnungsmittel vor allem in Großbritannien. So dürfen beispielsweise den Titel »chartered engineer« (zugelassener Ingenieur), nur Personen tragen, die über bestimmte Qualifikationen verfügen und von einer berufsständischen Organisation

zugelassen sind. Die Tätigkeiten hingegen dürfen auch »einfache Ingenieure« ausüben, sie sind also nicht geschützt.

Wichtiger ist allerdings ein anderer Unterschied. So geht es in der Berufsanerkennungsrichtlinie im Wesentlichen um das »Ob« der Reglementierung. Ist ein Beruf reglementiert, gelten bestimmte Regeln. Demgegenüber richtet der Ansatz der »geschützten Tätigkeit« den Blick auch auf das »Wie«, also auf Art und Umfang der Reglementierung. Dieser tätigkeitsbezogene Blickwinkel wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Er spielt eine Rolle in der im Oktober 2013 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Mitteilung zum Zugang zu reglementierten Berufen. Diese befasst sich mit der Verringerung der Zahl reglementierter Berufe und mit alternativen Ordnungsmitteln. Außerdem steht im kommenden Jahr eine Zwischenevaluierung der Dienstleistungsrichtlinie an. Der Fokus auf »geschützte Tätigkeiten« ist ein für diese Richtlinie typischer Ansatz.

2. Warum ist der deutsche Bausektor und insbesondere das Bauhandwerk im Fokus?

Nach Erkenntnissen der Europäischen Kommission gibt es in den EU-Mitgliedstaaten ungefähr 800 unterschiedliche reglementierte Berufe. ⁵ Betrachtet man die Gruppe der 13 von der CSES-Studie erfassten Staaten, liegt Deutschland – wie Tabelle 1 zeigt – mit 152 ausgewiesenen Reglementierungen im Mittelfeld. Allerdings, was die drei studienrelevanten Bereiche

betrifft, also Bau, unternehmensbezogene Dienstleistungen und Tourismus, ist Deutschland der am stärksten reglementierende Staat. Dasselbe gilt auch bei isolierter Betrachtung der für das Handwerk relevanten Gruppe des »spezialisierten Baugewerbes« (NACE F 43: vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauin-

⁴ CSES-Studie, S. 2.

⁵ Siehe Aussage der Europäischen Kommission zum Geltungsbereich der Berufsanerkennungsrichtlinie, KOM (2011) 883, S. 13.

Tabelle 1:
Übersicht zur Zahl reglementierter Berufe

Mitgliedstaat	Zahl der regulierten Berufe	Regulierte Berufe in den Bereichen Unternehmensdienstleistungen, Bau und Tourismus	Regulierte Berufe im spezialisierten Baugewerbe (NACE F 43)
CZ	385	28	9
DE	152	55	15
DK	117	30	8
EL	167	22	7
ES	192	39	4
FI	74	16	1
FR	82	22	11
IT	149	24	4
NL	139	27	2
PL	321	27	2
PT	132	28	9
SI	325	49	7
UK	187	43	1
Gesamt	2101	410	80

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf Tabellen der CSES-Studie auf S. 12 f. und 37.

stallation und sonstiges Ausbaugewerbe (specialised construction activities)).

Betrachtet man die regulierten Berufe im Bereich des »spezialisierten Baugewerbes« detaillierter (siehe Tabelle 2), ist festzustellen, dass eine Reihe von Berufen oder Tätigkeiten nur in wenigen, manchmal nur in einem einzigen Mitgliedstaat reglementiert sind. Diese Reglementierungen geraten damit unter besonderen Rechtfertigungsdruck. In der Studie werden Bodenleger, Gebäudeisolierer, Stuckateure, Maurer, Maler und Lackierer sowie Kranführer als Beispiele für Berufe genannt, bei denen sich die Frage stelle, ob qualifikationsbezogene Zugangsbeschränkungen wirklich notwendig sind.⁶

Nimmt man statt der von der Studie betrachteten 13 Staaten die EU-27 und orientiert sie an den Bauberufen der Anlage A der Handwerksordnung, ändern sich die im Fokus stehenden Berufe. Jedoch zeigt sich auch hier, dass eine Reihe von Berufen nur in einer kleineren Gruppe von Mitgliedstaaten reglementiert ist.

In der CSES-Studie wird Deutschland bezogen auf die spezialisierten Bauberufe gemeinsam mit Tschechien als Negativbeispiel geführt. Zwar gebe es insgesamt weniger Regulierungen als noch vor 10 Jahren. In beiden Ländern gebe es aber weiterhin viele berufsbildende, handwerkliche Gewerbe, die Gegenstand einer umfassenden geschützten Tätigkeit mit besonderen Qualifikationsanforderungen seien.⁷

6 Siehe CSES-Studie, S. 40.

7 Siehe CSES-Studie, S. 41.

Tabelle 2:
Übersicht zur Reglementierung bauhandwerklicher Berufe in der EU-27

Gewerbe gemäß Anlage A	Generische Berufsbezeichnung	Zahl der EU-MS, in denen der generische Beruf reglementiert ist	Aufschlüsselung nach Ländern
Maurer und Betonbauer	Mason/Bricklayer	7	BE, CZ, DE, FR, HU, MT, SK
Ofen- und Luftheizungsbauer	Stovemaker - Stovefitter	5	AT, CZ, DE, FR, SK
Zimmerer	Joiner/Carpenter	7	AT, BE, CZ, DE, FR, HU, SK
Dachdecker	Roofer/roofing	5	AT, BE, CZ, DE, FR
Straßenbauer	Construction, civil engineering, building of roads, bridges, railways	4	CZ, DE, HU, PL
Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer	Building insulator	6	AT, BE, CZ, DE, HU, SK
Brunnenbauer	Well sinker	4	AT, DE, DK, FR
Steinmetzen und Steinbildhauer	Mason/Bricklayer	7	Siehe bei Maurer/Betonbauer (als Steinmetz ansonsten nur in Österreich geführt)
Stuckateure	Plasterer	4	AT, BE, DE, FR
Maler und Lackierer	Painter - decorator	6	AT, BE, CZ, DE, FR, HU
Gerüstbauer	Scaffolder	3	DE, DK, PL
Kälteanlagenbauer	Air-conditioning technician, heating/central heating technician, installer, repairer, maintenance, installation of ventilation equipment	12	AT, BE, CZ, CY, DE, DK, FR, EL, ES, HU, SK, SI
Klempner	Plumber	8	BE, CZ, DE, FR, EL, ES, HU, SK
Installateur und Heizungsbauer	Air conditioning/heating, air-conditioning technician, heating/central heating technician, installer, repairer, maintenance, installation of ventilation equipment	12	AT, BE, CZ, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HU, SK, SI Anm.: die Kälteanlagenbauer sind in der generischen Berufsbeschreibung mitberücksichtigt
	Gas installer repairer	12	AT, BE, DE, DK, EL, ES, FR, HU, PT, SL, SL, UK
Elektrotechniker	Electrical engineering/electromechanical engineering	2	AT, DE
	Electrician, senior electrician, specialised electrician	9	CY, DE, DK, EL, FR, HU, IT, MT, PT
Elektromaschinenbauer	Siehe Elektrotechniker, Teil 1		
Tischler	Wooden furniture maker	1	DE
Glaser	Glazier, glass-blowing and manufacturing of glass apparatus	5	AT, BE, CZ, DE, HU
Glasbläser und Apparatebauer	Siehe Glaser		

Quelle: Eigene Auswertung der Kommissions-Datenbank zu reglementierten Berufen (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=homepage; Abfrage vom 12.08.2013).

3. Gibt es Unterschiede bei den Zugangsbeschränkungen?

In der Einführung wurde erwähnt, dass die CSES-Studie sich nicht allein an reglementierten Berufen orientiert, sondern an »reserves of activities«, also geschützten Tätigkeiten und dass damit Art und Umfang der einzelnen Reglementierung stärker in das Blickfeld rücken. Somit stellt sich die Frage, inwiefern es unterschiedliche Reglementierungsstrategien gibt und wie die deutschen Bauhandwerke hier eingeordnet werden.

Die CSES-Studie unterscheidet zwei Arten von geschützten Tätigkeiten: so genannte »exclusive reserves« (Alleinberechtigungen), d. h., geschützte Tätigkeiten, deren Ausführung nur einer Berufsgruppe zustehen und so genannte »shared reserves« (geteilte Berechtigungen), d. h. Tätigkeiten, die geschützt sind, aber von Anbietern mit unterschiedlichen Qualifikationen angeboten werden können. Aus Sicht der Studie

gilt dabei, dass geteilte Berechtigungen weniger stark reglementierend sind als Alleinberechtigungen.

Im Vergleich zu anderen Ländern hat Deutschland im Bereich des spezialisierten Baugewerbes besonders viele Alleinberechtigungen. Das zeigt Tabelle 3.

Betrachtet man erneut die regulierten Berufe im Bereich des »spezialisierten Baugewerbes« (vgl. Tabelle 4) detaillierter, ist für Deutschland festzustellen, dass die Verordnung über verwandte Handwerke, die Möglichkeit der Eintragung von Ingenieuren und anderen nach der HwO als gleichwertig anerkannten Qualifikationen keine Erwähnung finden. Hinzu kommt, dass die Aussagen zu den geschützten Tätigkeitsbereichen allgemein gehalten sind. Das verstärkt für außenstehende Betrachter möglicherweise den Eindruck der Meisterpflicht als »closed shop«, also einer gezielten Abschottung.

Tabelle 3:
Übersicht zu Alleinberechtigungen im Bereich NACE F 43

Land	Alleinberechtigung	Geteilte Berechtigung	Gesamt
CZ	9	0	9
DE	12	3	15
DK	8	0	8
EL	0	7	7
ES	4	0	4
FI	1	0	1
FR	11	0	11
IT	2	2	4
NL	2	0	2
PL	0	2	2
PT	8	1	9
SI	7	0	7
UK	1	0	1
Gesamt	65	15	80

Quelle: CSES-Studie, S. 37.

Tabelle 4:
Erkenntnisse der CSES-Studie zu Ausbildung und Zugangsbeschränkung

Berufsbezeichnung	Aussagen zur besonderen beruflichen Qualifizierung	Aussagen zu Art und Umfang der Zugangsbeschränkung
Brunnenbauer	Dreijährige duale Ausbildung.	Alleinberechtigung
Gerüstbauer	Um ein Unternehmen zu gründen, bedarf es entweder	Alleinberechtigung für Gerüstdienstleistungen
Glaser	einer Gesellenprüfung + sechs Jahre Arbeitserfahrung	Alleinberechtigung für Glaserarbeiten
Installateur- und Heizungsbauer	oder des Bestehens der Meisterprüfung. Die Meisterprüfung ist erforderlich, um ein Unternehmen zu führen. Es bedarf der Eintragung in die Handwerksrolle.	Alleinberechtigung Anmerkung: Weitestgehend gemeinsame Ausbildung seit 2007 als Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, aber mit Spezialisierung in Umwelt (ecological), Heizung, Gas/Wasser oder Umwelttechnik
Installateur und Heizungsbauer (Gas)		Alleinberechtigung für Gasinstallationsdienstleistungen Weitestgehend gemeinsame Ausbildung seit 2007 als Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, aber mit Spezialisierung in Umwelt (ecological), Heizung, Gas/Wasser oder Umwelttechnik
Kälteanlagenbauer/ Mechatroniker für Kältetechnik		Alleinberechtigung für Kältetechnik Anmerkung: Weitestgehend gemeinsame Ausbildung seit 2007 als Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, aber mit Spezialisierung in Umwelt (ecological), Heizung, Gas/Wasser oder Umwelttechnik
Klempner		Alleinberechtigung für Klempnerarbeiten
Maler und Lackierer		Alleinberechtigung für Maler- und Lackiererarbeiten
Maurer und Betonbauer		Alleinberechtigung für Maurerarbeiten
Ofen- und Luftheizungsbauer	Dreijährige duale Ausbildung. Um ein Unternehmen zu gründen, bedarf es entweder einer Gesellenprüfung + sechs Jahre Arbeitserfahrung oder des Bestehens der Meisterprüfung. Die Meisterprüfung ist erforderlich, um ein Unternehmen zu führen. Es bedarf der Eintragung in die Handwerksrolle.	Alleinberechtigung für Dienstleistungen im Ofen- und Luftheizungsbau Anmerkung: Weitestgehend gemeinsame Ausbildung seit 2007 als Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, aber mit Spezialisierung in Umwelt (ecological), Heizung, Gas/Wasser oder Umwelttechnik

Fortsetzung Tabelle 4: Erkenntnisse der CSES-Studie zu Ausbildung und Zugangsbeschränkung

Berufsbezeichnung	Aussagen zur besonderen beruflichen Qualifizierung	Aussagen zu Art und Umfang der Zugangsbeschränkung
Dachdecker	Dreijährige duale Ausbildung.	Alleinberechtigung für Dachdeckerarbeiten
Steinmetz und Steinbildhauer	Um ein Unternehmen zu gründen, bedarf es entweder	Alleinberechtigung Steinmetz- und Bildhauerarbeiten
Straßenbauer	einer Gesellenprüfung + sechs Jahre Arbeitserfahrung	Alleinberechtigung für Straßenbauarbeiten
Stuckateur	oder	Alleinberechtigung für Stuckateurleistungen
Tischler	des Bestehen der Meisterprüfung.	Alleinberechtigung für Tischlerarbeiten
Zimmerer	Die Meisterprüfung ist erforderlich, um ein Unternehmen zu führen. Es bedarf der Eintragung in die Handwerksrolle.	Alleinberechtigung für Zimmererarbeiten
Wärme-, Kälte und Schallschutzisolierer		Geteilte Berechtigung für die Einreichung von Bauanträgen für einfache Bauten (simple constructions) mit Ingenieuren, Maurermeistern (master mason), Architekten, Bauzeichnern (registered construction technicians)
Elektrotechniker		Alleinberechtigung für Gebäudeisolierungen
		Geteilte Berechtigung für Elektroarbeiten mit Elektroingenieuren

Quelle: CSES-Studie, Annex H zum Schlussbericht, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/external_studies/index_en.htm, S. 49 ff. Originalsprache Englisch.

Die vorstehende Übersicht sowie Aussagen im Text legen die Vermutung nahe, dass die deutsche Meisterpflicht teilweise missverstanden wurde. Ausweislich der Liste der Interviewpartner wurden keine Gespräche mit Handwerksvertretern geführt (in Deutschland nur mit dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Deutschen Anwaltsverein).⁸ Deswegen mögen den Studiennehmern Detailkenntnisse gefehlt haben.

Deutlich wird das zum Beispiel in der unterschiedlichen Bewertung der französischen im Vergleich zu deutschen Reglementierungen. Frankreich wird als gutes Beispiel hervorgehoben. Eine Reform im Jahr 1996 habe den Reglementierungsansatz dahingehend geändert, dass eine Person im Betrieb beschäftigt sein

muss, die die dauernde und effektive Kontrolle innehat und über die vorgeschriebenen Qualifikationen verfügt. An anderer Stelle heißt es dann, dass in Frankreich anders als Deutschland, Dänemark und Tschechien nicht jeder Ausführende einen Meisterbrief als Klempner benötigt, sondern nur eine Person in der Firma.⁹

Ein weiteres Missverständnis betrifft die Rolle des dualen Systems. Dazu wird mit Blick auf Deutschland ausgeführt:

»In Germany, the revision of the Handicrafts Code (Handwerksordnung) in 2004 deregulated some craft professions, however, forty one professions remain regulated. **Moreover, it is commonly the case due to the**

⁸ Siehe CSES-Studie, Anhang A, S. 116.

⁹ Siehe CSES-Studie, S. 40.

dual system of vocational training in Germany that a requirement remains to undergo an apprenticeship in order to obtain a specific qualification (a Master's certificate) for professions such as plasterer, mason/bricklayer, master builder and painter/decorator.»¹⁰

Man kann den Passus so interpretieren, dass von Meisterkandidaten eine fachlich ausgerichtete duale Erstausbildung gefordert wird und dass auch ausländische Bewerber eine solche duale Ausbildung vorweisen müssten. Letzteres wäre wegen der überwiegend schulischen Ausbildungssysteme in den anderen Mitgliedstaaten eine erhebliche Benachteiligung.

Diese möglichen Missverständnisse werfen die Frage auf, ob die Europäische Kommission – unabhängig von der CSES-Studie – über die zur Bewertung der Meisterpflicht erforderlichen Kenntnisse der Voraussetzungen für die Eintragung von Anlage A-Handwer-

ken in die Handwerksrolle verfügt. Diese Frage stellt sich um so mehr mit Blick auf die länderspezifischen Empfehlungen. Frankreich ist nach der CSES-Studie das Land mit den zweitmeisten Reglementierungen im spezialisierten Baugewebe. Wegen der stärker tätigkeitsbezogenen Ausrichtung und der Möglichkeit, einen Meister anzustellen, wird Frankreich in der Studie gelobt. Zugleich werden in den länderspezifischen Empfehlungen Beschränkungen im Baugewerbe – anders als in Deutschland – nicht ausdrücklich als Problem erwähnt.

Ein unvollständiges und damit verzerrtes Bild der Meisterpflicht könnte auch in Zukunft erhebliche Folgewirkungen haben: für die Mitteilung über den Zugang zu Berufen, die nächsten länderspezifischen Empfehlungen, die Evaluation der Dienstleistungsrichtlinie und den »Rechtfertigungsbericht« nach Art. 59 der neuen Anerkennungsrichtlinie.

4. Welche wirtschaftlichen Folgen leitet die Studie aus dem Vorliegen »geschützter Tätigkeiten« ab?

In einem zweiten Schritt untersucht die CSES-Studie die Wirkung der geschützten Tätigkeiten auf die Leistungsfähigkeit des betroffenen Wirtschaftszweigs und auf die Wirtschaftsentwicklung allgemein. Die Untersuchung der ökonomischen Folgen ist insofern interessant, als die länderspezifischen Empfehlungen – wie einleitend festgestellt – von der Annahme ausgehen, dass der Meister eine Beschränkung darstellt, und dass die Deregulierung den Wettbewerb belebt und damit Wachstum fördert. Das heißt, die Prämisse lautet: Zugangsbeschränkungen wirken sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Um das Ergebnis

der Untersuchung vorwegzunehmen, die Studie zeigt, dass es so einfach nicht ist.

Schaut man sich die Ergebnisse der Studie an, sind sie aus Sicht der Bauhandwerke erfreulich.

1. Die Studie stellt grundsätzlich fest, dass die ökonomischen Wirkungen kaum eindeutig einer einzigen Ursache zugeordnet werden können.
2. Für den Bausektor zeichnet die Studie ein gemischtes Bild. Bei Architekten zeigten Zugangsbeschränkungen nachteilige wirtschaftliche Effekte bezogen

¹⁰ CSES-Studie, S. 39, Hervorhebung von Verfasserin.

Das der Studie zugrundeliegende Modell geht von folgenden Annahmen aus:¹¹**1. Marktstruktur/Hindernisse**

- beschränkter Markt mit beschränktem Marktumfang
- hohe Eintrittshürden
- geringerer Wettbewerb

2. Mittelfristige Auswirkungen auf den Sektor

- starkes Verbrauchervertrauen in die Qualität der Dienstleistung
- Regulierung wirkt Marktversagen entgegen, dadurch z. B. geringeres Risiko von Informationsasymmetrien und Vermeidung von Dienstleistungsangeboten durch gering qualifizierte Dienstleistungserbringer
- begrenzte Anzahl neuer Marktteilnehmer
- Fehlen eines Wettbewerbs unter den Marktteilnehmern
- fehlendes Hinzutreten neuer Marktteilnehmer aus anderen Branchen
- fehlende Wahlmöglichkeit der Verbraucher
- geringere Möglichkeiten der Arbeitskräftemobilität (branchenspezifische Fragmentierung bei kleingliedriger Regulierung)

3. Marktleistung

- höhere Preise
- weniger Anreize für Firmen zu innovieren
- Fehlen von betriebsgrößenbezogenen und tätigkeitsbezogenen Kostenvorteilen (umfangreiches Leistungsangebot)
- kleinerer Markt

4. Anstoßwirkung (Dominoeffekt)

- Abhängig von der Häufigkeit der Nutzung der Dienstleistungen durch andere Sektoren gegebenenfalls Dominoeffekte

5. Langfristige Auswirkungen auf den Sektor

- geringere Wachstumsraten mit Blick auf Umsatz und Beschäftigung
- geringere Innovationsfähigkeit in der Branche
- geringere Marktgröße
- Überfragmentierung
- geringere Branchenwettbewerbsfähigkeit (mittelfristig)

6. Allgemeine Auswirkungen auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

- geringere wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit (z. B. strukturell fehlende Flexibilität, auf Änderungen der Nachfrage zu reagieren)
- mangelnde Umsetzung des Binnenmarktes für Dienstleistungen (Unterschiede zwischen regulierenden und nicht-regulierenden Mitgliedstaaten)
- geringeres Wachstum des BIP
- geringeres Beschäftigungs- und Vermögenswachstum

Die Auswirkungen auf Preise als auch auf die transnationale Mobilität werden von der Studie nur am Rande erfasst.

unter anderem auf Unternehmensgröße und Produktivität. Im Gegensatz dazu sei bei Ingenieuren eine positive Wechselwirkung festzustellen; ebenso im spezialisierten Baugewerbe (bezogen auf Anzahl der Beschäftigten, Beschäftigung, Umsatz und Wertschöpfung).¹² Diese ökonomisch positive Wirkung von Zugangsbeschränkungen entspricht nicht den Annahmen des Modells und so fahren die Verfasser fort:

»While this finding might be opposite of what might be expected, there may be other unidentified variables that influence sectoral performance in the countries within scope.«¹³

Einzig mit Blick auf die Produktivität stellte die im Rahmen der Studie durchgeführte Regressionsanalyse beim spezialisierten Baugewerbe eine negative Korrelation fest. Doch diese Effekte werden als nicht erheblich bewertet.

»The rank correlation and regression analysis found that the exclusive reserve of activities within engineering, architecture and building services may lower productivity compared with EU countries in which the same professions do not have specific qualification requirements. However, the degree of negative relationship found by regression was statistically insignificant at conventional confidence levels.«¹⁴

11 Siehe CSES-Studie, S. 63.

12 CSES-Studie, S. 114.

13 CSES-Studie, S. 114.

14 CSES-Studie, S. 112, Hervorhebung von Verfasserin.

Leider kommt diese mangelnde Erheblichkeit der Wirkungen im Ergebnis der Studie nicht deutlich zum Ausdruck. Dort heißt es, dass sich – wenn auch vorbehaltlich von Unsicherheiten – eine negative Rückwirkung von Beschränkungen auf die Produktivität im Bausektor erkennen lässt.¹⁵

Insgesamt gilt: Unabhängig davon, welche Unsicherheitsfaktoren es gibt, bleibt festzuhalten, dass

der Beweis, dass qualifikationsbezogene Zugangsbeschränkungen zwingend wirtschaftshemmend wirken, nicht erbracht werden konnte. Dieser Befund ist angesichts der handwerksbezogenen Forderung in den länderspezifischen Empfehlungen wichtig. Zu prüfen ist, inwiefern sich hierauf ein zusätzlicher Argumentationsstrang aufbauen lässt.

¹⁵ Siehe CSES-Studie, S. 112.

Exkurs: Welche Alternativen zu Zugangsbeschränkungen gibt es?

Auf europäischer Ebene nehmen Forderungen zu, die reglementierten Berufe in den Mitgliedstaaten zu überprüfen und ihre Zahl nach Möglichkeit verringern. Die Befürworter versprechen sich davon mehr Wettbewerb, mehr Wachstum sowie Erleichterungen für grenzüberschreitend tätige Unternehmen.

Der Abbau von einzelstaatlichen Zugangsbeschränkungen ist nicht zwingend gleichbedeutend mit Deregulierung. Auch auf europäischer Ebene ist man sich darüber im Klaren, dass es Berufe oder zumindest Tätigkeiten gibt, die sinnvollerweise nur von Menschen ausgeführt werden sollten, die eine bestimmte Mindestqualifikation nachweisen. Ein klassisches Beispiel dafür sind so genannte gefahrgeneigte Tätigkeiten.

In Zukunft wird die Frage an Bedeutung gewinnen, inwieweit nationale Reglementierungen nach europäischem Recht verhältnismäßig sind und welche anderen Ordnungsmittel zur Verfügung stehen, um Rechtsgüter wie Verbrauchersicherheit oder -gesundheit zu schützen, ohne den Binnenmarkt erheblich zu behindern. Diesem Gedanken entspricht, dass die Europäische Kommission Deutschland in ihrem Arbeitsdokument zu den länderspezifischen Empfehlungen ermuntert zu prüfen, »ob es zielführendere Möglichkeiten gibt, um zu gewährleisten, dass die Dienstleistungen sicher bereitgestellt werden.«¹⁶

Das Handwerk wird gefordert werden, sich mit Regelungsalternativen auseinanderzusetzen. Es stellt sich die Frage, welche unterschiedlichen Ordnungsmittel zur Diskussion stehen könnten. Die CSES-Studie stellt eine Reihe von Regulierungsansätzen vor, die

derzeit in Mitgliedstaaten Anwendung finden. Hier eine Kurzübersicht:

1. Tätigkeitsbezogene Reglementierungen:

Gemeint ist die Pflicht, in einem Unternehmen für bestimmte Tätigkeiten eine Person mit bestimmten Qualifikation anzustellen. Als Beispiele sind Frankreich und Slowenien und teilweise Deutschland genannt. Diese Art der Reglementierung wird bei Begrenzung der geschützten Tätigkeiten als weniger eingreifend als beispielsweise die Meisterpflicht angesehen. Indes dürften sie wegen des Niveaus der Reglementierung kaum als Alternative erhalten.

2. Geschützte Berufsbezeichnungen und Namenszusätze:¹⁷

Kennzeichen der geschützten Berufsbezeichnung ist, dass der Erhalt des Titels oder Namenszusatzes an bestimmte Qualifikationsvoraussetzungen gebunden ist, ohne dass die beruflichen Tätigkeiten der Titelträger geschützt sind. Diese Variante der Regulierung ist der Studie zufolge vor allem im Vereinigten Königreich anzutreffen. Die Untersuchung sympathisiert mit dieser Art Ordnungsmittel.

Es gebe wenige Untersuchungen zu den Wirkungen der Titel. Prima facie seien sie ein taugliches Instrument, um den Rückgriff auf geschützte Tätigkeiten zu verhindern. Sie verfolgten dasselbe Ziel wie regulierte Berufe, nämlich die Überwindung von Informationsasymmetrien, die Gewährleistung einer hohen Dienstleistungsqualität und Verbraucherschutz. Die Berufs-

16 Europäische Kommission, Bewertung des nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands: Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012–2017, SWD (2013), 355 final, S. 22.

17 Diesem Thema widmet die CSES-Studie ein eigenes Kapitel, zu finden in Anhang G der Studie, S. 155 ff.

bezeichnung »chartered« (zugelassen) habe sich bei Verbrauchern in Großbritannien nachweislich als Qualitätssiegel etabliert. Erkennbar sei darüber hinaus, dass Titelträger höhere Einkommen erzielten. Da der geschützte Titel zu einer Mitgliedschaft in einer berufsständischen Organisation verpflichtete, seien mit dem Titelschutz Qualitätssicherungsmechanismen verbunden (z. B. Aufsicht und standardisierte Beschwerdeverfahren).

Ökonomisch lasse sich feststellen, dass die geschützten Titel die Verbraucherwahl förderten, möglicherweise auch den Preiswettbewerb. Die Titel beeinflussten die Marktstruktur, jedoch ohne neu eintretende Marktteilnehmer auszuschließen.

3. Selbstregulierung:

Gemeint sind freiwillige Berufsstandards und Verhaltenskodizes. Die Studie nennt diesbezüglich das Beispiel des Architektenberufs in Finnland. Dort führt die Architektenkammer ein freiwilliges Register, das sich bei Verbrauchern als Nachweis hoher Qualifikationsstandards etabliert hat. Einen vergleichbaren Ansatz soll es in den Niederlanden für Immobilienmakler geben.

4. Lizenzierungs- und Zertifizierungsprogramme ohne Qualifikationsmerkmale:

Erwähnt wird hier der Elektrotechniker im Vereinigten Königreich. Dort müssen Elektrotechniker sich registrieren und/oder für eine anzeigespflichtige Tätigkeit drittzertifizieren lassen.

5. Europäische Zertifizierungen:

In der CSES-Studie nicht erwähnt, in diesem Zusammenhang aber durchaus relevant, sind europäische Zertifizierungsanforderungen, wie wir sie aus dem Bereich der erneuerbaren Energien und von den F-Gasen kennen. Ziel der Zertifizierungen ist, ein hohes Qualifikationsniveau sicherzustellen und zugleich durch einen europaweit einheitlichen Standard Mobilität zu ermöglichen. Rechtlich und politisch sind solche Zertifizierungen kritisch, weil sie bei umfassender Anwendung das Harmonisierungsverbot im Bildungsbereich unterlaufen, erheblich in die Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten eingreifen und nicht unbedingt zur Höherqualifizierung beitragen.

Anhang: Ausgewählte Statistiken

Anhang 1:
Zahl der Unternehmen im Bausektor (in Tausend)

Land	Spezialisierte Bauarbeiten (NACE F 43)		Gesamtzahl nach NACE F	
	2008	2010	2008	2010 (in Tausend)
CZ	108,2	117,6	157,4	167,5
DK	30,1	26,7	36,0	31,6
DE	207,7	211,1	236,7	238,9
ES	219,4	173,9	419,6	371,0
FR	387,3	419,8	437,8	456,7
IT	449,6	439,1	635,0	607,8
NL	58,0	73,4	100,0	127,7
PL	154,1	156,3	238,1	233,0
PT	53,4	49,9	117,0	106,7
SI	14,7	15,1	19,4	19,2
SU	23,2	23,4	41,9	42,5
UK	59,8	166,9	78,2	265,3

Quelle: Zahlen für 2008 CSES-Studie S. 88; Zahlen für 2010 Eurostat, Structural Business Statistics

Anhang 2:
Aufschlüsselung der Betriebe im Bausektor nach Unternehmensgröße

Land	zwischen 1 und 9	zwischen 10 und 19	zwischen 20 und 49	zwischen 50 und 249	250 und mehr
CZ	147,243	3,336	1,788	720	69
DK	31,102	2,638	1,436	396	39
DE	186,081	21,833	9,632	2,935	182
EL	104,360	3,106	969	368	27
ES	405,780	27,616	17,368	5,210	384
FR	405,385	18,584	8,874	2,142	341
IT	581,939	25,202	7,105	1,561	85
NL	77,675	4,295	2,865	960	120
PL	199,094	2,184	2,412	1,561	189
PT	112,847	5,980	2,689	883	88
SI	15,896	702	389	168	21
SU	38,132	1,390	695	209	30
UK	219,141	12,643	5,752	2,501	364

Quelle: CSES-Studie S. 88f.

Anhang 3:
Beschäftigtenzahlen im Bausektor (in Tausend)

Land	Spezialisierte Bauarbeiten (NACE F 43)		Gesamtzahl nach NACE F	
	2008	2010	2008	2010
CZ	196,7	202,1	412,7	406,5
DK	170,1	111,0	219,8	147,7
DE	1.155,9	1.200,3	1.582,3	1.638,9
ES	1.001,2	727,5	2.232,2	1.659,5
FR	-	1.471,7	-	1.793,3
IT	1.201,9	1.127,9	2.011,1	1.821,9
NL	289,4	276,6	512,8	489,4
PL	414,0	408,4	930,2	902,2
PT	163,9	149,9	513,2	448,7
SI	45,0	42,0	89,8	77,9
SU	70,6	90,2	128,3	173,1
UK	849,8	774,7	1.511,0	1.381,8

Quelle: Zahlen für 2008 CSES-Studie S. 89; Zahlen für 2010 Eurostat, Strukturelle Unternehmensstatistik

Anhang 4:
Produktivität (Bruttowertschöpfung pro Beschäftigter):

Land	Spezialisierte Bauarbeiten (NACE 43) 2008
CZ	30,4
DK	66,6
DE	48,9
ES	43,0
FR	75,6
IT	75,3
NL	74,1
PL	0
PT	0
SI	0
SU	70,3
UK	70,9

Quelle: CSES-Studie S. 90

Anhang 5:

Welche Berufe sind in anderen Ländern im Bausektor reglementiert (hier Ländervergleich 13 MS)?

Beruf	CZ	DE	DK	EL	ES	FI	FR	IT	NL	PL	PT	SI	UK
Installateur- und Heizungsbauer, Kälteanlagenbauer	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	-	X	-
Abbruch von Gebäuden	-	X	-	X	-	x	-	-	x	-*	-	-	-
Gebäudeisolierer	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kesselwärter	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-
Kranführer	-	-	X	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-
Elektromaschinenbauer	X	X	-	X	X	-	-	X	-	X	X	X	-
Elektrotechniker	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	-	X	-
Bodenleger	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Installateur- und Heizungsbauer (Gas)	X	X	X	-	X	-	X	X	-	X	X	X	x
Tischler/Zimmerer	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-
Maurer und Betonbauer, Steinmetz	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Baumeister/Maurermeister	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Maler und Lackierer	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Stuckateur	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Klempner	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	-	X	-
Dachdecker	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	X	-
Gerüstbauer	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fliesenleger	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-

Quelle: CSES-Studie S. 136

* see engineering

IMPRESSUM:

Herausgeber: Westdeutscher Handwerkskammertag
Sternwartstraße 27–29
40223 Düsseldorf
www.handwerk-nrw.de

Verantwortlich: Hauptgeschäftsführer Dipl.-Volksw. Reiner Nolten

Autorin: Dr. Jeanine Bucherer

Layout: Peter Luttke

Foto Titelseite: Rolf Göbels

