DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

**Klaus Müller und Jörg Thomä**

# Bedeutung der qualifikations-gebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk für die Funktionsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems

**Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung** **4**

**Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen**

Veröffentlichung
des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk
an der Universität Göttingen

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Gefördert durch:
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

DHKT DEUTSCHER HANDWERKSKAMMERTAG

sowie den
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

---

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

http://dnb.dnb.de

abrufbar.

---

**ISSN 2364-3897**
**DOI-URL: http://dx.doi.org/10.3249/2364-3897-gbh-4**

Alle Rechte vorbehalten

ifh Göttingen ● Heinrich-Düker-Weg 6 ● 37073 Göttingen
Tel. 0551-39 174882 ● Fax 0551-39 4893
eMail: info@ifh.wiwi.uni-goettingen.de
Internet: www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de

GÖTTINGEN • 2015

# Inhaltsverzeichnis


1. Einführung in den Problemzusammenhang 1

2. Gesamtwirtschaftliche Funktionen der dualen Berufsausbildung 3

   2.1 Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit 3

   2.2 Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft 4

3. Zum Stellenwert des handwerklichen Ausbildungsbereichs 5

4. Großer Befähigungsnachweis: Garant für die Funktionsfähigkeit des dualen Systems? 9

5. HwO-Novelle 2004: Empirische Hinweise zu den humankapitalbezogenen Folgen einer Deregulierung des Handwerks 12

6. Zusammenfassung und Implikationen 16

7. Literatur 18

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Bestandene Meisterprüfungen in den A- und B1-Handwerken 1998-2013 und bestandene Industriemeisterprüfungen 2002 bis 2013 (2003 = 100) 13

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Anteil des Handwerks am gesamtwirtschaftlichen Beschäftigten-, Auszubildenden, und Ausbilderbestand 2010 (absolute Zahlen gerundet) 5

Tabelle 2: Anteil der Ausbildungsanfänger mit vorausgegangener Teilnahme an berufsvorbereitender Qualifizierung oder beruflicher Grundbildung in Prozent, Bundesgebiet 2012 (Mehrfachnennungen möglich) 6

Tabelle 3: Verbleib und Abwanderung: Aktueller Beschäftigungsbereich der Personen mit Lehrabschluss im Handwerk (1979-2012, Anteile in Prozent) 8

Tabelle 4: Kennziffern zur Bedeutung der Meisterqualifikation für die duale Berufsausbildung im Handwerk im Jahr 2013 9

Tabelle 5: Qualifikation der Gründer von Handwerksunternehmen (2013) 14

# 1. Einführung in den Problemzusammenhang[1]

Mit der Einbindung des Meistertitels in den Deutschen und Europäischen Qualifikationsrahmen hat ein Kernbestandteil der handwerklichen Qualifizierungskultur eine bildungspolitische Aufwertung erfahren. Auf den ersten Blick unabhängig hiervon ist die aktuelle Initiative der Europäischen Kommission zur Lockerung von Berufszugangsreglementierungen in den EU-Mitgliedstaaten. Im Falle Deutschlands wäre hiervon eine große Zahl an Handwerksberufen betroffen. In der Ankündigung einer entsprechenden Überprüfung werden verschiedene wettbewerbsökonomische Vorteile hervorgehoben, die theoretisch für eine Öffnung des Berufszugangs sprechen könnten - etwa größere Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher bei niedrigeren Preisen, positive Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder eine allgemeinen Verbesserung der nationalen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit.[2]

Die Argumentation der EU-Kommission steht damit im Einklang zu Stimmen von wissenschaftlicher Seite, welche den Existenzgründungsboom in den durch die Novellierung der Handwerksordnung (HwO) im Jahr 2004 zulassungsfrei gestellten Gewerken als klares Indiz für den Erfolg einer Deregulierung der Handwerkswirtschaft werten.[3] Außer Acht gelassen wird hierbei jedoch die historisch gewachsene Einheit von selbstständiger Berufsausübung im Handwerk und Lehrlingsausbildung, wie sie sich in Form des Großen Befähigungsnachweises institutionell manifestiert. Eine Aufhebung der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk muss daher zwangsläufig auch Einfluss auf das handwerkliche Ausbildungswesen haben - dies nicht nur bedingt durch die unmittelbar hiermit einhergehenden humankapitalbezogenen Effekte, sondern mittel- bis längerfristig angesichts der Tatsache, dass das Erlernen eines Ausbildungsberufs im inhabergeführten Meisterbetrieb seit jeher einer, wenn nicht sogar der wesentliche identitätsstiftende Anker im Handwerk ist.[4]

Angesichts des quantitativen und qualitativen Stellenwerts der dualen Berufsausbildung im Handwerk ergibt sich somit die Gefahr, dass ein Wegfall des reglementierten Zugangs zur Ausübung von Handwerksberufen mit bisher kaum abschätzbaren negativen Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs verbunden wäre. Hierdurch wiederum würden die gesamtwirtschaftlichen Funktionen des dualen Systems an sich in Frage gestellt. Der vorliegende Beitrag möchte daher das Deregulierungsvorhaben der EU-Kommission zwar nicht abschließend beurteilen. Hierfür wäre ein umfassender Blick auf verschiedene regulierungsrelevante Bereiche vonnöten (etwa Beschäftigungswirkungen oder der Zusammenhang zur Qualität der handwerklichen Leistungserbringung). Er möchte aber einen bildungspolitischen Aspekt beleuchten, der häufig von den Befürwortern einer Deregulierung des Handwerks entweder übersehen bzw. nicht angemessen genug gewürdigt wird.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im zweiten Kapitel werden gesamtwirtschaftliche Funktionen der dualen Berufsausbildung hervorgehoben. Sodann macht Kapitel 3 deutlich, dass vom Handwerk ein wesentlicher Beitrag zu deren Generierung ausgeht. Vor diesem Hintergrund widmet sich das vierte Kapitel der zentralen Rolle der Meisterqualifikation für die Funk-

---

1 Dieser Beitrag wurde als Gutachten im Auftrag der Handwerkskammer Düsseldorf erstellt. Zum Zwecke der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

2 Vgl. EU-Kommission (2013).

3 Vgl. Brenke, K. (2008); Rostam-Afschar, D. (2014).

4 Vgl. Müller, K. (2011); Kucera, G. (2011).

tionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs. Des Weiteren wird der Frage nachgegangen, warum die Kopplung der per Meisterprüfung erworbenen Ausbildungsbefähigung an die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung in diesem Zusammenhang entscheidend ist. Kapitel 5 spürt auf dieser theoretischen Grundlage den aus bildungspolitischer Sicht zu erwartenden Folgen einer weitreichenden Deregulierung des Handwerks nach, indem mit Hilfe empirischer Daten die qualifizierungsbezogenen Auswirkungen der HwO-Novellierung 2004 diskutiert werden. Kapitel 6 schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Implikationen für die derzeitige Deregulierungsdebatte.

# 2. Gesamtwirtschaftliche Funktionen der dualen Berufsausbildung

Die duale Berufsausbildung mit ihrer Lernortkombination von Betrieb und Berufsschule weist sowohl aus individueller, betrieblicher als auch aus staatlich-gesellschaftlicher Sicht verschiedene ökonomische Herausstellungsmerkmale auf.[5] Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind in diesem Zusammenhang zwei Dinge entscheidend: Einerseits die Vorbildfunktion des dualen Ausbildungssystems im Kontext des Problems der Jugendarbeitslosigkeit und andererseits die spezifische Bedeutung der dual ausgebildeten Fachkräftegruppen für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft.

## 2.1 Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit

Verschiedene europaweite Vergleichsuntersuchungen haben deutlich gemacht, dass für Jugendliche der Abschluss einer dualen bzw. betrieblich orientierten Berufsausbildung den potenziellen Vorteil eines reibungsloseren Übergangs von der Schule zur Erwerbstätigkeit mit sich bringt.[6] Dieser Vorteil des dualen Ausbildungssystems liegt in der Betonung von betrieblichen Praxiserfahrungen während der Ausbildungszeit und einer großen Nähe zum Arbeitsmarkt begründet. Die während der zurückliegenden Krisenjahre in Ländern wie Deutschland oder Österreich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau gebliebene Jugendarbeitslosigkeit kann somit zu einem nicht unerheblichen Teil auf die dortige Betonung der dualen Ausbildung zurückgeführt werden.[7]

Der durch die duale Berufsausbildung erleichterte Übergang an der Schwelle zum Arbeitsmarkt ist insofern wichtig, da die ersten Erfahrungen im Rahmen der Erwerbsbiografie von Beschäftigten häufig einen prägenden Einfluss auf deren gesamten weiteren Arbeitsmarkterfolg haben. Denn eine frühzeitig erlebte Phase der Arbeitslosigkeit (bzw. gänzlicher Inaktivität) wirkt sich für junge Nachwuchskräfte schnell ungünstig auf deren späteres Erwerbslosigkeitsrisiko oder das zukünftige Einkommen aus.[8] Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang zudem die Vermeidung sozialer Folgekosten wichtig - etwa im Hinblick auf das Phänomen der Jugendkriminalität oder die generelle gesellschaftliche Teilhabe von Jugendlichen mit schlechten Startchancen. Denn trotz der auch im dualen System bestehenden Integrationsprobleme ist davon auszugehen, dass die dortigen Ausbildungsaktivitäten wesentlich zur Herausbildung von beruflicher Identität und Engagement beitragen. Dies wiederum fördert die gesellschaftliche Integration von zahlreichen jungen Menschen.[9]

---

5 Vgl. Hollmann, C. u. a. (2010); Thomä, J. (2013).

6 Vgl. Gangl, M. (2003); Velden, R. und Wolbers, M. (2003); Quintini, G. und Manfredi, T. (2009); Bundesinstitut für Berufsbildung (2012).

7 Vgl. Brenke, K. (2012).

8 Vgl. Scarpetta, S. u. a. (2010).

9 Vgl. Rauner, F. (2007) (2010).

## 2.2 Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft

Der umfangreiche Beitrag, den die duale Berufsausbildung zur Fachkräftesicherung leistet, bildet seit jeher eine Grundlage für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft. In seinem Standardwerk über nationale Wettbewerbsvorteile sieht etwa der Ökonom Michael E. Porter mit Blick auf Deutschland das duale Ausbildungssystem als einen wesentlichen faktorbildenden Mechanismus, welcher „in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen“[10] ist. Die Ursache hierfür sei vor allem der Umstand, dass das große Reservoir an praxisnah in unterschiedlichsten Berufsbereichen ausgebildeten Fachkräften es den deutschen Unternehmen erlaubt, eine entsprechend große Bandbreite an Gütern mit hoher qualitativer Differenzierung herzustellen. Ähnlich hat der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser in einem Interview argumentiert.[11] Gefragt nach den spezifischen Erfolgsfaktoren des deutschen Produktionsmodells nannte er hierbei u.a. die duale Berufsausbildung, welche „einen Typus von qualifiziertem Facharbeiter hervorbringt, der z.B. in der Lage ist, eine Maschine selbstständig einzurichten“. Dies sei eine spezifische Eigenschaft der deutschen Wirtschaft, welche für die dortige „Art von Qualitätsproduktion einfach notwendig ist“.

Um diese Einschätzungen zu untermauern, lohnt ein Blick in die Innovationsliteratur. Hier haben eine Reihe von Studien die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen unter anderem auf den Zusammenhang zwischen der Innovationstätigkeit in Unternehmen und der jeweiligen länderspezifischen Bedeutung des Berufsbildungssystems zurückgeführt.[12] Die verfügbare Quantität und Qualität an beruflich qualifizierten Facharbeitern, Gesellen, Meistern und Technikern ist demnach essenziell für die Hervorbringung von Innovationen - vor allem, wenn diese auf einem eher erfahrungs- und weniger wissenschaftsbasiertem Lernmodus fußt, für den ein pragmatischer Wissenserwerb über „Learning by doing and using“ und die inkrementelle Verbesserung von bestehenden Produkten und Prozessen typisch ist. Die Vorteile der dualen Berufsausbildung liegen in diesem Zusammenhang in der Kombination von berufspraktischem Spezialwissen und schulischem Theoriewissen. Dies erleichtert es den dual ausgebildeten Fachkräften im Unternehmen eine „gemeinsame Sprache“ mit akademisch geschultem Personal (Ingenieure, Produktmanager etc.) zu finden. Innovationsprojekte lassen sich hierdurch schneller und erfolgversprechender in die betriebliche Praxis umsetzen. Dieser Umstand mag zumindest teilweise erklären, warum Länder wie Deutschland, in denen ein duales Ausbildungssystem mehr oder weniger stark etabliert ist, im Innovationsranking besser abschneiden als Länder, in denen dies nicht der Fall ist.[13]

---

10 Porter, M. (1991), S. 392.

11 RegioPol (2012), S. 43f.

12 Für einen Überblick siehe Toner, P. (2010) (2011).

13 Vgl. Rammer, C. (2013); Frietsch, R. u. a. (2012).

# 3. Zum Stellenwert des handwerklichen Ausbildungsbereichs

Um sich klarzumachen, welche Rolle der handwerkliche Ausbildungsbereich hinsichtlich der beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Funktionen der dualen Berufsausbildung spielt, lohnt sowohl ein Blick auf die Nachwuchs- als auch auf die Fachkräfteebene. Zu Ersterem: Laut Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder betrug im Jahr 2010 der Handwerksanteil am gesamten Auszubildendenbestand fast 29 % (vgl. Tabelle 1). Ermöglicht durch die Umstellung der Handwerkszählung des Statistischen Bundesamts auf eine Auswertung des Unternehmensregisters lässt sich näherungsweise ermitteln, dass hingegen der Anteil des Handwerks an allen deutschen Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung im mittleren Qualifikationsbereich (d.h. deren höchster Bildungsabschluss der Qualifikationsstufe ISCED 3b & 4 zugeordnet ist) im selben Jahr bei 12,3 % lag. Anhand dieser beiden Kenngrößen zeigt sich die handwerkstypische „Ausbildung über eigenen Bedarf“ - ein Umstand, der sich auch in einem vergleichsweise großen Handwerksanteil an der Zahl der insgesamt gemeldeten Personen niederschlägt, die in den Betrieben für die Ausbildung verantwortlich sind (vgl. Tabelle 1).[14]

Tabelle 1: Anteil des Handwerks am gesamtwirtschaftlichen Beschäftigten-, Auszubildenden- und Ausbilderbestand 2010 (absolute Zahlen gerundet)

| | Gesamtwirtschaft | Handwerk | Anteil des Handwerks |
|---|---|---|---|
| Zahl der Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung (ISCED 3b & 4) in 1.000 | 21.660 | 2.669[a] | 12,3 % |
| Zahl der Auszubildenden in 1.000 | 1.508 | 435 | 28,8 % |
| Zahl der bei den zuständigen Stellen registrierten Ausbilder in 1.000 | 675 | 253 | 37,5 % |

*ifh Göttingen*

Quelle: Berechnungen des QuBe-Projektes (www.qube-projekt.de, letzter Zugriff: 07.05.2015); (Müller 2012); Statistisches Bundesamt (2013); Bundesinstitut für Berufsbildung (2014)

[a] Die Zahl der Erwerbstätigen im Handwerk mit abgeschlossener Berufsausbildung im mittleren Qualifikationsbereich wurde auf Grundlage der ZDH-Strukturumfrage 2009 geschätzt. Demnach beläuft sich der Anteil der Gesellen sowie der technischen bzw. kaufmännischen Fachkräfte unter den Erwerbstätigen des Handwerks auf 53,6 % (vgl. Müller (2012), S. 199).

Neben diesem quantitativen Umfang hat der Stellenwert des handwerklichen Ausbildungsbereichs eine ausgesprochen qualitative Dimension. Im Jahr 2012 waren 3,7 % der Ausbildungsanfänger im Handwerk ohne Hauptschulabschluss, des Weiteren verfügten 50,4 % über eine solchen als höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss. Im Bereich „Industrie und Handel“ beliefen sich diese beiden Anteile im gleichen Jahr nur auf 2,4 % bzw. 24,0 %. Entsprechend liegt dort der Anteil der Auszubildenden mit Realschulabschluss oder mit einer Studienberechtigung wesentlich höher als im Handwerk.[15] Mit dieser schulischen Vorbildungsstruktur im engen Zusammenhang stehend ist die Tatsache, dass im Handwerk überdurchschnittlich viele junge Menschen eine Berufsausbildung beginnen, die zuvor den beruflichen Übergangsbereich (das sog. „Übergangssystem“) durchlaufen haben. An Übergangs-

[14] Vgl. Thomä, J. (2014a).

[15] Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (2014).

maßnahmen nehmen viele ausbildungsinteressierte Jugendliche teil, die nicht unmittelbar in das duale System einmünden konnten, weil sie die hierfür nötigen Voraussetzungen noch nicht mitbringen, einen Hauptschulabschluss nachholen bzw. ihren allgemeinbildenden Schulabschluss verbessern wollen. Im Jahr 2012 lag der Anteil der Ausbildungsanfänger im Handwerk, die als Absolventen einer oder mehrerer Übergangsmaßnahmen eine duale Berufsausbildung begonnen haben, bei 18,0 %. Das Handwerk trägt folglich in wesentlichem Maße zur Integration dieser jungen Menschen in das duale Ausbildungssystem bei (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Anteil der Ausbildungsanfänger mit vorausgegangener Teilnahme an berufsvorbereitender Qualifizierung oder beruflicher Grundbildung in Prozent, Bundesgebiet 2012 (Mehrfachnennungen möglich)

| **Zuständigkeitsbereich** | **Anteil Neuabschlüsse mit vorheriger Teilnahme an Maßnahmen des Übergangsbereichs** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Insgesamt | *darunter:* | | | | |
| | | Betriebliche Qualifizierungsmaßnahme[a] | Berufsvorbereitungsmaßnahme | Schulisches Berufsvorbereitungsjahr | Schulisches Berufsgrundbildungsjahr | Berufsfachschule ohne vollqualifizierenden Berufsabschluss |
| Insgesamt | 10,6 | 1,9 | 2,1 | 1,4 | 1,4 | 4,3 |
| *darunter:* | | | | | | |
| Handwerk | 18,0 | 3,1 | 3,9 | 2,3 | 3,2 | 6,3 |
| Industrie und Handel | 7,0 | 0,8 | 1,1 | 1,0 | 0,5 | 3,9 |

*ifh Göttingen*

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (2014) auf Basis der Daten der Berufsbildungsstatistik

[a] Einstiegsqualifizierung, Qualifizierungsbaustein, Betriebspraktikum

Kein anderer Ausbildungsbereich bietet daher Jugendlichen mit schlechten Startchancen in diesem Umfang die Möglichkeit zur beruflichen Integration wie das Handwerk mit seinem vorrangigen Fokus auf dem anwendungsnahen Erlernen von gewerblich-technischen Kompetenzen. Angesichts dieser Ausbildungsleistung trägt die handwerkliche Erstausbildung maßgeblich zur niedrigen Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und der Vermeidung der damit im Zusammenhang stehenden individuellen und sozialen Folgekosten bei - liegt doch die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsabschluss um ein Vielfaches über dem Niveau beruflich Qualifizierter.[16]

Es ist zu erwarten, dass diese volkswirtschaftlich wichtige Funktion des handwerklichen Ausbildungsbereichs in Zukunft sogar noch an Relevanz gewinnen wird. Denn um die Nachfrage der Wirtschaft nach beruflich ausgebildeten Fachkräften des mittleren Qualifikationsbereichs weiterhin decken zu können, bedarf es nach Einschätzung von Maier, T. u. a. (2011) noch stärkerer Bemühungen, gerade Jugendlichen mit schlechten Startchancen eine berufliche Perspektive im dualen System zu eröffnen. Denn vor allem mit Blick auf diese Zielgruppe ist auch in Zukunft noch von einer vergleichsweise großen Zahl an jungen Menschen auszugehen, die zwar ein grundsätzliches Interesse an einer dualen Berufsausbildung haben, deren Integration in das duale Ausbildungssystem sich bisher aber schwierig gestaltet.

[16] Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013).

Aus qualitativer Sicht entscheidend ist zudem der Beitrag, den der handwerkliche Ausbildungsbereich zur Fachkräftesicherung und damit zur Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft leistet. Im engeren Sinne ist hier zunächst die zentrale Bedeutung angesprochen, die der eigene Ausbildungsbereich für die Nachwuchsrekrutierung im Handwerk besitzt. Haverkamp, K. (2013; 2014) hat errechnet, dass sich unter den Beschäftigten des Handwerks der Anteil der handwerksintern ausgebildeten Fachkräfte auf rund 70 % beläuft. Diese hohe Selbstrekrutierungsquote führt dazu, dass in der Beschäftigungsstruktur des Handwerks der Anteil an Personen, die auf der mittleren Qualifikationsebene ihren Berufsabschluss erworben haben, überdurchschnittlich groß ist.[17] Nicht zuletzt auf Grundlage dieses breiten qualifikatorischen Potenzials wird das Handwerk in die Lage versetzt, nicht nur in der Funktion als Innovationsnehmer zur volkswirtschaftlich wünschenswerten Diffusion von Neuerungen beizutragen, sondern selbst zum aktiven Treiber von Produkt- und Prozessinnovationen zu werden.[18]

Im weiteren Sinne ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass das Handwerk über sein eigenes Selbstrekrutierungsinteresse hinaus eine volkswirtschaftlich wichtige Ausbilderfunktion innehat. Bereits in der politischen Diskussion im Zuge der Handwerksordnung von 1953 wurde das öffentliche Interesse am Großen Befähigungsnachweis unter anderem mit der Funktion des Handwerks als „Fachkräfte-Zubringer“ für andere Wirtschaftsbereiche begründet.[19] Dass dieser Fakt bis heute kaum an Gültigkeit verloren hat, zeigt eine aktuelle Studie des ifh Göttingen. Denn nach den Ergebnissen von Haverkamp, K. u. a. (2015) ist in den letzten Jahrzehnten stets ein beträchtlicher Anteil an Personen mit handwerklicher Berufsausbildung in andere Wirtschaftsbereiche abgewandert (vgl. Tabelle 3). Im Jahr 2012 waren sogar nur noch rund 38 % derjenigen Personen, die ursprünglich eine handwerkliche Erstausbildung absolviert hatten, immer noch im Handwerk erwerbstätig.

Neben den Auswirkungen der allgemeinen Schrumpfungsphase, die das Handwerk in den Jahren 1996 bis 2005 durchlaufen hat,[20] hängt die seit Ende der 90er Jahre gestiegene Abwanderungsrate sicherlich mit der zunehmend zum Tragen kommenden Lohnschere zwischen der Handwerkswirtschaft und der exportorientierten Industrie zusammen - ein Umstand, der Handwerksbetriebe mit Blick auf die eigene Fachkräftesicherung vor große Herausforderungen stellt.[21] Zudem ist freilich in Rechnung zu stellen, dass seit den 90er Jahren bis zu einem gewissen Grad auch der Anteil derjenigen Personen gestiegen ist, welche aus anderen Wirtschaftsbereichen in das Handwerk zuwandern.[22] Die bemerkenswerte Konstanz der Abwanderung macht jedoch deutlich, dass das Handwerk offenbar weiterhin als Fachkräftelieferant für andere Wirtschaftsbereiche wie die Industrie oder den Handel fungiert. Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, für die - wie in Abschnitt 2.2 diskutiert - gerade das umfangreiche mittlere Qualifikationssegment der beruflich qualifizierten Fachkräfte zentral ist, wird somit zu einem nicht unerheblichen Maße vom handwerklichen Ausbildungsbereich getragen.

---

17 Vgl. Thomä, J. (2014a).

18 Vgl. Lahner, J. (2004); Dürig, W. u. a. (2004); Astor, M. u. a. (2006).

19 Vgl. Stratenwerth, W. (1990).

20 Vgl. Thomä, J. (2010).

21 Vgl. Thomä, J. (2014a).

22 Vgl. Haverkamp, K. u. a. (2009); Haverkamp, K. (2013) (2014).

Tabelle 3: Verbleib und Abwanderung: Aktueller Beschäftigungsbereich der Personen mit Lehrabschluss im Handwerk (1979-2012, Anteile in Prozent)

| Jahr | **Handwerk** | **Industrie** | **Handel** | **Öffentlicher Dienst** | **Sonstige Dienstleistungen, andere** | **Summe** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 38,1 | 25,0 | 11,1 | 12,2 | 13,6 | 100 |
| 2006 | 35,8 | 22,5 | 12,3 | 13,5 | 15,9 | 100 |
| 1999 | 51,7 | 16,7 | 9,4 | 12,8 | 9,5 | 100 |
| 1992 | 50,9 | 20,1 | 7,9 | 13,8 | 7,2 | 100 |
| 1986 | 46,8 | 21,2 | 8,5 | 14,0 | 9,6 | 100 |
| 1979 | 44,7 | 24,6 | 8,3 | 22,4 | | 100 |

*ifh Göttingen*

Quelle: Haverkamp, K. u.a. (2015) auf Grundlage verschiedener BIBB/IAB-Erhebungen und BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragungen

Lesebeispiel: Im Jahr 2012 waren von 100 im Handwerk ausgebildeten Fachkräften noch 38,1 % im Handwerk erwerbstätig.

Anmerkungen: Die Stichprobe umfasst erwerbstätige Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit zwischen 15 und 65 Jahren, mit einer tatsächlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 10 und mehr Stunden, die ihren letzten Lehrabschluss im Handwerk erworben haben. Die Daten für 1979 und 1986 beziehen sich ausschließlich auf das Bundesgebiet West.

Auch diese volkswirtschaftlich wichtige Funktion des handwerklichen Ausbildungsbereichs wird in den kommenden Jahren noch an Relevanz gewinnen. Denn einer aktuellen Arbeitsmarktprojektion[23] zu Folge kann unter Status-quo-Bedingungen (d.h. bei unverändertem Verhalten der Marktteilnehmer) auf absehbare Zeit primär der Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung nicht mehr gedeckt werden. Auf der mittleren Qualifikationsebene mit ihrem Schwerpunkt auf Erwerbstätigen mit dualem Ausbildungsabschluss würden sich in der Folge ausgeprägte Fachkräfteengpässe einstellen.[24]

[23] Vgl. www.qube-projekt.de (letzter Zugriff: 10.05.2015).

[24] Vgl. Maier, T. u. a. (2014).

# 4. Großer Befähigungsnachweis: Garant für die Funktionsfähigkeit des dualen Systems?

Um die positiven Wirkungen des Großen Befähigungsnachweises für die volkswirtschaftliche Humankapitalbildung aufzuzeigen, erscheint ein zweistufiges Vorgehen sinnvoll. Zunächst soll im Folgenden deutlich werden, dass die Meisterqualifikation für die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs zentral ist. Danach wird der Frage nachgegangen, warum gerade die Kopplung der per Meisterprüfung erworbenen Ausbildungsbefähigung an die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung hierfür die nötige Gewähr bietet.

Bezug nehmend auf das Jahr 2013 stellt Tabelle 4 verschiedene quantitative Kennziffern dar. Der mit weitem Abstand überwiegende Teil der Lehrlinge im Handwerk wird demzufolge in einem zulassungspflichtigen Gewerbe ausgebildet, das in der Anlage A zur Handwerksordnung gelistet ist. Laut der von Müller (2015a) ausgewerteten ZDH-Strukturerhebung 2013 beläuft sich der Anteil der Betriebe im A-Handwerk, die von Handwerksmeistern geführt werden, auf knapp unter 80 %. Dieser hohe Anteil lässt einerseits darauf schließen, dass - trotz der inzwischen bestehenden alternativen Eintragungsvorausetzungen (Alt-Gesellenregelung, Ingenieur-, Techniker-, Industriemeisterabschlüsse etc.) - die Inhaber mit Meisterprüfung weiterhin prägend für das A-Handwerk sind. Andererseits kann folglich davon ausgegangen werden, dass die Meisterbetriebe für einen Großteil der handwerklichen Ausbildungsleistung verantwortlich zeichnen. Diese Ankerfunktion der Meisterqualifikation tritt auf der Ebene des betrieblichen Ausbildungspersonals ebenfalls deutlich zu Tage. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hatten 84,0 % (d.h. 196.380 Personen) der zum 31.12.2013 im handwerklichen Zuständigkeitsbereich registrierten Ausbilder ihre fachliche Eignung über die Meisterprüfung oder eine gleichgestellte Prüfung erworben (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Kennziffern zur Bedeutung der Meisterqualifikation für die duale Berufsausbildung im Handwerk im Jahr 2013

| | **Absoluter Lehrlingsbestand im Handwerk (§25 HWO)** |
|---|---|
| Alle Handwerksberufe | 331.731 |
| darunter in Anlage A | 313.746 |
| darunter in Anlage B1 | 16.163 |
| | **Prozentanteil der Betriebsinhaber mit Meisterqualifikation** |
| Handwerk insgesamt | 70,7 % |
| A-Handwerke | 78,1 % |
| B1-Handwerke | 43,3 % |
| | **Prozentanteil der registrierten Ausbilder mit fachlicher Eignung aufgrund Meisterprüfung oder gleichgestellter Prüfung** |
| Alle Ausbildungsbereiche | 33,4 % |
| Handwerk | 84,0 % |

*ifh Göttingen*

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks; Müller (2015a); Statistisches Bundesamt (2014)

Mit Blick auf den hohen Meisteranteil am handwerklichen Ausbildungspersonal ist zu berücksichtigen, dass hierunter alle Personen fallen, die in den Handwerksbetrieben mit der beruflichen Erstausbildung betraut sind - also nicht nur die Inhaber selbst, sondern auch von ihnen angestellte Mitarbeiter. Die positive Wirkung der Meisterqualifikation auf die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs (und damit im weiteren Sinne auf die gesamtwirtschaftlichen Funktionen der dualen Berufsausbildung an sich) hängt daher zusätzlich mit

dem Umstand zusammen, dass sich neben den selbstständigen Handwerkern mit Meisterqualifikation auch eine Vielzahl angestellter Handwerksmeister in der Lehrlingsausbildung engagiert. Sehr gut deutlich wird dies am Beispiel der ehrenamtlichen Arbeitnehmerbeteiligung im handwerklichen Prüfungswesen: Im Jahr 2012 hat die Handwerkskammer Düsseldorf insgesamt 659 der im Kammerbezirk aktiven Prüfer hinsichtlich ihres Engagements befragt.[25] Hierbei lag der Meisteranteil unter den 407 Personen, die zugleich Inhaber eines Handwerksbetriebs waren, bei fast 83 %. Von den 252 befragten Prüfern der Arbeitnehmerseite nannten immerhin 56,3 % ebenfalls die handwerkliche Meisterprüfung als ihre höchste berufliche Qualifikation. Letzteres bestätigt eine vom Westdeutschen Handwerkskammertag (WHKT) durchgeführte Befragung von 686 Ehrenamtsträgern der Arbeitnehmerseite des nordrhein-westfälischen Handwerks.[26] Demnach stellen angestellte Handwerksmeister mit 58,6 % den Großteil der Arbeitnehmervertreter unter den aktiven Mitgliedern von Gesellen- bzw. Abschlussprüfungsausschüssen.

Die umfangreiche Beteiligung der Mitarbeiter mit Meisterqualifikation an der Durchführung der handwerklichen Erstausbildung ist ein Indiz dafür, dass der Beitrag der Meisterqualifikation zur Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs weit über die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung hinausgeht. Dies leitet zur Frage über, ob nicht die gleichen positiven Wirkungen für die volkswirtschaftliche Humankapitalbildung erreicht werden könnten, wenn die per Meisterprüfung erworbene Ausbildungsbefähigung losgelöst von der Regulierung des Berufszugangs im Handwerk wäre (d.h. der Kleine Befähigungsnachweis gelten würde).

Tatsächlich sprechen sowohl personenindividuelle als auch betrieblich-orientierte Argumente dafür, dass es sinnvoll ist, die Berechtigung zur Ausübung eines Handwerksberufs an denselben Befähigungsnachweis zu binden wie die Lehrlingsausbildung.[27] Aus *personenindividueller Sicht* erhöht sicherlich die mit der Meisterqualifikation verbundene Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung den bildungsökonomischen Wert und damit das Interesse an diesem beruflichen Fortbildungsabschluss. Die vom Großen Befähigungsnachweis ausgehende Motivierungsfunktion sollte daher keineswegs unterschätzt werden - etwa im Falle von Jugendlichen mit schlechten Startchancen, die den Handwerksmeister als Möglichkeit sehen, sich bis zum Betriebsinhaber hochzuarbeiten und so soziale Anerkennung zu verschaffen. Das Reservoir an angestellten Handwerksmeistern lässt sich ebenfalls in diesem Sinne interpretieren. Denn die Möglichkeit, sich später einmal selbstständig machen zu können, dürfte für diese Beschäftigten ein relevanter Beweggrund zur Absolvierung der Meisterprüfung gewesen sein. Ohne den Anreizeffekt des Großen Befähigungsnachweises wäre dieses Humankapital unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten verloren, was wiederum negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs hätte.

Aus *betrieblicher Sicht* ist der Zusammenhang zum Kosten-Nutzen-Kalkül von eigenen Ausbildungsanstrengungen entscheidend. Im Falle des Großen Befähigungsnachweises geht der persönliche Aufwand (zeitlich und materiell) zum Erwerb der Meisterqualifikation theoretisch nicht mit in die späteren betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung mit ein - eben

---

25 Vgl. Handwerkskammer Düsseldorf (2012).

26 Vgl. Thomä, J. (2014b).

27 Vgl. im Folgenden Kucera, G. (1990), S. 49 ff.

weil die Ausbildereignung bereits automatisch an die Berechtigung zur Berufsausübung gekoppelt ist. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich folglich um versunkene Kosten („sunk costs“). Für die zu einem bestimmten Zeitpunkt relevant werdende Entscheidung eines Betriebs, ob ausgebildet wird oder nicht, sollten daher die vergangenen Kosten einer regulatorisch-verpflichtenden Meisterprüfung keine Rolle spielen.

Anders im Falle des Kleinen Befähigungsnachweises: Hier müsste ein Handwerksunternehmer die Kosten der freiwilligen Meisterprüfung im Vorfeld der betrieblichen Entscheidung zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen aus rationalen Erwägungen heraus in sein Entscheidungskalkül explizit mit einbeziehen. Im Vergleich zur Situation mit Großem Befähigungsnachweis würden sich die Kosten der dualen Berufsausbildung im Handwerk daher aus Sicht der Betriebe entsprechend erhöhen. Angesichts der Tatsache, dass sich im Handwerk ein vergleichsweise großer Teil der Ausbildungsbetriebe bereits heute mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der eigenen Ausbildungsaktivitäten weniger zufrieden zeigt als Betriebe aus anderen Ausbildungsbereichen,[28] dürfte folglich eine Rückführung auf das Niveau des Kleinen Befähigungsnachweises nicht nur zu geringeren Meisterprüfungszahlen führen, sondern zusätzlich die Gefahr eines Rückgangs der Lehrlingsausbildung mit sich bringen.

Der Große Befähigungsnachweis beeinflusst obendrein die Nutzenseite des betrieblichen Ausbildungskalküls. Diesbezüglich ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass das historisch gewachsene Selbstverständnis im Handwerk nicht zuletzt auf der Wahrnehmung beruht, dass Berufsausübung und Lehrlingsausbildung zusammengehören. Die identitätsstiftende Wirkung dieses Umstands erklärt z.B. die Tatsache, dass gerade Ausbildungsbetriebe aus dem Handwerk häufig neben ökonomisch-orientierten Gründen die eigene Firmentradition als nicht-ökonomisches Ausbildungsmotiv nennen.[29] Dass das persönliche Engagement im Bereich der dualen Ausbildung tief im eigenen Selbstverständnis der Handwerker verortet ist, wird wieder am Beispiel des Prüfungswesens sichtbar. Denn neben der Möglichkeit zur Erweiterung und Einbringung des eigenen beruflichen Erfahrungshorizonts betrachten viele Prüfer aus dem handwerklichen Ausbildungsbereich die Pflege von Tradition und Handwerkskultur als ein wesentliches Motiv für ihr ehrenamtliches Engagement.[30] Eine regulatorische Entkopplung von selbstständiger Berufsausübung und Lehrlingsausbildung würde folglich dazu führen, dass „Handwerker sein und ausbilden dürfen […] dann nicht mehr ein und dasselbe [ist].“[31] Dies wiederum würde mittel- bis längerfristig einen kaum zu beziffernden Zusatznutzen der betrieblichen Ausbildung in Frage stellen, der sich aus einem Gefühl der inneren Verbundenheit des Handwerks heraus speist. Hiervon wären ebenfalls negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs zu erwarten.

---

28 Vgl. Schönfeld, G. u. a. (2010).

29 Vgl. ebd.

30 Vgl. Handwerkskammer Düsseldorf (2012); Thomä, J. (2014b).

31 Kucera, G. (1990), S. 51.

# 5. HwO-Novelle 2004: Empirische Hinweise zu den humankapitalbezogenen Folgen einer Deregulierung des Handwerks

Das vorangegangene Kapitel hat verschiedene Erklärungsmuster diskutiert, die dafür sprechen, dass die im Großen Befähigungsnachweis verankerte Verknüpfung zwischen Berufszugangsregulierung und Qualifizierung einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung des quantitativ und qualitativ notwendigen Reservoirs an ausbildungsfähigen Handwerksmeistern leistet. Um diese theoretisch basierte Vermutung zu untermauern, werden im Folgenden mit Hilfe empirischer Daten die humankapitalbezogenen Auswirkungen der HwO-Novelle von 2004 untersucht.

Zentrale Neuerung der Reform war die Einführung der Zulassungsfreiheit für 53 der damals 94 Handwerkszweige, d.h. um sich in einem dieser Gewerke selbstständig zu machen, wird keine Meisterprüfung mehr benötigt. Um die humankapitalbezogenen Folgen dieser Reform zu untersuchen, bietet es sich an, die Entwicklung der bestandenen Meisterprüfungen in den zulassungsfrei gestellten B1-Gewerken mit denen in den nach wie vor zulassungspflichtigen A-Gewerken zu vergleichen. Hierbei ist jedoch eine Einschränkung notwendig. Auch in den zulassungspflichtigen Gewerken gab es durch die HwO-Reform Erleichterungen bei den Zugangsvoraussetzungen zur Selbstständigkeit (z.B. sog. Alt-Gesellenregelung, wonach sich erfahrene Gesellen nach 6 Jahren[32] selbstständig machen können, oder die Betriebsleiterregelung[33]).

Aus Abbildung 1 wird deutlich, dass die Zahl der Meisterprüfungen in den B1-Handwerken nach 2004 deutlich zurückgegangen ist. Setzt man das Jahr vor der Reform (2003) gleich 100, so liegt die Zahl der Meisterprüfungen heute in den B1-Handwerken nur noch bei einem Indexwert von gut 40. Zwar war auch vorher - primär aus demografischen Gründen - bereits ein Rückgang zu verzeichnen, der starke Einbruch nach 2003 dürfte jedoch eindeutig mit der HwO-Reform zusammenhängen. In den A-Handwerken ist ebenfalls - wahrscheinlich infolge der oben erwähnten Erleichterungen - ein Rückgang zu verzeichnen. Dieser fiel aber deutlich geringer aus (Wert etwa bei 90). Zu beachten ist, dass in den letzten Jahren (etwa ab 2007) eine Stabilisierung eingetreten ist.

Noch deutlicher wird der Effekt der HwO-Reform durch einen Vergleich mit den Meisterzahlen aus der Industrie (vgl. Abbildung 1). Im Jahr vor der Novellierung (2003) verlief die relative Entwicklung der Handwerksmeister- und Industriemeisterzahlen noch in etwa gleich. Ab 2004 ist der oben beschriebene Effekt zu beobachten: Die Zahl der Handwerksmeister in den zulassungsfrei gestellten B1-Handwerken ging im Vergleich zu den Industriemeisterzahlen besonders stark zurück. Im A-Handwerk zeigte sich dieser Effekte dagegen nur in abgeschwächter Form. Die Industriemeisterzahlen blieben in den ersten Jahren nach der HwO-Reform hingegen auf einem konstanten Niveau. Hier ist nur in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Dieser dürfte auf die vielen Meisterkampagnen und die Ver-

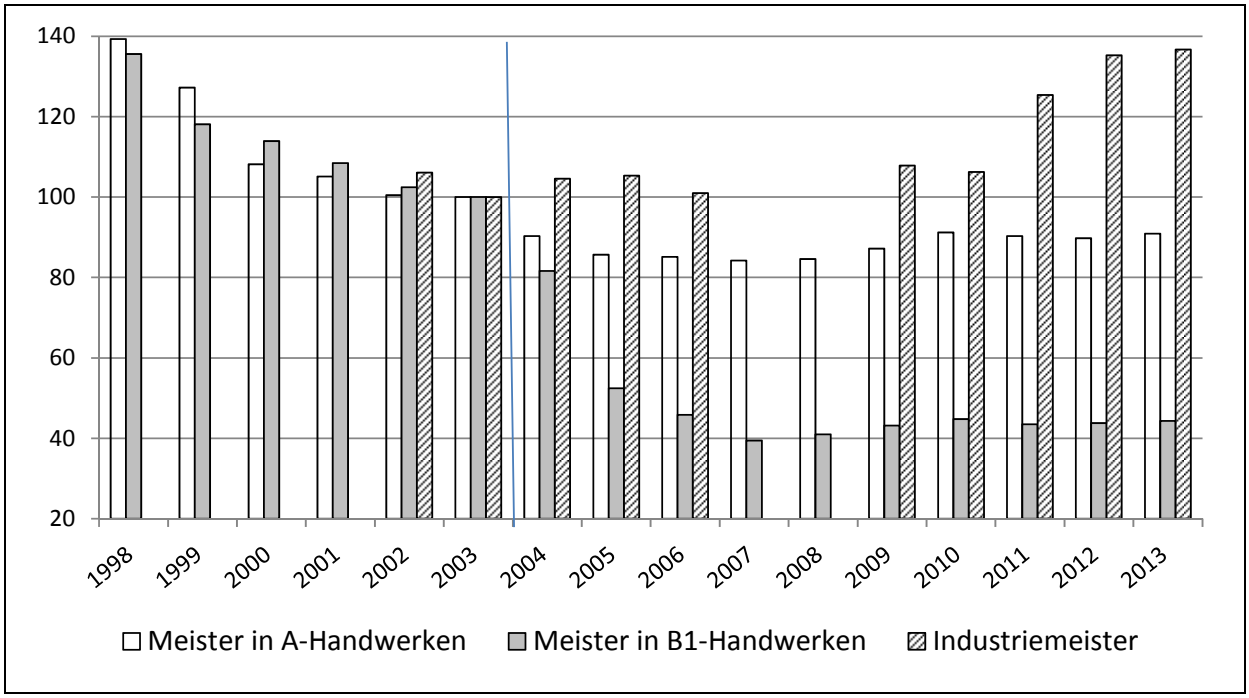
---

[32] Sofern sie sechs Jahre praktische Tätigkeiten in dem entsprechenden Beruf nachweisen können, davon vier in leitender Position (§7b HwO), vgl. Schwannecke, H. und Heck, H.J. (2004), S. 130-131.

[33] Personen ohne Meistertitel können in Einzelunternehmen Inhaber von zulassungspflichtigen Handwerksbetrieben sein, wenn ein Meister als Betriebsleiter fungiert.

besserung des Meister-BAföG zurückzuführen sein. Diese Faktoren sind sicher ebenfalls ein zentraler Grund für die Stabilisierung der Meisterzahlen im Handwerk.

Abbildung 1: Bestandene Meisterprüfungen in den A- und B1-Handwerken 1998-2013 und bestandene Industriemeisterprüfungen 2002 bis 2013 (2003 = 100)




*ifh Göttingen*

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks; Statistisches Bundesamt, Fachserie11, Reihe 3; eigene Berechnungen

Anmerkung: Im Falle der Industriemeister liegen für einige Jahre keine Zahlen vor.

Der Rückgang der Meisterprüfungen in Folge der HwO-Reform fällt für die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs noch gravierender ins Gewicht, weil sich ohnehin vermehrt Handwerksmeister nicht selbstständig machen und häufig sogar das Handwerk verlassen. Damit kommen sie sowohl als Ausbilder als auch als Mitglied eines Prüfungsausschusses im Handwerk nicht mehr in Frage. Nach der BIBB-Erwerbstätigenbefragung 2006 (leider liegen hier noch keine neueren Daten vor) verbleiben nur etwa 49 % der Meister im Handwerk.[34] Dieser Anteil lag 1999 noch deutlich höher (um etwa 10 Prozentpunkte) - es wandern also inzwischen mehr Handwerksmeister als früher ab. Diese weisen kein starkes Interesse an einer Selbstständigkeit auf und gehen meist in die Industrie, weil sie dort bessere Aufstiegsmöglichkeiten vorfinden als im Handwerk.

Die Auswirkungen der Novellierung auf die Meisterzahlen schlagen unmittelbar auf die Qualifikation der Gründer im Handwerk durch (vgl. Tabelle 5). Hatten nach den vom ifh Göttingen ausgewerteten Ergebnissen der ZDH-Strukturerhebung 2013 noch Dreiviertel der Inhaber von Handwerksbetrieben aus zulassungsfrei gestellten Gewerken (B1-Handwerk), die vor 2004 (also vor der HwO-Reform) gegründet worden sind, eine Meisterprüfung abgelegt, wa-

[34] Vgl. Müller, K. (2011), S. 138.

ren es bei den Gründern von 2004 und später (also nach der Novellierung) lediglich 18 % (vgl. Tabelle 5). Auch eine Gesellenqualifikation haben nur noch 70 % der Gründer von B1-Neubetrieben vorzuweisen. In den zulassungspflichtigen A-Handwerken ist der Meisteranteil zwar ebenso gefallen. Der Rückgang, der wohl auf die oben erwähnten Zugangserleichterungen zurückgeht, war aber deutlich geringer (von 79 auf 64 %).

Nun könnte freilich argumentiert werden, dass zwar prozentual der Anteil der Inhaber mit Meisterqualifikation gesunken, deren Zahl aber wegen des Gründungsbooms in den B1-Handwerken absolut gestiegen ist. Dies ist jedoch nicht der Fall.[35] Absolut gesehen fiel der Rückgang zwar weniger stark, aber immer noch deutlich aus. 2009 hatten noch etwa 51.000 Inhaber eines B1-Handwerksbetriebs einen Meisterbrief vorzuweisen, 2012 nur noch etwa 46.000.[36] Da der Anteil der Gründer mit Meisterbrief derzeit viel geringer ausfällt als der Anteil der Meisterbetriebe im Unternehmensbestand, dürfte sich zukünftig der Meisteranteil in den B1-Handwerken und auch im gesamten Handwerk weiter verringern.

Tabelle 5: Qualifikation der Gründer von Handwerksunternehmen (2013)

| | Gesellen-prüfung | Meister-prüfung | Fachhoch-schul-abschluss | Hochschul-abschluss | keine fachspezifische Qualifikation |
|---|---|---|---|---|---|
| **A-Handwerke** | 85,9% | 75,5% | 12,4% | 7,3% | 2,3% |
| Gründung vor 2004 | 86,2% | 78,8% | 12,7% | 7,4% | 1,9% |
| Gründung 2004 und später | 85,0% | 64,4% | 11,3% | 6,6% | 4,0% |
| **B1-Handwerke** | 82,8% | 55,5% | 8,7% | 5,8% | 9,6% |
| Gründung vor 2004 | 89,2% | 74,2% | 8,8% | 4,5% | 4,7% |
| Gründung 2004 und später | 70,1% | 17,7% | 8,7% | 8,1% | 19,1% |
| **Insgesamt** | **85,1%** | **72,1%** | **12,1%** | **7,1%** | **3,5%** |

*ifh Göttingen*

Mehrfachnennungen möglich
Quelle: ZDH-Strukturerhebung 2013, ungewichtet

Aufgrund dieser Entwicklung sind folgende Auswirkungen zu erwarten: Zum einen fällt es den Handwerkskammern immer schwerer, Prüfungsausschüsse zu besetzen. Nach der bereits erwähnten Untersuchung der Handwerkskammer Düsseldorf werden die Ausschüsse primär von selbstständigen und angestellten Handwerksmeistern gebildet. So hatten auf der Arbeitgeberseite 83 % eine Meisterprüfung abgelegt.[37] Längerfristig dürfte es daher schwierig sein, geeignete Kandidaten für die Ausschüsse zu finden. Gegen diese Vermutung könnte sprechen, dass absolut gesehen ja auch weniger Ausschüsse gebraucht werden, da die

[35] Vgl. Müller, K. (2011), S. 114.

[36] Schätzung auf Grundlage der Handwerkszählung 2012 und der ZDH-Strukturerhebung 2013.

[37] Vgl. Kapitel 4.

Zahl der Gesellenprüfungen zurückgeht. Dieser Rückgang ist jedoch weit weniger groß als bei den Meisterzahlen.[38]

Zum anderen bilden infolge der fehlenden Eignung (und auch, weil es sich bei den Gründungen im B1-Handwerk sehr häufig um Soloselbstständige handelt,[39] die von vornherein kein Interesse an einer Ausbildung aufweisen) immer weniger B1-Betriebe aus. Nach einer Sonderauswertung der Betriebsdaten der Handwerkskammer für München und Oberbayern vom März 2015 sind von den B1-Ausbildungsbetrieben etwa zwei Drittel bereits vor der HwO-Reform gegründet worden (Altbetriebe). Nur etwa ein Drittel stellen Neubetriebe (Gründung nach der Reform) dar. Da die Altbetriebe mehr Auszubildende einstellen, kommen sogar 70 % der Lehrlinge aus den Alt- und nur 30 % aus den Neubetrieben. Die Ausbildungsleistung liegt also vorwiegend bei den Altbetrieben. Dies ist umso bemerkenswerter, als diese nur 15 % aller Betriebe in den B1-Handwerken stellen.

Bedenkt man, dass von den Altbetrieben jährlich einige aus dem Markt ausscheiden, deren Ausbildungsleistung damit wegfällt und diese nicht (oder nur teilweise) von den Neubetrieben kompensiert wird, dürfte es in den B1-Handwerken zukünftig immer weniger Betriebe geben, die in die duale Ausbildung investieren. Alles in allem bleibt somit festzuhalten, dass die Deregulierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 mit negativen Konsequenzen für die Humankapitalbildung in den B1-Handwerken einherging.

---

38 Vgl. Müller (2015b).

39 Vgl. Müller, K. und Vogt, N. (2014).

# 6. Zusammenfassung und Implikationen

Mit der Transparenzinitiative der Europäischen Kommission steht derzeit in den EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Berufszugangsreglementierungen auf dem Prüfstand. Der vorliegende Beitrag trägt zur entsprechenden Debatte bei, indem er im Falle Deutschlands die positiven Auswirkungen der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk für die Funktionsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems aufzeigt. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Punkte festzuhalten:

1. Die gesamtwirtschaftlichen Funktionen der dualen Berufsausbildung im Hinblick auf die Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit und die Sicherstellung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft werden in erheblichem Maße von der quantitativen und qualitativen Ausbildungsleistung des Handwerks getragen.

2. Für die Funktionsfähigkeit des handwerklichen Ausbildungsbereichs wiederum spielt die Meisterqualifikation eine, wenn nicht sogar die zentrale Rolle. Diesbezüglich ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass deren Qualifizierungswirkung weit über die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung hinausgeht. Dass dies so ist, dürfte maßgeblich mit der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung in vielen wichtigen Handwerkszweigen zusammenhängen. Sowohl personenindividuelle als auch betrieblich-orientierte Argumente sprechen dafür, dass nur hierüber das volkswirtschaftlich erforderliche Potenzial an ausbildungsberechtigten Betrieben und ausbildungsfähigen selbstständigen und im Handwerk angestellten Meistern bereitgestellt werden kann.

3. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass eine Loslösung der per Meisterprüfung erworbenen Ausbildungsbefähigung an die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung mit ausgesprochen ungünstigen Konsequenzen für die handwerkliche Humankapitalakkumulation einhergehen würde. Hierfür sprechen die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zu den qualifikatorischen Folgen der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004. Demnach gründeten zwar deutlich mehr Unternehmen in den seinerzeit zulassungsfrei gestellten B1-Handwerken - was auf den ersten Blick ganz im Sinne der Deregulierungsinitiative der Europäischen Kommission zu sein scheint. Eine Betrachtung des Existenzgründungsbooms in den B1-Handwerken darf aber nachgelagerte Humankapitaleffekte nicht außer Acht lassen: Denn die HwO-Novellierung zog eine deutliche Dequalifizierung mit sich, da unter den Betriebsinhabern der B1-Handwerke inzwischen nur noch wenige über eine Meisterqualifikation verfügen. Dies wiederum senkte nicht nur die Überlebensrate der B1-Betriebe erheblich,[40] sondern verringerte auch deren Bereitschaft zur Lehrlingsausbildung, sodass nach der Reform die Ausbildungsbeteiligung der B1-Handwerke drastisch zurückgegangen ist. Mittel- bis längerfristig dürfte sich dieser Umstand sogar noch verstärken, da immer weniger Betriebsinhaber und Mitarbeiter in den B1-Handwerk befähigt sein werden, selbst Lehrlinge auszubilden.

4. Auch das handwerkliche Prüfungswesen würde perspektivisch durch die Verringerung der Meisterzahlen in Mitleidenschaft gezogen werden. Für die Handwerkskammern dürfte es dann immer schwieriger werden, die Ausschüsse mit geeigneten Personen zu besetzen. Dann bestände die Gefahr, dass der staatliche Einfluss wachsen würde mit allen

---

[40] Vgl. Müller, K. (2015b).

negativen Begleiterscheinungen insbesondere bezüglich der Praxisorientierung. Auch würde ein eher staatliches Modell für die öffentliche Hand sicher sehr viel teurer werden.

Eine weitreichende Deregulierung des Handwerks würde daher die mögliche Konsequenz mit sich bringen, dass die „im Kleinen“ erlebten qualifikatorischen Folgen der Handwerksnovellierung 2004 nun „im Großen“ auf die Volkswirtschaft als Ganzes durchschlagen würden. Hiervon wären dann folgende Effekte zu erwarten:

1. Die absolute Zahl der unqualifizierten Inhaber und Mitarbeiter würde im Handwerk drastisch steigen. Das Handwerk wäre in der Folge immer weniger in der Lage, seinen Beitrag zur dualen Berufsausbildung zu leisten. Auf der Marktseite müsste dies früher oder später negative Auswirkungen auf die Qualität der handwerklichen Leistungsstellung haben - steht doch die Qualität von kundennahen Erfahrungs- und Vertrauensgütern, wie sie in weiten Teilen der Handwerkswirtschaft angeboten werden, in enger Wechselbeziehung zum Qualifikationsniveau der dort tätigen Personen.

2. Mit dem Rückgang der handwerklichen Ausbildungsbetriebe würden Jugendlichen mit schlechten Startchancen immer weniger Möglichkeiten zur erfolgreichen beruflich-gesellschaftlichen Integration offenstehen. Hiermit wären erhebliche volkswirtschaftlichen Folgekosten verbunden, nicht zuletzt deshalb, weil die bessere Einbindung der Potenziale dieser jungen Menschen zu den großen Aufgaben zählt, denen sich das duale System in den kommenden Jahren angesichts der demografischen Umwälzungen stellen muss.

3. Durch die deregulierungsbedingte Abschwächung der handwerklichen Ausbildungsleistung könnte das Handwerk zudem immer weniger als Fachkräftelieferant für andere Wirtschaftsbereiche fungieren. Dies wiederum hätte zwangsläufig Auswirkungen auf das zur zukünftigen Sicherstellung der nationalen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit benötigte Reservoir an dual ausgebildeten Fachkräften. Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre folglich eine weitreichende Loslösung der Meisterqualifikation von der Berechtigung zur handwerklichen Berufsausübung mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.

Vor diesem Hintergrund tut die Europäische Kommission gut daran, von ihrer vereinfachten Deregulierungslogik Abstand zu nehmen. Stattdessen gilt es, die enge institutionelle Verzahnung des Großen Befähigungsnachweises mit dem Produktionsmodell der deutschen Volkswirtschaft in angemessener Weise zu berücksichtigen. Auf diesem Wege erhält die Meisterqualifikation nicht nur über die Einbindung in den Deutschen und Europäischen Qualifikationsrahmen die ihr gebührende Anerkennung. Sie kann dann weiterhin einer der Garanten für die Funktionsfähigkeit des dualen Systems sein.

# 7. Literatur

Astor, M., Bucksteeg, M., Pfeiffer, I. (2006): Zukunft Handwerk! Der Beitrag des Handwerks im Innovationsprozess, Studie der Prognos AG, Berlin 2006.

Brenke, K. (2008): Reform der Handwerksordnung - Erfolgreich, aber viel zu halbherzig, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 77 (1), S. 51-64.

Brenke, K. (2012): Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene, in: DIW Wochenbericht Nr. 30/2012, S. 3-12.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2012): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2014): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Dürig, W., Lagemann, B., Rothgang, M., Trettin, L. und Welter, F. (2004): Determinanten des Strukturwandels im deutschen Handwerk. Band I - Schlussbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Essen.

Frietsch, R., Rammer, C., Schubert, T., Bührer, S. und Neuhäusler, P. (2012): Innovationsindikator 2012. Gutachten für die Deutsche Telekom Stiftung und den Bundesverband der Deutschen Industrie, Bonn und Berlin.

EU-Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs, COM 2013/676 final vom 2.10.2013, Brüssel.

Gangl, M. (2003a): Returns to education in context: individual education and transition outcomes in European labour markets, in: Müller, W. und Gangl, M. (Hrsg.), Transitions from education to work in Europe. The integration of youth into EU labour markets, Oxford, S. 156-185.

Handwerkskammer Düsseldorf (2012): Umfrageergebnisse "Ehrenamt im Handwerk", in: http://www.hwk-duesseldorf.de/viewDocument?onr=31&id=973 (letzter Zugriff: 11.05.2015).

Haverkamp, K. (2013): Sektorübergeifende Mobilität: Eine Option der Fachkräftesicherung für das Handwerk?, in: Bizer, K. und Thomä, J. (Hrsg.): Fachkräftesicherung im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 90, Duderstadt, S. 107-126.

Haverkamp, K. (2014): Intern und extern rekrutierte Fachkräfte im Handwerk - Verwertung beruflicher Qualifikationen und Einkommen im Vergleich, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2014 (2), S. 51-55.

Haverkamp, K., Müller, K., Runst, P. und Gelzer, A. (2015): Frauen im Handwerk: Status Quo und Herausforderungen, Nr. 97, *im Erscheinen*.

Haverkamp, K., Sölter, A. und Kröger, J. (2009): Humankapitalbildung und Beschäftigungsperspektiven im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 79, Duderstadt.

Hollmann, C., Neumann, M., Schmidt, J. und Werner, D. (2010): Perspektiven der dualen Berufsausbildung. Höhere Qualität und Effizienz durch mehr Flexibilisierung und Durchlässigkeit. IW-Positionen Nr. 43, Köln.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Stand: 21.11.2013, in: http://www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktentwicklung.aspx (letzter Zugriff: 08.05.2015).

Kucera, G. (1990): Die Regulierung des Handwerks aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Kucera, G. und Stratenwerth, W. (Hrsg.), Deregulierung des Handwerks - Gesamtwirtschaftliche Risiken und Gefahren , Göttingen 1990, S. 23-148.

Kucera, G. (2011): Handwerkliches Selbstverständnis als Voraussetzung für die Identität des Wirtschaftsbereichs Handwerk, in: Cramer, G. und Müller, K. (Hrsg.): Quo vadis Handwerk? Identität des Handwerks im Wandel, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien (82), Duderstadt, S. 201-215.

Lahner, J. (2004): Innovationsprozesse im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 69, Duderstadt.

Maier, T., Troltsch, K. und Walden, G. (2011): Längerfristige Entwicklung der dualen Ausbildung. Eine Projektion der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge bis zum Jahr 2020, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 3/2011, S. 6-8.

Maier, T., Zika, G., Wolter, M. I., Kalinowski, M. und Helmrich, R. (2014): Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung. BIBB-Report 23/14, Bonn.

Müller, K. (2011): Rückgang des Identitätsbewusstseins im Handwerk: Konsequenzen aus einer Lockerung der Zugangsvoraussetzungen, in: Cramer, G. und Müller, K. (Hrsg.): Quo vadis Handwerk? Identität des Handwerks im Wandel, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 82, Duderstadt, S. 103-140.

Müller, K. (2012): Analyse der Handwerkszählung 2008, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 85, Duderstadt.

Müller, K. (2015a): Strukturentwicklungen im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 98, Duderstadt.

Müller, K. (2015b): 10 Jahre nach der Novellierung der Handwerksordnung - eine Bilanz, Präsentation zu einem Vortrag gehalten beim Unternehmerverband Handwerk NRW: Unternehmertag 2015, Düsseldorf, in: http://www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de/de/inhalt/dr-klaus-müller-zieht-bilanz-über-10-jahre-novellierung-der-handwerksordnung (letzter Zugriff: 20.07.2015).

Müller, K. und Vogt, N. (2014): Soloselbstständigkeit im Handwerk - Anzahl, Bedeutung und Merkmale der Ein-Personen-Unternehmen. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 95, Duderstadt.

Quintini, G. und Manfredi, T. (2009): Going separate ways? School-to-work transitions in the United States and Europe. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 90, OECD Publishing.

Porter, M. E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München

Rammer, C. (2013): Das duale Berufsbildungssystem in Deutschland aus innovationsorientierter Perspektive, in: ZEWnews, Heft Januar/Februar 2013, S. 1-2.

Rauner, F. (2007): Duale Berufsausbildung in der Wissensgesellschaft - eine Standortbestimmung. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Reihe: Jugend und Arbeit - Positionen, Gütersloh.

Rauner, F. (2010): Berufsbildung in Deutschland: Krise, Kontinuität, neue Konzepte, in: Bosch, G., Krone, S. und Langer, D. (Hrsg.), Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte, Wiesbaden, S. 63-89.

RegioPol (2012): Über alle Krisen hinweg - das deutsche Modell beweist seine Stärke. Interview mit Werner Abelshauser, in: Zeitschrift für Regionalwirtschaft, Heft 1+2/2012, S. 43-49.

Rostam-Afschar, D. (2014): Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship, in: Empirical Economics, 47, S. 1067-1101.

Scarpetta, S., Sonnet, A. und Manfredi, T. (2010): Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation? OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 106, OECD Publishing.

Schönfeld, G., Wenzelmann, F., Dionisius, R., Pfeifer, H. und Walden, G. (2010): Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe. Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung, Bonn.

Schwannecke, H. und Heck, H.-J. (2004): Die Handwerksordnungsnovelle 2004 - Die wichtigsten Änderungen, in: Fröhler, L. (Hrsg.): Gewerbearchiv 2004 - Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 50. Jg., Heft 4, Alfeld, S. 129-142.

Statistisches Bundesamt (2013): Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk. Berichtsjahr 2010. Fachserie 4 Reihe 7.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014): Bildung und Kultur, Berufliche Bildung, Fachserie 11, Reihe 3, Wiesbaden.

Stratenwerth, W. (1990): Der Große Befähigungsnachweis aus wirtschafts- und berufspädagogischer Sicht, in: Kucera, G. und Stratenwerth, W. (Hrsg.): Deregulierung des Handwerks - Gesamtwirtschaftliche Risiken und Gefahren -, Göttingen.

Thomä, J. (2010): Die Konjunkturabhängigkeit des Handwerks - am Beispiel der Wirtschaftskrise 2008/2009, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Nr. 64, Göttingen.

Thomä, J. (2013): Ökonomische Argumente für die duale Ausbildung, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 91, Duderstadt.

Thomä, J. (2014a): Fachkräftemangel im Handwerk?- eine Spurensuche, in: WSI-Mitteilungen, Ausgabe 8/2014, S. 590-598.

Thomä, J. (2014b): Wirtschaftliche Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im nordrhein-westfälischen Handwerk, Studie im Auftrag des Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT), Düsseldorf.

Toner, P. (2010): Innovation and Vocational Education, in: The Economic and Labour Relations Review, 21 (2), S. 75-98.

Toner, P. (2011): Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature, STI Working Paper Series, OECD, Paris.

Velden van der, R. K. W. und Wolbers, M. H. J. (2003): The integration of young people into the labour market: the role of training systems and labour market regulation, in: Müller, W. und Gangl, M. (Hrsg.), Transitions from education to work in Europe. The integration of youth into EU labour markets, Oxford, S. 186-211.

# Veröffentlichungsverzeichnis

(Auswahl)*

## Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung

Heft 5: **Der Kommissionsvorschlag zur Deregulierung des Handwerks - Eine kritische Einschätzung der ökonomischen Literatur**, von Matthias Lankau und Klaus Müller, Göttingen 2015, 67 Seiten

Heft 4: **Bedeutung der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk für die Funktionsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems**, von Klaus Müller und Jörg Thomä, Göttingen 2015, 24 Seiten

Heft 3: **Strukturentwicklungen im Handwerk - Kurzfassung -**, von Klaus Müller, Göttingen 2015, 28 Seiten

Heft 2: **Frauen im Handwerk. Status Quo und Herausforderungen - Kurzfassung -**, von Katarzyna Haverkamp, Klaus Müller, Petrik Runst und Anja Gelzer, Göttingen 2015, 24 Seiten

Heft 1: **Die Rolle des Handwerks auf dem Weg zu einem klimaneutralen Gebäudebestand,** von Petrik Runst und Jana Ohlendorf, Göttingen 2015, 27 Seiten

## ifh Working Papers

No. 1: Energy efficiency consultants as change agents? Examining the reasons for EECs' limited success, von Daniel Feser und Petrik Runst, Göttingen 2015, 24 Seiten

***Bezug dieser Publikationen:***

*Download unter:*

*http://www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de/de/content/veröffentlichungen*

## Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien

Band 98: **Strukturentwicklungen im Handwerk,** von Klaus Müller, 228 Seiten, Duderstadt 2015, 25 EUR ISBN: 978-3-86944-159-7

Band 97: **Frauen im Handwerk - Status Quo und Herausforderungen,** von Katarzyna Haverkamp, Klaus Müller, Petrik Runst und Anja Gelzer unter Mitarbeit von Katharina Dundler und Sören Brandt, 192 Seiten, Duderstadt 2015, 24 EUR ISBN: 978-3-86944-158-0

Band 96: **Geschichte des Handwerks - Handwerk im Geschichtsbild**, von Titus Kockel und Klaus Müller (Hrsg.), Duderstadt 2014, 120 Seiten, kart., € 18,- ISBN: 978-3-86944-135-1

Band 95: **Soloselbstständigkeit im Handwerk – Anzahl, Bedeutung und Merkmale der Ein-Personen-Unternehmen**, von Klaus Müller und Nora Vogt, Duderstadt 2014, 194 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-134-4

Band 94: **Stabilität und Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründungen im Handwerk**, von Klaus Müller, Duderstadt 2014, 194 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-131-3

Band 93: **Nutzung von Clusterpotenzialen für das Handwerk**, von Giuseppe Strina, Stephanie Lehmann, Ewald Heinen, Klaus Müller und Dirk Harms, Duderstadt 2013,192 Seiten, kart., € 24,- ISBN: 978-3-86944-129-0

Band 92: **Potenzialanalyse Handwerk Thüringen**, von Klaus Müller, Anja Gelzer, Matthias Lankau und Sebastian Markworth, Duderstadt 2013, 304 Seiten, kart., € 39,- ISBN: 978-3-86944-128-3

Band 91: **Ökonomische Argumente für die duale Ausbildung**, von Jörg Thomä, 112 Seiten, kart., € 17,- ISBN: 978-3-86944-104-7

***Bezug der Studien:***

*Mecke Druck und Verlag, Christian-Blank-Straße 3, 37115 Duderstadt,*

*Fon: 05527- 98 19 22, Fax: 05527- 98 19 39, E-Mail: verlag@meckedruck.de*

---

* Das Gesamtverzeichnis der Veröffentlichungen findet sich unter „www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de"
Das aktuelle Buchprogramm des ifh im Internet: „www.meckedruck.de/ifh"