

DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

DHI

Matthias Lankau und Klaus Müller

**Vor- und Nachteile des Meisterbriefs
im Vergleich zu freiwilligen
Qualifikationszertifikaten**

Eine Analyse für das deutsche Handwerk

Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 15

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand
und Handwerk an der Universität Göttingen

i/f/h

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

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



sowie die Wirt-
schaftsministerien 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-15>

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 • 2017

Vor- und Nachteile des Meisterbriefs im Vergleich zu freiwilligen Qualifikationszertifikaten - Eine Analyse für das deutsche Handwerk

Autoren: Matthias Lankau und Klaus Müller
Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung Nr. 15

Zusammenfassung

Im Falle handwerklicher Produkte und Dienstleistungen des Baugewerbes handelt es sich um sogenannte Vertrauensgüter, da ein (Laien-)Kunde ihre Qualität auch nach dem Kauf meist nur schwer beurteilen kann. Ohne ein geeignetes Regulierungsinstrument birgt diese Asymmetrie in der Verteilung der Qualitätsinformation zu Lasten des Kunden die Gefahr des Versagens des Markts für hohe Qualität und damit die Gefährdung von Konsumenten. Das Ziel dieser Kurzstudie ist es, zu erörtern, ob die derzeitige Regulierung des A-Handwerks im Baugewerbe in Form des Meistervorbehalts durch ein Alternativinstrument ersetzt werden könnte, ohne dass der Markt für hohe Qualität versagt und Konsumenten gefährdet werden.

Zurzeit muss jeder Leiter eines Betriebs des A-Handwerks über die Qualifikation eines Meisters oder einem als gleichwertig betrachteten Äquivalent verfügen. Durch die hohe Qualifikation der Handwerker erhöht sich tendenziell auch die Qualität der Produkte und Dienstleistungen im gesamten Markt der A-Handwerke. Demzufolge verringert sich das Problem des Marktversagens aufgrund asymmetrisch verteilter Qualitätsinformationen, da jeder Kunde auf ein Mindestmaß an Qualifikation und demzufolge Qualität vertrauen kann. Darüber hinaus wird ein Mindestmaß an Verbraucherschutz durch die Abwehr potenzieller Gefahren von den Konsumenten erreicht. Ein Nachteil, den der Meistervorbehalt in den A-Handwerken mit sich bringt, ist, dass hierdurch Anbieter mit niedrigen Qualifikationen keinen Zugang zum Markt der A-Handwerke haben. Hierdurch fehlt es strukturell an Angeboten im Niederpreissegment, wodurch jene Konsumentenschicht benachteiligt wird, die niedrige Qualität zu günstigen Preisen nachfragt.

Durch freiwillige Qualifikationszertifikate könnte sich der Handwerksmarkt unter bestimmten Umständen, die diese Studie näher erläutert, in Hochpreissegmente für höhere Qualität sowie in Niederpreissegmente teilen. Die Analyse zeigt jedoch, dass dies Konsumentengefährdungen nicht ausschließt. Gerade im Niederpreissegment haben Handwerker nur geringe Anreize, in ihre Qualifikation zu investieren. Somit steigen hier die Wahrscheinlichkeit schlechter Dienstleistungsqualität sowie das Potenzial der Gefährdung der Konsumenten.

Alles in allem lässt sich hieraus folgern, dass freiwillige Zertifizierungen nur in den Branchen des Handwerks eine Alternative zum Meisterbrief sein könnten, in denen Konsumentengefährdungen auszuschließen sind. Darüber hinaus gilt es hier jedoch genau zu überprüfen, ob die Abschaffung des Meistervorbehalts nicht weitere Regulierungsziele, wie die Sicherstellung der hohen Ausbildungsleistung des Handwerks, kompromittieren würde.

Schlagerwörter: *Handwerk, Deutschland, Regulierung, Zertifizierung, Qualifikation*

Advantages and disadvantages of occupational licensing vis-à-vis voluntary certification in the German Skilled Crafts sector

Authors: Matthias Lankau und Klaus Müller
Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung Nr. 15

Executive Summary

Crafts products and services in the construction industry can be classified as credence goods. Typically, customers face difficulties in judging their quality even after purchase. Without proper regulation, this asymmetry in quality information may lead to failure in the market for high quality crafts products as well as to safety hazards. In this context, this study discusses whether the current mandatory licensing of qualifications in those crafts construction sectors that are listed in appendix A of the German Trade and Crafts Code (A-trades) may be supplemented by an alternative instrument, without sacrificing the functioning of the high quality segment of the crafts market as well as jeopardizing consumer safety.

At the moment, operation managers in the A-trades must hold the qualification of a Master-Craftsman or an equivalent. Since customers can thus rely on a guaranteed minimum qualification as well as product quality, there is a lower likelihood of market failure due to asymmetrically distributed quality information. What is more, safety hazards become less likely. Nevertheless, mandatory qualification requirements exclude craftsmen from the market that are less qualified. Consequently, there is little labor supply in the lower price and quality segments, disadvantaging consumers that are satisfied with lower quality at a lower cost.

Voluntary qualification certificates may divide the crafts market in high price/ high quality segments as well as in lower price segments. Yet, our analysis shows that this instrument may not rule out safety hazards. In the lower price segments craftsmen will have insufficient incentives to invest in their qualification. Consequently, there is a relatively higher likelihood of poor product quality that potentially endangers consumers.

All in all, voluntary qualification requirements may only serve as an alternative to the current mandatory licensing of craft qualifications if consumer safety is not at risk. Yet, even in those sectors in which safety is not an issue, it will be necessary to carefully analyze the effects of deregulation on other policy goals such as the continued existence of the German apprenticeship system.

Keywords: *crafts sector, Germany, deregulation, certification, qualification*

Inhalt

1	Einführung in den Problemzusammenhang	1
2	Asymmetrische Informationen bei handwerklichen Dienstleistungen	4
3	Strategien zur Verhinderung eines Marktversagens aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen	6
3.1	Ex-post Überprüfung der Produktqualität vs. ex-ante Überprüfung der Handwerkerqualifikation	6
3.2	Status Quo - Der Meisterbrief als Zulassungsvoraussetzung zum A-Handwerk in Deutschland	7
3.3	Freiwillige Zertifizierungssysteme für handwerkliche Dienstleistungen	8
3.3.1	Herausgeber der Zertifikate	10
3.3.2	Inhalt des Zertifikats	11
3.3.3	Vor- und Nachteile einer freiwilligen Zertifizierung	13
4	Fazit	15
5	Anhang - Bereits existierende Zertifikate im Bau-Handwerk	17
5.1	Private Bereitstellung	17
5.1.1	SHK-Handwerk: Buderus-Partner-Programm (privat organisiertes Zertifikat)	17
5.1.2	Präqualifikation	17
5.2	Kollektive Bereitstellung - ZDH-Zert	18
5.3	Staatliche Bereitstellung	18
6	Literatur	19

1 Einführung in den Problemzusammenhang

Nicht zuletzt durch die Initiative der EU-Kommission zur Deregulierung der Berufszugangsvoraussetzungen im Europäischen Binnenmarkt¹ sind die ökonomischen Vorteile von Deregulierungen stärker in den regulativen Fokus gerückt. Diese betreffen unter anderem eine mögliche Ausweitung der Fachkräftemobilität im Europäischen Binnenmarkt, eine Erhöhung der Anzahl von Unternehmensgründungen sowie eine Ausweitung der Beschäftigtenzahlen. Mit vermehrten Unternehmensgründungen geht gemäß der Theorie auch ein intensiverer Wettbewerb einher, welcher zur Erbringung von kostengünstigen, aber auch innovativen Produkten und Dienstleistungen anreizen und langfristiges Wachstum mit sich bringen soll. Wissenschaftliche Studien, die versuchen, die theoretischen Erkenntnisse empirisch zu untermauern, finden hierfür häufig entsprechende Belege.² Obwohl diese mitnichten automatisch auf jeden regulierten Beruf übertragen werden können,³ verleihen sie den Forderungen der EU-Kommission dennoch eine verstärkte Durchschlagskraft und erzeugen in jedem Land des Binnenmarktes einen Rechtfertigungsdruck zur Aufrechterhaltung bestehender Regulierungen.

Vor diesem Hintergrund wurde die Bundesregierung aufgefordert, auch die Regulierung des Berufszugangs zum zulassungspflichtigen Handwerk in Deutschland, das in Anlage A der Handwerksordnung geführt wird, auf den Prüfstand zu stellen. Um sich in einem der A-Handwerke selbstständig zu machen, bedarf es eines Betriebsleiters, der die qualifikationsgebundene Zugangsberechtigung in Form einer bestandenen Meisterprüfung (§7 der HwO) oder einer gleichwertigen einschlägigen Berufsqualifikation aufweist.⁴ Dabei muss der Gründer nicht zwingend gleichzeitig der Betriebsleiter sein; ein solcher kann auch eingestellt werden.⁵ Seit der Novellierung der Handwerksordnung zum Jahr 2004 existieren neben den zulassungspflichtigen auch zulassungsfreie Handwerkszweige, die in der Anlage B1 der Handwerksordnung geführt werden. Analog hierzu schlägt die EU-Kommission eine Abschaffung des

¹ Vgl. EU-Kommission (2013).

² Vgl. Kleiner, M. (2000, 2006) zum Zusammenhang zwischen Deregulierungen und Löhnen und Preisen oder Canton, .E. u. a. (2014) zur Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität.

³ Vgl. Lankau, M. und Müller, K. (2015).

⁴ Gemäß §7 (2) HwO kommen als Betriebsleiter ebenfalls Hochschulabsolventen und Ingenieure in Frage. Zudem ist es nach §7b HwO Gesellen möglich, einen Betrieb in 35 der 41 A-Gewerke zu gründen, wenn sie eine entsprechende berufliche Tätigkeit insgesamt sechs Jahre ausgeübt haben, davon vier Jahre in leitender Stellung. Zudem bestehen für Härtefälle besondere Regelungen im Ausnahmewilligungsrecht (§ 8 HwO).

⁵ Mit der Novellierung der Handwerksordnung zum 01.01.2004 wurde das „Inhaberprinzip“, welches die Personalunion zwischen Inhaber und Betriebsleiter vorsah, abgeschafft.

Qualifikationszwanges in den zurzeit noch zulassungspflichtigen A-Handwerken vor.

Dennoch existieren gute Gründe, warum dieser Qualifikationszwang existiert: Handwerkliche Produkte und Dienstleistungen sind regelmäßig dadurch gekennzeichnet, dass Informationen bezüglich ihrer Qualität asymmetrisch zu Lasten der Konsumenten verteilt sind. Da eine solche Situation die Gefahr des Versagens des Markts für hohe handwerkliche Qualität birgt,⁶ muss ein Staat eine Antwort auf die Frage des geeigneten Regulierungsinstruments finden.⁷ Generell sollte hierbei ein Instrument gewählt werden, das so wenig wie möglich in den Markt eingreift und dennoch dem Ziel der Verhinderung eines Marktversagens gerecht wird. Hierzu zählen unter anderem Lizenzierungsbestimmungen, die ein Mindestmaß an Qualifikationen zwingend vorschreiben, staatlich festgelegte Qualitätsstandards oder freiwillige Qualifikationszertifizierungen.

Das Ziel dieser Studie ist es, zu prüfen, ob der deutsche Meisterbrief als Voraussetzung zur Unternehmensgründung im A-Handwerk durch ein Alternativinstrument abgelöst werden könnte, ohne dass der Markt für hohe Güterqualität versagt und Konsumenten gefährdet werden. Den thematischen Hintergrund bildet hierbei der Handwerksbereich des Baugewerbes, das sich aus dem Bauhauptgewerbe und dem Ausbaugewerbe zusammensetzt (siehe Tabelle 1).⁸

Abschnitt 2 geht zunächst näher auf die Gefahr des Versagens des Marktes für hohe Qualität und etwaigen Konsumentengefährdungen aufgrund asymmetrisch verteilter Qualitätsinformationen bei handwerklichen Produkten und Dienstleistungen ein. Hiernach diskutiert Abschnitt 3.1 das Instrument der staatlichen Festlegung von Qualitätsstandards. Abschnitt 3.2 und 3.3 stellen sodann den derzeitigen Meisterbrief sowie ein System der freiwilligen Qualifikationszertifizierung gegenüber. Abschnitt 4 fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen.

⁶ Vgl. Akerlof, G. (1970).

⁷ Zusätzlich zur Verhinderung eines Marktversagens existieren weitere Ziele, die mit der derzeitigen Handwerksregulierung verfolgt werden. Hierzu zählt etwa die Unterstützung der Ausbildungsfunktion des Handwerks. Da die Folgen einer Deregulierung auf die Ausbildung im Handwerk jedoch bereits durch Müller, K. (2016), Lankau, M. und Müller, K. (2015), Müller, K. und Thomä, J. (2014) sowie Bizer, K. u. a. (2014) beleuchtet wurden, weist dieses Gutachten an dieser Stelle lediglich darauf hin.

⁸ Seit der Novellierung der Handwerksordnung im Jahr 2004 existieren sowohl zulassungspflichtige als auch zulassungsfreie Bauhandwerke, die in der Handwerksordnung in den Anlagen A, respektive B1 geführt werden.

Tabelle 1: Zulassungspflicht im Bauhandwerk

Zulassungspflichtige Baugewerbe	Zulassungsfreie Baugewerbe
Bauhauptgewerbe	
Maurer und Betonbauer Zimmerer, Dachdecker Straßenbauer, Wärme- Kälte- und Brunnenbauer Gerüstbauer	Betonstein- und Terrazzohersteller
Ausbaugewerbe	
Ofen- und Luftheizungsbauer Stuckateure Maler und Lackierer Klempner Installateur und Heizungsbauer Elektrotechniker Tischler Glaser	Fliesen-, Platten- und Mosaikleger Estrichleger Parkettleger Rollladen- und Sonnenschutztechniker Raumausstatter

2 Asymmetrische Informationen bei handwerklichen Dienstleistungen

Für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Marktes für handwerkliche Güter sind deren ökonomische Eigenschaften - insbesondere die Frage, ob die Güterqualität direkt beim Kauf oder erst zu einem späteren Zeitpunkt erkennbar ist - entscheidend. In letzterem Fall sprechen Ökonomen von Erfahrungs- bzw. Vertrauensgütern. Die Qualität von Erfahrungsgütern ist nach dem Kauf erfahrbar, bei Vertrauensgütern ist sie auch langfristig nur schwer zu erkennen.

Akerlof (1970) zeigte mit seinem „Market for Lemons“, dass ein Markt für Erfahrungs- und Vertrauensgüter von hoher Qualität versagen kann. Da sich Qualitätseigenschaften auch nach dem Kauf nur schwer feststellen bzw. erfahren lassen, herrschen asymmetrisch verteilte Informationen zur Güterqualität zwischen Verkäufern und Kunden zu Lasten der Kunden. Da die Kunden gute und schlechte Qualität vor dem Kauf nicht unterscheiden können, werden sie ihre Zahlungsbereitschaft eher an einem durchschnittlich empfunden Qualitätsmaß ausrichten. Dies macht jedoch das Anbieten hochwertiger Produkte unprofitabel. Verkäufer nehmen deshalb Produkte mit überdurchschnittlicher Qualität sukzessive vom Markt, bis nur noch Produkte mit schlechter Qualität - sogenannte Zitronen - übrig bleiben.

Im Baugewerbe weisen handwerkliche Leistungen eine geringe Standardisierung auf. Häufig handelt es sich um Einzelanfertigungen, bei denen sich (Laien-) Kunden häufig sowohl vor dem Erwerb sowie teilweise nach dem Erwerb nur schwer über deren Qualität informieren können. Inwiefern beispielsweise ein Dachdecker gute Arbeit verrichtet und das Dach mangelfrei deckt, lässt sich vom Laien zumeist zum Zeitpunkt der Fertigstellung nur schwer in Erfahrung bringen. Auch offenbaren sich Mängel, wie bspw. Schimmel, der sich aufgrund einer defekten Anbringung der Dämmungsmaterialien ausbreitet, unter Umständen erst langfristig. Die Informationsasymmetrie aufzuheben, bedarf mitunter jedoch hoher Kosten der Informationsbeschaffung, wie etwa durch das Bestellen eines Gutachters. Aus diesem Grund muss der Kunde beim Kauf auf ein gewisses Qualitätsniveau der Ausführung vertrauen. Produkte und Dienstleistungen des Baugewerbes lassen sich somit als Vertrauensgüter klassifizieren.

Wären die A-Handwerke des Baubereichs gänzlich zulassungsfrei, könnte sich somit auch hier - ohne ein geeignetes Regulierungs- bzw. Marktordnungsinstrument - ein Versagen des Marktes für hohe Qualität aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen einstellen. Hiermit würden Preise, die Kunden bereit sind zu zahlen, und damit unmittelbar auch die Qualität der Bauten, die Handwerker bereit sind anzubieten, sukzessive fallen. Hierdurch fielen der gleichgewichtige Lohn und ebenfalls die Anreize der Handwerker, in den Aufbau gesteigerter Qualifikationen zu investieren. Hierunter könnte wiederum mittelbar die Qualität der Leistungser-

bringung leiden.⁹ So zeigen etwa Fredriksen und Runst (2016) durch die Auswertung von Daten aus der Onlineplattform „My Hammer“,¹⁰ dass Nicht-Meisterbetriebe tendenziell eine niedrigere Kundenzufriedenheit erzielen als Meisterbetriebe. Die Autoren folgern hieraus, dass mit der Novellierung der Handwerksordnung zum Jahr 2004, welche verpflichtende Qualifikationserfordernisse in den B1-Handwerken abgeschafft hat, die durchschnittliche am Markt verfügbare Dienstleistungsqualität im zulassungsfreien Handwerk höchstwahrscheinlich gesunken ist. Demzufolge ist es wahrscheinlich, dass dies ebenfalls bei einer Abschaffung des Meistervorbehalts in den A-Handwerken der Fall sein würde. Mit dem Absinken der durchschnittlichen Qualität steigt jedoch ebenfalls das Risiko der Gefährdung von Verbrauchern. Das oben genannte Beispiel des Dachdeckers verdeutlicht dies.

Sollte sich die Bereitstellung hoher Qualität für die Bauhandwerke aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung also nicht mehr lohnen, kann dies, durch verminderte Anreize zur Bildung von Humankapital, zu Gefährdungen der Konsumenten führen. Aus diesem Grund stellt sich aus ökonomischer Perspektive die Frage, welche Instrumente das Versagen des Marktes und eine potenzielle Gefährdung der Verbraucher verhindern können.

⁹ Der Zusammenhang zwischen Qualifikation eines Berufstätigen und der Qualität der von ihm verrichteten Arbeit wird gemeinhin unterstellt. Empirisch ist er jedoch nur schwer nachzuweisen, was vor allem daran liegt, dass Qualität schlecht messbar ist. Sämtliche zur Verfügung stehenden Maße, wie etwa Befragungen, weisen methodische Mängel auf, die die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse kompromittieren. Am theoretischen Zusammenhang ändert dies jedoch nichts. Einige Studie, die sich mit diesem Zusammenhang beschäftigen, sind: Maurizi, A. (1980), Carrol, S. u. a. (1978, 1981a, 1981b).

¹⁰ Siehe www.my-hammer.de.

3 Strategien zur Verhinderung eines Marktversagens aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen

Um der Gefahr eines Marktversagens entgegenzutreten, stehen dem Staat verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die sich in Bezug auf Regulierungsziel sowie Intensität des Eingriffs in den Markt unterscheiden. Abschnitt 3.1 stellt zunächst dar, warum sich der Gesetzgeber nicht allein auf eine Regulierung der Produkt- bzw. Dienstleistungsqualität verlassen kann. Im Anschluss hieran stellt die Studie die Optionen der Lizenzierung auf der einen sowie der freiwilligen Zertifizierung der Qualifikation der Handwerker auf der anderen Seite als Regulierungsoptionen gegenüber.

3.1 Ex-post Überprüfung der Produktqualität vs. ex-ante Überprüfung der Handwerkerqualifikation

Um einem Marktversagen für hohe Qualität im Bau vorzubeugen, könnte der Staat bestimmte Mindestqualitätsstandards formulieren, die ex-post für die errichteten Bauten verpflichtend gelten und etwa in Form von Bauabnahmen durchgesetzt würden.

Im Falle öffentlicher Bauten fordert der Staat bereits jetzt verpflichtend die Einhaltung sogenannter allgemeiner technischer Vertragsbedingungen (VOB/C), die bestimmte Mindestqualitätsstandards definieren. Diese werden bei Abnahmen abgeprüft und sollen die Funktionsfähigkeit des Baus sicherstellen. Die Qualitätslatte liegt hierbei jedoch niedrig, sodass selbst bei deren Einhaltung immer noch Mängel festgestellt werden können.

Bei privaten Bauten steht es dem Bauherrn aufgrund der Vertragsfreiheit frei, sich mit dem Bauunternehmen auf die letztendliche Qualität des Baus zu einigen (evtl. auch unter Einbeziehung der VOB/C) und diese in diversen Abnahmeschritten nachzuhalten. Dennoch setzt die Formulierung und Überprüfung von Qualitätsanforderungen ein enormes Fachwissen voraus, das für den Bauherrn nur unter Aufwendung mitunter hoher Kosten zu beschaffen ist. Demzufolge ist es schwer vorstellbar, dass ein Marktversagen für handwerkliche Bauleistungen, welches gerade durch eine asymmetrische Informationsverteilung zu Lasten des Kunden entsteht, durch ein ex-post Abnahmesystem verhindert werden kann. Zusätzlich belastet ein solches System die Konsumenten mit der Bürde der Qualitätssicherstellung. Im Falle von ex-post festgestellten Qualitätsmängeln würden nämlich notfalls juristische Verfahren notwendig, um deren Behebung bzw. eine finanzielle Kompensation durchzusetzen. Hierdurch können Unsicherheiten seitens der Konsumenten entstehen, die der Funktionsfähigkeit des Marktes nicht zuträglich wären.

Insgesamt erscheint es sinnvoll, eine Regulierung bereits vor Erbringung einer baulichen Leistung anzusetzen, um ein Marktversagen aufgrund von Informationsasymmetrien aufzulösen. Unter der Annahme, dass die Qualifikation eines Handwerkers positiv mit der erbrachten Dienstleistungsqualität korreliert, bietet sie ei-

nen Hebel, um Informationsasymmetrien abzubauen. Sowohl staatliche Lizenzierungen als freiwillige Zertifizierung verfolgen ultimativ das Ziel, den Konsumenten glaubhafte Informationen zur Qualifikation eines Produzenten bzw. Dienstleistenden zu vermitteln. Sie unterscheiden sich jedoch stark in der Tiefe des Eingriffs in den Markt. Die folgenden beiden Abschnitte stellen diese beiden Regelungsalternativen gegenüber.

3.2 Status Quo - Der Meisterbrief als Zulassungsvoraussetzung zum A-Handwerk in Deutschland

Um in Deutschland einen Baubetrieb in einem Handwerkszweig zu gründen, der im Anhang A der Handwerksordnung aufgeführt wird, bedarf es zwingend eines Betriebsleiters, der die Qualifikation in Form eines Meisterbriefs oder einer ihm ähnlichen Voraussetzung vorweisen kann. Somit gleicht die derzeitige Qualifikationshürde zur Gründung eines A-Handwerksbetriebs einer Lizenz.¹¹

Generell handelt es sich bei einer Lizenzierung um einen relativ tiefen Eingriff in den Markt, durch den ein bestimmtes Qualifikationsmindestmaß eines Handwerkers zwingend vorgeschrieben wird. So geht der Erlangung des Meisterbriefes eine Berufsbildung voraus, die in der Regel auf der Ausbildung zum Gesellen aufbaut. Hierzu müssen Handwerker umfassende fachtechnische und kaufmännisch-betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie umfassendes praktisches Know-how im Rahmen ihres Berufsbildes erlernen und nachweisen. Dieses Qualifikationserfordernis schließt jedoch diejenigen aus dem Handwerksmarkt aus, die sich diese Bürde nicht auferlegen möchten und trotzdem als selbstständiger Handwerker arbeiten wollen, wodurch das Angebot an Handwerksbetrieben auf dem Arbeitsmarkt reduziert wird.¹² Durch die Verknappung des Angebots liegen die gleichgewichtigen Löhne und dementsprechend die Preise handwerklicher Produkte und Dienstleistungen höher als in einem deregulierten Zustand, der den Zugang zum Handwerksmarkt unbeschränkt ließe. Dies bevorteilt diejenige Konsumentenschicht, die hohe Qualität nachfragt und hierfür auch bereit ist, einen entsprechend höheren Preis zu zahlen. Im niederen Qualitäts- und Preissegment ist jedoch aufgrund des Qualifikationszwangs kein Angebot an handwerklichen Dienstleistungen vorhanden. Somit benachteiligt der Meistervorbehalt jene Verbraucherschicht, die sich, evtl. weil sie sich hohe Qualität nicht leisten kann, mit einer niedrigeren Qualität zufrieden geben würde.¹³

Der Vorteil, der mit diesem Einschnitt in den Markt einhergeht, hängt gerade mit der Tatsache zusammen, dass sämtliche Unternehmensführer im zulassungs-

¹¹ Vgl. hierzu allgemein Kleiner, M. (2006).

¹² Für eine detaillierte Aufschlüsselung der Effekte einer Lizenzierung siehe Lankau, M. und Müller, K. (2015).

¹³ Vgl. Shapiro, C. (1986).

pflichtigen Baugewerbe zwingend über ein Mindestmaß an Qualifikation verfügen.¹⁴ Für den Laienkunden senkt dieser Umstand automatisch die Kosten, die er aufwenden muss, um sich über die Qualität eines Handwerkers zu informieren. Aus seiner Sicht fungiert der Meisterbrief als ein Signal, das ein Mindestmaß an Qualifikation und demzufolge Qualität verspricht. Dies hebt seine Zahlungsbereitschaft - im Vergleich zu einer Situation, in der kein Regulierungsinstrument vorhanden ist - und stellt somit die Profitabilität gesteigerter Qualifikation der Handwerker sowie das Anbieten hoher Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen sicher.¹⁵ Der Meistervorbehalt verhindert somit ein Versagen des Marktes für hohe Qualität handwerklicher Dienstleistungen. Darüber hinaus dient er dem Verbraucherschutz: Sämtliche am Markt tätige Unternehmensführer verfügen über ein Mindestmaß an Know-How, um bestimmte Gefahren von den Konsumenten abzuwenden.

Alles in allem verhindert der Meisterbrief somit ein Marktversagen für hohe Güterqualität aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen. Durch eine höhere Qualifikation der Handwerker erhöht sich die Qualität der Produkte und Dienstleistungen, was ein Mindestmaß an Verbraucherschutz durch die Abwehr potenzieller Gefahren bietet. Der Preis, den deutsche Verbraucher für diese Regulierungsmethode zahlen, ist u.a. der Ausschluss der Konsumentenschicht, die niedrige Qualität zu günstigen Preisen nachfragt, da durch den Qualifikationszwang der Preis für handwerkliche Dienstleistungen steigt.

3.3 Freiwillige Zertifizierungssysteme für handwerkliche Dienstleistungen

Durch die Abschaffung des Meistervorbehalts würde sich der Staat weitestgehend aus der Regulierung des Handwerksmarktes zurückziehen. Anschließend könnte sich - aufgrund der Nachfrage bestimmter Konsumentenschichten nach hoher Qualität - ein System der freiwilligen Zertifizierung handwerklicher Qualifikationen herausbilden. Wie dieses System im Einzelnen aussehen könnte, hängt von freien Marktkräften ab, d.h. etwa von der Nachfrage nach Qualifikationszertifikaten. Die Rolle des Staates könnte in einem solchen System darauf beschränkt sein, zertifizierende Stellen zu regulieren, um einheitlich Konformitätsbewertungen zu gewährleisten.¹⁶

¹⁴ Koumenta, M. u. a. (2014) zeigen etwa für den britischen Arbeitsmarkt, dass Lizenzierungen tatsächlich dazu führen, dass Berufstätige ihre Qualifikationen erhöhen.

¹⁵ Wie Fredriksen, K. und Runst, P. (2016) zeigen, erzielen Meisterbetriebe auf myhammer.de eine höher Kundenzufriedenheit als nicht Meisterbetriebe, sodass die Autoren davon ausgehen, dass die Dienstleistungsqualität von Meisterbetrieben höher ist als von Nicht-Meisterbetrieben.

¹⁶ Vgl. Demmer, C. (2014).

Die folgenden Abschnitte analysieren die grobe Funktionsweise freiwilliger Zertifizierungen sowie die Wirkung verschiedener Varianten und ihre Ausgestaltung auf den Markt für hohe Handwerksqualität. Dies geschieht aus einer theoretischen Perspektive. Im Anhang zu diesem Gutachten befinden sich Beispiele für bereits existierende Qualifikationszertifikate im Bauhandwerk in Deutschland sowie in England.

Im Rahmen eines Zertifizierungssystems hätte jeder Handwerker die Möglichkeit, sich freiwillig seine Qualifikationen bescheinigen zu lassen. Da er hierfür bestimmte (theoretische und praktische) Kenntnisse vorhalten muss, dient ihm das Zertifikat als Instrument, um den Kunden vor dem Kauf seine besondere Qualifikation sowie die erhöhte Wahrscheinlichkeit guter Qualität zu signalisieren. Unter bestimmten Umständen, auf die die folgenden Absätze näher eingehen, steht ein Zertifikat am Markt glaubwürdig für ein gewisses Maß an Qualität. In diesem Fall sollte jene Verbraucherschicht, die hohe Qualität nachfragt, bereit sein, ihre Zahlungsbereitschaft für zertifizierte Anbieter anzuheben. Somit könnte es sich für Handwerker lohnen, in ihre Qualifikation zu investieren, um hohe Qualität anzubieten. Ein Versagen des Marktes für hohe Qualität wäre hierdurch unwahrscheinlich. Im Gegensatz zum bestehenden Meistervorbehalt wären handwerkliche Dienstleistungen durch eine freiwillige Zertifizierung zusätzlich zum Hochpreissegment auch im Niederpreissegment erhältlich, da sich nicht jeder Handwerker im Hochpreissegment positionieren wird. Dadurch könnten auch finanzschwächere Konsumentenschichten, die durch die uniforme Lizenzierung aller Handwerker bisher benachteiligt sind, profitieren.¹⁷ Die Nachteile eines Systems der freiwilligen Zertifizierungen betreffen die Kosten der Erlangung von Zertifikaten. Selbst die EU-Kommission räumt ein,¹⁸ dass ein solches System zu hohen Kosten für alle Beteiligten führen kann.

Inwiefern ein Zertifizierungssystem ein Marktversagen für hohe Güterqualität verhindern kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab. So werden Kunden den Informationsgehalt eines Zertifikats nur würdigen, wenn ihnen auch geläufig ist, welche besonderen Qualifikationen es bescheinigt. Das Zertifikat muss somit einen gewissen Bekanntheitsgrad haben und die Konsumenten müssen wissen, wofür es genau steht.¹⁹ Des Weiteren müssen die Kunden auch darauf vertrauen können, dass die zertifizierten Qualifikationen tatsächlich vorhanden sind. Beide Aspekte werden unter anderem dadurch beeinflusst, wer das Zertifikat verleiht und welche Qualifikationen es zertifiziert.

¹⁷ Vgl. Shapiro, C. (1986).

¹⁸ Vgl. EU-Kommission (2013).

¹⁹ So zeigt sich etwa am Beispiel des EU-Systems der geographischen Herkunftsangaben, die den Kunden als Zertifikat für die geographische Herkunft und traditionelle Herstellungsweise eines Produktes dienen soll, dass den Konsumenten der inhaltliche Unterschied zwischen einer geschützten Ursprungsangabe (g. U.) und der geschützten geographischen Angabe (g. g. A.) nicht bewusst ist. Somit kann deren Kaufverhalten und Zahlungsbereitschaft nicht beeinflusst werden (vgl. Bicskei, M. u. a. (2012)).

3.3.1 Herausgeber der Zertifikate

Die Frage, durch wen eine Zertifizierung ergeht, hat Einfluss auf seine Signalwirkung am Markt. Der folgende Abschnitt beleuchtet zwei Möglichkeiten, ein Zertifikat zu entwickeln und verleihen: (1) im Kollektiv etwa durch eine berufsständische Vereinigung und (2) einzelwirtschaftlich.²⁰

Herausgeber eines im Kollektiv erstellten Zertifikats könnten etwa die Handwerkskammern sein, die die Qualifikationspräferenzen der Handwerksberufsverbände aggregieren. Die Handwerkskammern würden sich in jedem A-Handwerk auf einheitliche Lehrpläne und Prüfungen einigen. Demzufolge entstünden eine hohe Vergleichbarkeit der Zertifikate und ein hoher Informationsgehalt bei den Handwerkskunden. So bieten die Kammern etwa ihren Handwerkern der Gewerke, die zum Jahr 2004 zulassungsfrei gestellt wurden, weiterhin die Möglichkeit, freiwillig einen Meisterbrief abzulegen. Durch die im Rahmen der Meisterausbildung erlernten Qualifikationen können die Handwerker sich am Markt auszeichnen.

Neben einer kollektiven Bereitstellung können auch einzeln agierende bzw. privatwirtschaftliche Anbieter Qualifikationszertifikate anbieten. Die von ihnen angebotenen Qualifikationen können sich dabei an den Qualifikationen ausrichten, die die Handwerksverbände für ihre Berufe als entscheidend klassifiziert haben. In diesem Fall würden private Anbieter etwa versuchen, Qualifikationen, die in der Meisterausbildung enthalten sind, zu vermitteln. Es ist demgegenüber auch vorstellbar, dass diese Anbieter eigene Pfade beschreiten und divergierende Qualifikationsinhalte gemäß Nachfrage und Wirtschaftlichkeit bestimmen. Bei einer Vielzahl von Anbietern müsste jedoch sichergestellt werden, dass die Kunden den vielen Zertifikaten vertrauen, d.h. dass die zertifizierenden Stellen auch tatsächlich die Existenz bestimmter Qualifikationen überprüfen.²¹ Dies könnte mithilfe der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAKKS) geschehen. Sie wurde im Zuge der Umsetzung der EU-Verordnung 765/2008/EG mit der hoheitlichen Aufgabe der Akkreditierung zertifizierender Stellen beliehen. Sie könnte auch im Falle der Überprüfung von Handwerksqualifikationen sicherstellen, dass die zertifizierenden Stellen festgelegten Regeln der Konformitätsbewertung folgen.²²

Nichtsdestotrotz dürfte die steigende Anzahl an zertifizierenden Stellen es den Kunden erschweren, den Informationsgehalt der Zertifikate zu bewerten. Die Kunden müssten erheblich mehr in die Gewinnung von Informationen zu deren Inhalt investieren, als wenn es nur ein Zertifikat am Markt gäbe. Dies mindert ihre Funk-

²⁰ Darüber hinaus kann auch der Staat Herausgeber eines Zertifikates sein (vgl. Theurl, T. (2013)). Diese Möglichkeit wird im Rahmen dieses Gutachtens jedoch vernachlässigt. Ein Beispiel für ein staatlich bereitgestelltes Zertifikat beschreibt Anhang 5.3.

²¹ Vgl. Dingwall, R. und Fenn, P. (1987), S. 55.

²² Vgl. Demmer, C. (2014).

tion der Signalisierung hoher Güterqualität und könnte somit die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen.

Hierdurch besteht die Möglichkeit, dass sich im freien Spiel des Marktes für Qualifikationszertifizierungen marktbeherrschende Akteure herausbilden. Die EU-Kommission selbst warnt davor, dass etwa Berufsverbände eine marktbeherrschende Stellung einnehmen könnten und Zertifizierungen unerlässlich würden, um in dem Markt zu bestehen. Die Berufsverbände hätten den Anreiz, das Erlangen eines Zertifikats etwa an eine Mitgliedschaft in ihrem Verband zu koppeln. Hierdurch könnten bspw. ausländische Anbieter aus dem Markt gedrängt werden.

3.3.2 Inhalt des Zertifikats

Auf der einen Seite könnte ein Zertifikat ein breit gefasstes Qualifikationsspektrum abdecken, welches sich an den Anforderungen eines ganzen Berufsbildes orientiert. Dies könnte den Inhalten, die derzeit in der Ausbildung zum Meister in Deutschland bspw. für das Berufsbild eines Dachdeckers vermittelt werden, gleichkommen. Bei einer Liberalisierung der Zulassungsvoraussetzungen in den A-Handwerken stünde es den Handwerkern somit frei, freiwillig den Meisterbrief (oder ein an ihn angelehntes Zertifikat) zu erwerben. Wie derzeit in den B1-Gewerken könnten die Handwerker hierdurch auch in den A-Handwerken ihren Betrieb als „Meisterbetrieb“ leicht von der Konkurrenz absetzen.²³

Der Vorteil, den ein solches Zertifikat aufweist, liegt darin begründet, dass der Meisterbrief in Deutschland bekannt ist und unter den Konsumenten einen hohen Bekanntheitsgrad und ein positives Image genießt. Es besäße somit einen großen Informationsgehalt, mit denen die Konsumenten relativ schnell ein hohes Maß an Qualifikation und gesteigerte Qualität verbänden. Die Kundenschichten, die eine solche Qualität nachfragen, dürften dementsprechend auch bereit sein, mehr für die Dienstleistung eines zertifizierten Handwerkers zu zahlen. Dies schafft Anreize, in größere Qualifikation zu investieren und bessere Qualität anzubieten. Ein Versagen des Marktes für hohe Qualität wäre somit unwahrscheinlich. Gefahren können mit einem solchen System allerdings nicht gänzlich verhindert werden, da wie beschrieben nur manche Handwerker über gesteigerte Qualifikationen verfügen werden. Der Anteil zertifizierter Handwerker an der Grundgesamtheit der Handwerker richtet sich nach der Nachfrage der Kunden nach Zertifikaten. Ultima-

²³ Inwiefern Handwerker dies annehmen könnten, lässt sich bspw. durch eine Analyse des Anteils der Unternehmensgründer mit Meisterprüfungen vor und nach der Novellierung der HwO erkennen. Besaßen vor 2004 ca. 74,2 % der Gründer eines nach 2004 zulassungsfrei gestellten Betriebs einen Meistertitel, lag dieser Anteil nach 2004 lediglich bei ca. 17,7 % (vgl. Bizer, K. u. a. (2014)). Ebenfalls sank die Zahl der Meisterprüfungen bis 2012 auf ca. 40 % des Wertes von direkt vor der Novellierung in 2003 (vgl. Müller, K. (2016), S. 57).

tiv regelt somit der Markt, wie viele Handwerker über entsprechende Qualifikationen verfügen und wie viele nicht.

Auch sind unterschiedliche Zertifikate für enger gefasste Handwerksqualifikationen innerhalb eines Berufsbildes vorstellbar. Diese könnten sich zusätzlich zur Zertifizierung eines ganzen Berufsbildes herausbilden. Hierzu könnte bspw. ein bestimmtes Qualifikationsset für die Wärmedämmung eines Daches zählen. So könnten Handwerker in Abhängigkeit vom Angebot an Zertifikaten genau auswählen, welche Qualifikationen sie zertifizieren lassen wollen und welche nicht. Es ist dabei durchaus vorstellbar, dass manche Betriebe nicht all jene Qualifikationen zertifizieren lassen, die etwa zum jetzigen Qualifikationsstandard im Meisterbrief zählen, da diese überaus vielfältig sind und deren jeweilige Zertifizierung in der Summe sehr kostenintensiv wäre. Ein Beispiel für ein bereits jetzt existierendes Zertifikat, das kein gesamtes Berufsbild abdeckt, ist „ZDH-Zert“, welches (im Kollektiv) durch den Zentralverband des Deutschen Handwerks emittiert wird (siehe Anhang 5.2). Es zertifiziert ausschließlich die Managementpraxis in dem jeweiligen Handwerksbetrieb.

Inwiefern ein solches System mit unterschiedlichen zertifizierten Teilqualifikationen ein Marktversagen verhindern kann, lässt sich nur schwer abschätzen. Je mehr Teilzertifikate existieren, desto mehr Transparenz ist erforderlich, um den Kunden zu vermitteln, welche Qualifikationen jedes Zertifikat abdeckt. Um das Risiko schlechter Qualität zu minimieren, müssen Kunden abschätzen, welche Teilqualifikationen etwa für ihren jeweiligen Handwerksauftrag notwendig sind. Daraufhin muss der Kunde abgleichen, ob die vorhandenen Zertifikate des Handwerkers diesem Anspruch gerecht werden. Aus Sicht eines Laien-Kunden ist dies u.U. nur unter großem Kostenaufwand möglich. Sollte etwa ein Dachdecker ein Zertifikat für die Fähigkeit der Anbringung einer fachgerechten Dämmung besitzen, heißt dies nicht unbedingt, dass er etwas von der Statik des Dachstuhls versteht. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass trotz einer Vielzahl an Zertifikaten Informationsasymmetrien zu Lasten des Kunden existieren, die die Funktionsfähigkeit des Marktes für hohe Qualität beeinträchtigen.

Darüber hinaus ist es möglich, dass Handwerkskunden die Unterschiede zwischen einzelnen Zertifikaten nicht erkennen. Als Beleg für diese Annahme dient das derzeitige EU-System der geographischen Herkunftsangaben. Hierbei handelt es sich um zwei kollektiv erstellte Produktzertifikate, die dem Kunden zwei unterschiedlich strenge Stufen der geographischen Herkunft und der traditionellen Herstellungsweise der Produkte, auf die sie sich beziehen, signalisieren sollen: (1) die geschützte Ursprungsangabe (g. U.) und (2) die geschützte geographische Angabe (g. g. A.). Bicskei u. a. zeigen hierzu, dass den Konsumenten trotz ausreichend verfügbarer Information (etwa im Internet) der inhaltliche Unterschied zwischen den beiden geographischen Angaben nicht bewusst ist.²⁴ Die Zertifikate beeinflus-

²⁴ Vgl. Bicskei, M. u. a. (2012).

sen somit die Zahlungsbereitschaft der Kunden nicht, weshalb es sich als Produzent auch nicht lohnt, in die vergleichsweise strengere Marke „g.U.“ zu investieren.²⁵ Bezogen auf den Handwerksmarkt würde eine solche Situation bedeuten, dass Kunden ihre jeweilige Zahlungsbereitschaft für unterschiedliche Zertifikate nicht entsprechend der Qualifikationen, für die sie stehen, anpassen. Ein Handwerker hätte somit keinen Anreiz, in höhere und teurere Qualifikationen zu investieren, was die Funktionsweise des Marktes für hohe Güterqualität beeinträchtigen könnte.

3.3.3 Vor- und Nachteile einer freiwilligen Zertifizierung

Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit eines Zertifizierungssystems zur Verhinderung eines Versagens des Marktes für hohe handwerkliche Qualität spielen die Fragen, wer Zertifikate emittiert sowie welche Inhalte sie abdecken, eine wichtige Rolle. Wie gezeigt, dürfte der Informationsgehalt für den Konsumenten negativ mit der Anzahl der Herausgeber zusammenhängen. Darüber hinaus steigen mit der Anzahl der zertifizierbaren Teilqualifikationen die Kosten der Informationsbeschaffung der Kunden. Beides könnte die Funktionsfähigkeit des Marktes für Personen, die eine hohe Qualität wünschen, einschränken. Generell lässt sich ex-ante nur schwer vorhersagen, wie sich die Kosten der Erlangung von Zertifikaten gestalten werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass diese hoch ausfallen könnten.

Wie die Anbieterstruktur sowie der Inhalt der Zertifikate nach einer Abschaffung des Meistervorbehalts in den A-Handwerken letztendlich aussehen würde, hängt von den sich stets entwickelnden Bedürfnissen des Marktes ab, in den der Staat nicht mehr eingreifen würde (Ausnahme: Akkreditierung der zertifizierenden Stellen). Dies lässt sich ex-ante nicht bestimmen. Entscheidend dürften die Spezifika der Nachfrage der Handwerkskunden nach Qualifikationszertifikaten sein.

Unter bestimmten Umständen könnte selbst bei einer komplexen Struktur des Zertifikateangebots ein funktionierender Markt für hohe Qualität existieren: Dies wäre dann der Fall, wenn die Handwerkskunden nur so viele Herausgeber und Teilqualifikationen nachfragen, wie sie auch am Markt unterscheiden können.²⁶ In diesem Fall wird die Konsumentenschicht, die hohe Qualität nachfragt, entsprechende Zertifikate von Anbietern, die die passende Qualifikation vorhalten, identifizieren können und ihre Zahlungsbereitschaft anheben. Jedoch wird die Nachfrage derart heterogen sein, dass auch Kunden existieren, die kostengünstige Produkte präferieren und somit ein Niederpreissegment schaffen. Hierin lohnt es sich aus Hand-

²⁵ Vgl. Bicskei, M. u. a. (2012).

²⁶ Wie beschrieben besteht jedoch die Gefahr, dass sich marktbeherrschende Akteure herausbilden, die den Zugang zum Markt etwa durch strikte Mitgliedsbestimmungen in ihrem Verband beschränken. Darüber hinaus würden hierdurch die Preise für die Erlangung von Zertifikaten steigen und die Handwerker belasten.

werkersicht nicht, gesteigerte Qualifikationen vorzuhalten, sodass vorzugsweise nicht zertifizierte Handwerker dort tätig sein werden. Dies ist nicht Ausdruck eines Marktversagens, sondern zeigt im Gegenteil, dass der Markt funktionsfähig in dem Sinne ist, dass er Angebot und Nachfrage im Niederpreissegment zusammenbringt.

Dennoch birgt eine solche Situation auch Gefahren für Konsumenten. Nicht zertifizierte Anbieter verfügen u.U. nicht über die notwendige Qualifikation, um etwa ein Dach so zu decken, dass es nicht einstürzt. Demzufolge ist nicht davon auszugehen, dass in 100 % der Fälle der Schutz der Verbraucher vor Gefährdungen gewährleistet ist. Dynamisch betrachtet ließe sich zwar argumentieren, dass schlechte Anbieter durch die Selektionsprozesse des Marktes sukzessive aus dem Markt verdrängt werden. Dieses Argument ist jedoch nur bedingt stichhaltig, da stets neue Handwerker auf den Markt drängen, die sich ohne entsprechende Qualifikationen im Niederpreissegment positionieren und mit ihren Leistungen u.U. Konsumenten gefährden können. So hat sich für die B1-Handwerke gezeigt, dass die Einführung der Zulassungsfreiheit zum Jahr 2004 zwar zu einem Gründungsboom geführt hat, die Neugründer jedoch meist über keine Meisterqualifikation verfügten. Eine Konsequenz war, dass der Anteil der Unternehmen, die fünf Jahren nach ihrer Gründung noch am Markt aktiv waren, nach der Novellierung deutlich gefallen ist.²⁷ Dies spricht zum einen dafür, dass die Selektionsprozesse des Marktes funktionieren, da Betriebe wieder aus dem Markt gedrängt werden. Zum anderen zeigt es, dass Verbrauchergefährdungen durch diese Selektionsprozesse in der mittleren Frist höchstwahrscheinlich nicht verhindert werden können, da immer wieder vergleichsweise schlechter qualifizierte Handwerker in den Markt drängen.

Ein System der Zertifizierung handwerklicher Dienstleistung muss dementsprechend auch aus der Perspektive der Gefahrenvermeidung betrachtet werden. Deswegen sollten die A-Handwerke, die zurzeit noch durch den Meistervorbehalt reguliert sind, auf ihre Gefahreneigtheit überprüft werden. Sollte eine solche Gefahreneigtheit festgestellt werden, bestünde bei einer Deregulierung die erhöhte Wahrscheinlichkeit der Konsumentengefährdung. Unter der Annahme, dass es das Bestreben des Staates ist, Konsumentengefährdungen zu verhindern, würde dies für die Beibehaltung des Meistervorbehalts in den jeweiligen Gewerken sprechen. Für diejenigen Gewerke, bei der keine Gefahreneigtheit vorliegt, könnte eine Deregulierung und die damit wahrscheinliche Etablierung eines freiwilligen Zertifikatssystems angezeigt sein. Bei dieser Entscheidung sollten jedoch noch weitere Gesichtspunkte, wie die Ausbildungsfunktion des Handwerks,²⁸ in Betracht gezogen werden.

²⁷ Vgl. Müller, K. (2016).

²⁸ Vgl. Lankau, M. und Müller, K. (2015), Müller, K. und Thomä, J. (2014) sowie Bizer, K. u. a. (2014).

4 Fazit

Im Falle handwerklicher Produkte und Dienstleistungen des Baugewerbes handelt es sich um so genannte Vertrauensgüter, bei denen Informationen bezüglich ihrer Qualität asymmetrisch zu Lasten der Konsumenten verteilt sind. Ohne ein geeignetes Regulierungsinstrument birgt dies die Gefahr des Versagens des Markts für hohe Qualität und häufig auch die Gefährdung von Konsumenten. Das Ziel dieser Studie ist es, zu erörtern, ob die derzeitige Regulierung des A-Handwerks im Baugewerbe durch den Meistervorbehalt durch ein Alternativinstrument ersetzt werden könnte, ohne dass der Markt für hohe Qualität versagt und Konsumenten gefährdet werden.

Zurzeit muss jeder Leiter eines Betriebs aus einem der A-Handwerke über die Qualifikation eines Meisters oder einem als gleichwertig betrachteten Äquivalent verfügen. Durch die hohe Qualifikation der Handwerker erhöht sich tendenziell auch die Qualität der Produkte und Dienstleistungen im gesamten Markt der A-Handwerke. Da jeder Kunde auf ein Mindestmaß an Qualifikation und demzufolge Qualität vertrauen kann, verringert sich demzufolge das Problem des Versagens des Marktes für hohe Handwerksqualität aufgrund asymmetrisch verteilter Qualitätsinformationen. Darüber hinaus wird ein Mindestmaß an Verbraucherschutz durch die Abwehr potenzieller Gefahren von den Konsumenten erreicht. Ein Nachteil, der durch die Meisterpflicht in den A-Handwerken ergeht, ist, dass hierdurch Anbieter mit niedrigen Qualifikationen keinen Zugang zum Markt der A-Handwerke haben. Hierdurch fehlt es strukturell an Angeboten im Niederpreissegment, wodurch jene Konsumentenschicht benachteiligt wird, die niedrige Qualität zu günstigen Preisen nachfragt.

Anstatt des Meistervorbehalts ließe sich der Handwerksmarkt auch durch Festlegungen des Mindestqualitätsstandards einer handwerklichen Leistung sowie mit Hilfe von Ex-post-Überprüfungen regulieren. Die Analyse legt jedoch nahe, dass hierdurch das Versagen des Marktes für hohe Qualität nicht verhindert wird. Dies liegt vor allem daran, dass es den Konsumenten aufgebürdet wird, Kompensationen für festgestellte Mängel im Nachhinein juristisch durchzusetzen. Die Unsicherheiten hinsichtlich des Erfolges könnten Kunden von einem Kauf abschrecken und so die Funktionsfähigkeit dieses Marktes beeinträchtigen.

Freiwillige Zertifikate könnten hingegen unter Umständen sowohl einen Markt für hohe als auch einen Markt für niedrige Qualität gewährleisten und somit zu Wohlfahrtsgewinnen führen. Dennoch zeigt die Studie, dass eine steigende Anzahl an zertifizierenden Stellen sowie an zertifizierbaren Teilbereichen handwerklicher Qualifikationen Verbraucher verunsichern kann und dadurch die Funktionsfähigkeit eines Zertifikatsystems beeinträchtigt würde. Wie der Zertifizierungsmarkt letztendlich strukturiert sein wird, ist zudem freien Marktkräften überlassen und ex-ante nicht abschätzbar. Darüber hinaus schließt ein Zertifikatssystem nicht aus, dass Konsumentengefährdungen auftreten können. Der Handwerksmarkt würde sich je nach Nachfrage in Hoch- und Niederpreissegmente teilen. Gerade im Nie-

derpreissegment haben Handwerker nur geringe Anreize, in ihre Qualifikation zu investieren. Somit steigen hier die Wahrscheinlichkeit schlechter Dienstleistungsqualität sowie das Potenzial der Gefährdung der Konsumenten.

Alles in allem lässt sich hieraus folgern, dass freiwillige Zertifizierungen nur in den Branchen des Handwerks eine Alternative zum Meisterbrief sein könnten, in denen Konsumentengefährdungen auszuschließen sind. Darüber hinaus gilt es hier jedoch ebenfalls genau zu überprüfen, ob die Abschaffung des Meistervorbehalts nicht weitere Regulierungsziele, wie die Sicherstellung der hohen Ausbildungsleistung des Handwerks, kompromittieren würde.

5 Anhang - Bereits existierende Zertifikate im Bauhandwerk

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt existieren Zertifikate im Bereich des Bauhandwerks. Die folgenden Abschnitte stellen diese kurz dar. Leider lässt sich ihre Funktionsfähigkeit zur Verhinderung eines Marktversagens für hohe Güterqualität nicht einschätzen. Dies liegt vor allem daran, dass etwa die für Deutschland vorliegenden Beispiele parallel zum derzeitigen Meistervorbehalt in den A-Handwerken existieren, der an sich schon zur Funktionsfähigkeit des Marktes für hohe Qualität beiträgt.

Gemäß den Analysen im Haupttext des Gutachtens erfolgt die Darstellung der Zertifikate anhand ihrer Herausgeber. Grundsätzlich können rein private Akteure, private Akteure im Kollektiv sowohl mit als auch ohne oder mit staatlicher Unterstützung sowie der Staat selbst Zertifizierungen erstellen. In inhaltlicher Hinsicht existieren sowohl personenbezogene als auch betriebsbezogene Zertifikate. Generell werden lediglich Teilbereiche der Berufsbilder zertifiziert.

5.1 Private Bereitstellung

Bei privaten Zertifizierungsinitiativen ist die Rolle des Staates darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Akkreditierung der privaten Zertifizierungsstellen bestimmten nachvollziehbaren Regeln folgt. Wie bereits beschrieben, könnte hierfür die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAKKS) Sorge tragen.

5.1.1 SHK-Handwerk: Buderus-Partner-Programm (privat organisiertes Zertifikat)

Ein Beispiel für ein bereits zum jetzigen Zeitpunkt bestehendes privat organisiertes Zertifikat stellt das Buderus-Zertifikat dar. Heizungsfachbetriebe, die Buderus-Produkte verkaufen, erhalten ein spezielles Buderus-Zertifikat, sobald ihre Mitarbeiter bestimmte Schulungen besucht haben.²⁹ Hiermit können sie sich als „Buderus-qualifizierter Partner“ sowohl dem Hersteller als auch dem Endkunden als kompetent ausweisen.

5.1.2 Präqualifikation

Bei der Präqualifikation handelt es sich um ein freiwilliges Zertifikat, das Betriebe des Bauhaupt- und Baunebengewerbes erwerben können. Die Präqualifikation stellt eine Art vorgelagerte, auftragsunabhängige Prüfung der Eignungsnachweise

²⁹ Vgl. <http://documents.buderus.com/download/pdf/file/8737800777.pdf>, letzter Zugriff am 16.01.2017.

entsprechend der in § 6 VOB/A definierten Anforderungen dar. Die Durchführung der Präqualifikation erfolgt durch besondere Präqualifizierungsstellen.

Die Präqualifikation wird vom Staat als Auftraggeber für öffentliche Bauvorhaben verbindlich vorgeschrieben. Jedes an öffentlichen Aufträgen interessierte Unternehmen kann somit durch dieses Zertifikat seine Eignung für den Erhalt öffentlicher Aufträge, dem Staat gegenüber nachweisen.³⁰ Für private Bauaufträge ist die Präqualifikation nicht notwendig. Zusätzlich stellt es keine Hürde für die Gründung eines Unternehmens dar.

5.2 Kollektive Bereitstellung - ZDH-Zert

ZDH-Zert ist ein freiwilliges Zertifikat, das durch den Zentralverband des Deutschen Handwerks emittiert wird. Hierbei handelt es sich um die Zertifizierung von Managementsystem bei Betrieben des Handwerks und Mittelstands.

5.3 Staatliche Bereitstellung

In Großbritannien erteilt etwa die staatliche Behörde „Construction Industry Training Board“ im Rahmen des „Construction Skills Certification Scheme“ ein Zertifikat, das als Identitäts-, Versicherungs- und Kompetenznachweis für auf dem Bau beschäftigte Personen dient.³¹ Handwerker können das Zertifikat freiwillig erwerben, um sich für öffentliche Bauaufträge zu qualifizieren. Es ähnelt somit dem deutschen System der Präqualifikation bis auf die Tatsache, dass in Großbritannien der Staat selbst Herausgeber des Zertifikats ist. Voraussetzung zur Erlangung des Zertifikats ist das Bestehen eines Health, Safety & Environment Tests.

³⁰ Vgl. <https://www.pq-verein.de>, letzter Zugriff am 27.05.2015.

³¹ Vgl. <https://www.cscs.uk.com>, letzter Zugriff am 16.01.2017.

6 Literatur

- Akerlof, George A. (1970): The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3), S. 488-500. DOI: 10.2307/1879431.
- Bicskei, Marianna, Bizer, Kilian, Sidali, Katia L., und Spiller, Achim (2012): Reform Proposals on the Geographical Indications of the European Union for the Protection of Traditional In: *The WIPO Journal* 3 (2), S. 224-238.
- Bizer, Kilian; Lankau, Matthias und Müller, Klaus (2014): Transparenzinitiative und volkswirtschaftliche Betrachtung des Kommissionsvorschlages zur Deregulierung des Handwerks. Sachverständigenauftrag 87/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen. Unveröffentlicht.
- Canton, Erik; Ciriaci, Daria und Solera, Irune (2014): The Economic Impact of Professional Services Liberalisation. In: *European Economy. Economic Papers*, 533.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1978): Barriers of occupational licensing of veterinarians and the incidence of animal diseases. In: *Agricultural Economic Research* 43 (2), S. 547-582.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1981a): A note on the quality of legal services: Peer review, and disciplinary service. In: *Research in Law and Economics* 3, S. 251-260.
- Carroll, Sidney L. und Gaston, Robert J. (1981b): Occupational Restrictions and the Quality of Service Received: Some Evidence. In: *Southern Economic Journal* 47 (4), S. 959-976. DOI: 10.2307/1058155.
- Demmer, Clemens (2014): Vorbeugende Gefahrenabwehr im Wirtschaftsverwaltungsrecht durch akkreditierte Zertifizierung (Vol. 11). LIT Verlag, Münster.
- Dingwall, Robert und Fenn, Paul (1987): A respectable profession? Sociological and economic perspectives on the regulation of professional services. *International review of law and economics*, 7:1, S. 51-64.
- 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.
- Fredriksen, Kaja und Runst, Petrik (2016): Digitalisierung im Handwerk - Wer profitiert und wer verliert. *Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung*, Heft 8.

- Kleiner, Morris M. (2006): Licensing occupations. Ensuring quality or restricting competition? Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Kleiner, Morris M. und Kudrle, Robert T. (2000): Does Regulation Affect Economic Outcomes? The Case of Dentistry. In: The Journal of Law and Economics 43 (2), S. 547-582. DOI: 10.1086/467465.
- Koumenta, Maria; Humphris, Amy; Kleiner, Morris M. und Pagliero, Mario (2014): Occupational regulation in the EU and UK: prevalence and labour market impacts. Queen Mary University London. Online verfügbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/343554/bis-14-999-occupational-regulation-in-the-EU-and-UK.pdf, letzter Zugriff am 16.05.2015.
- Lankau, Matthias und Müller, Klaus (2015): Der Kommissionsvorschlag zur Deregulierung des Handwerks - Eine kritische Einschätzung der ökonomischen Literatur. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, Heft 5.
- Maurizi, Alex (1980): The impact of regulation on quality: The case of California contractors. In: Occupational Licensure and Regulation, S. 26-35.
- Müller, Klaus (2016): Wirkungen der Handwerksreform von 2003. In: Gewerbearchiv, Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht, H.2/2016, S. 54-59.
- Müller, Klaus und Thomä, Jörg (2015): Bedeutung der qualifikationsgebundenen Zugangsberechtigung im Handwerk für die Funktionsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems. Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, Nr. 4.
- Shapiro, Carl (1986): Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing. In: The Review of Economics Studies, 53(5), S. 843-862.
- Theurl, Theresa (2013): Großer Handwerker-Befähigungsnachweis in der ökonomischen Analyse. In: Wirtschaftspolitische Freiheit - Das ordnungspolitische Journal. Online verfügbar unter: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=12873>, letzter Zugriff am 24.10.2016.

Veröffentlichungsverzeichnis (Auswahl)*

Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung

- Heft 14: **Integration von Flüchtlingen durch Ausbildung im Handwerk** - Potenziale, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren, von Jörg Lahner, Göttingen 2017, 26 Seiten
- Heft 13: **Ausgewählte Literatur mit Handwerksrelevanz - Ein kommentierter Überblick**, hrsg. vom Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen, Göttingen 2016, 36 Seiten
- Heft 12: **Bedeutung von Migranten als Auszubildende, Fachkräfte, Meister und Selbstständige im Handwerk**, von Petrik Runst, Göttingen 2016, 44 Seiten
- Heft 11: **Die Rolle von Handwerksunternehmen für die volkswirtschaftlichen Funktionen des Mittelstands**, von Jörg Thomä, Göttingen 2016, 38 Seiten
- Heft 10: **Verbleib und Abwanderung aus dem Handwerk: Die Arbeitsmarktmobilität von handwerklichen Nachwuchskräften**, von Katarzyna Haverkamp und Anja Gelzer, 52 Seiten, Göttingen 2016
- Heft 9: **Frauen gehen in Führung - Frauen als Unternehmerinnen im Handwerk**, von Klaus Müller und Alexander Erlei, Göttingen 2016, 36 Seiten

ifh Working Papers

- No. 6: The Effect of Occupational Licensing Deregulation on Migrants in the German Skilled Crafts Sector, von Petrik Runst, Göttingen 2016, 23 Seiten
- No. 5: Economic Effects of Deregulation - Using the Example of the Revised Trade and Crafts Code 2004, von Klaus Müller, Göttingen 2016, 28 Seiten
- No. 4: A comment on the adoption of energy-efficiency-measures within firms - Energy costs and firm heterogeneity, von Petrik Runst, Göttingen 2016, 14 Seiten
- No. 3: Masterful Meisters? Quality Effects of the Deregulation of the German Crafts Sector, von Kaja Fredriksen und Petrik Runst, Göttingen 2016, 22 Seiten

Bezug dieser Publikationen:

Download unter: <http://www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de/de/content/veroeffentlichungen>

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien

- Band 98: **Strukturentwicklungen im Handwerk**, von Klaus Müller, 228 Seiten, Duderstadt 2015, kart., € 25,-
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, kart., € 24,-
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

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“