

# Wiedereinführung der Meisterpflicht im Handwerk?\*

**FRIEDRICH HUBERT ESSER**

Prof. Dr., Präsident des BIBB

**MARIA KORTZ**

Referentin im Referat »Recht, Organisationsentwicklung, Büro Hauptausschuss« im BIBB

**Das Bundeskabinett hat am 9. Oktober 2019 einen Gesetzesentwurf beschlossen, der darauf abzielt, die sogenannte Meisterpflicht für zwölf der 52 Handwerke, die derzeit zulassungsfrei betrieben werden können, wieder einzuführen. Eckpunkte der rechtlichen, ökonomischen und wirtschaftspädagogischen Diskussion um die Wiedereinführung der Meisterpflicht werden im Beitrag dargelegt. Zunächst wird ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen eine Meisterpflicht rechtlich überhaupt zulässig ist. Dann wird aus wirtschaftspädagogischer Perspektive die Bedeutung der Meisterprüfung für die Ausbildungsleistung im Handwerk erläutert.**

## Kontext und Hintergrund

Im Jahr 2004 wurde die Meisterpflicht für 53 der insgesamt 94 Handwerke abgeschafft. Dies war Teil umfassender Deregulierungsmaßnahmen, die angesichts der damals hohen Arbeitslosenquote Existenzgründungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtern sollten. Mit Blick auf die derzeit bestehenden Herausforderungen, insbesondere den Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften, sollen diese Maßnahmen teilweise rückgängig gemacht und für einige Handwerke – z. B. Fliesenleger/-in, Rollladentechniker/-in und Raumausstatter/-in – die Meisterpflicht wieder eingeführt werden.

\* Der Beitrag basiert auf einer Stellungnahme des BIBB-Präsidenten ESSER vor dem Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Energie im Rahmen einer Anhörung am 26. Juni 2019 in Berlin ([www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw26-pa-wirtschaft-644490](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw26-pa-wirtschaft-644490); Stand: 09.10.2019).

## Meisterpflicht

Unterliegt ein Handwerk der Meisterpflicht, so bedeutet dies, dass eine in dem betreffenden Handwerk ausgebildete Person sich in der Regel nicht niederlassen darf, ohne zuvor die Meisterprüfung absolviert zu haben. Diese Handwerke – insgesamt 41 – sind in der Anlage A zur Handwerksordnung aufgeführt. Die Anlage B zur Handwerksordnung listet derzeit 52 Gewerbe auf, die als zulassungsfreie Handwerke (Abschnitt 1), sowie 54 Gewerbe, die als handwerksähnliche Gewerbe betrieben werden können (Abschnitt 2).

## Rechtliche Diskussion

Die Frage, wie die Voraussetzung eines Meisterbriefs für die Niederlassung in einem Handwerksberuf rechtlich zu beurteilen ist, wird im Wirtschaftsverwaltungsrecht intensiv diskutiert. Gegenstand der Diskussion ist zunächst, ob eine Meisterpflicht gegen EU-Grundfreiheiten – die Dienstleistungs- bzw. die Niederlassungsfreiheit – sowie hieraus resultierende EU-Richtlinien verstößt. Allerdings gilt die Forderung eines Meisterbriefs als Voraussetzung für eine Niederlassung in Deutschland für Handwerker/-innen aus dem EU-Ausland in großen Teilen nicht. Daher benachteiligt diese Bedingung Handwerker/-innen aus dem EU-Ausland nicht, sondern begünstigt sie allenfalls. Angesichts dieses sogenannten reinen Inlandssachverhalts steht die europarechtliche Debatte nicht im Mittelpunkt, ebenso wenig wie die Beschäftigung mit der Frage, ob eine Meisterpflicht gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstößt. Schwerpunktmäßig diskutiert wird vielmehr, ob eine Meisterpflicht gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) verstößt.

Weil eine Meisterpflicht, wie sie in der Handwerksordnung festgeschrieben ist, Handwerker/-innen daran hindern kann, sich in ihrem Beruf niederzulassen, greift sie in dieses Grundrecht ein. Ein solcher Grundrechtseingriff bedarf einer Rechtfertigung und diese erfordert legitime Ziele,

deren Erfüllung der Eingriff in geeigneter, erforderlicher und angemessener Weise dient.

### Ziele der Wiedereinführung der Meisterpflicht

Als mögliche legitime Ziele einer Meisterpflicht bringen Vertreter/-innen aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft verschiedene Kriterien ins Spiel, die daraufhin überprüft werden, welche Ziele in Bezug auf welche Berufe in Betracht kommen und inwiefern sie im Einzelnen eine Grundrechtseinschränkung rechtfertigen können (vgl. BURGI 2018, S. 24 ff.).

- Seit jeher soll eine Meisterpflicht – zumindest in Bezug auf einige Handwerke – der Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit dienen.
- Angeführt wird ferner das Ziel, Eigentum und Vermögen der Verbraucher/-innen, die oftmals nicht zur Beurteilung der erbrachten Qualität in der Lage sind, zu schützen.
- Das Ziel, die Leistungsfähigkeit des Handwerks zu erhalten, muss sich zunehmender Kritik stellen. So hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2005 angezweifelt, dass der Meisterbrief zur Sicherung der Qualität der in Deutschland angebotenen Handwerkerleistungen noch geeignet ist, da dieses Erfordernis für die in Deutschland tätige starke Konkurrenz aus dem EU-Ausland größtenteils gar nicht gilt. Weiterhin sei problematisch, ob angesichts dieser Konkurrenz deutschen Gesellinnen und Gesellen eine zeitlich, fachlich und finanziell aufwendige Weiterbildung, wie die zum/zur Meister/-in, noch zumutbar sei (Urteil vom 05.12.2005, Az. 1 BvR 1730/02; vgl. auch KAMP/WEIß 2018, S. 451).

Allerdings ist das Bundesverwaltungsgericht dieser Argumentation in mehreren Entscheidungen nicht gefolgt. Ein Verdrängungswettbewerb mit Handwerkerinnen und Handwerkern aus dem EU-Ausland von so starkem Ausmaß, dass der Meisterbrief als Anforderung mangels Anwendungsbereich praktisch wirkungslos würde, findet demnach nicht statt. Weiterhin sei Gesellinnen und Gesellen mit Rücksicht auf den hohen Rang der geschützten Rechtsgüter zumutbar, den zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand für die Meisterprüfung auf sich zu nehmen (vgl. Urteil vom 09.04.2014, Az. 8 C 9/10). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der Meisterbrief als qualitätssteigerndes Merkmal zugleich unterstützende Faktoren enthält. Er stellt einen europaweit anerkannten Bildungsabschluss dar, an den vielfältige Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen anknüpfen (vgl. BURGI 2018, S. 14 f.).

- Aus Sicht der Berufsbildung sind zudem zwei weitere Aspekte von Bedeutung: das Ziel der Sicherstellung der Ausbildungsleistung, das auf die positiven Effekte einer

Meisterpflicht auf die Ausbildung im Handwerk abstellt, sowie das Ziel der Stärkung der beruflichen Bildung insbesondere in kleinbetrieblichen Strukturen.

Im Folgenden werden diese positiven Effekte einer pflichtigen Meisterprüfung im Einzelnen dargestellt.

### Meisterpflicht als Beitrag zur Verwirklichung des Leistungsprinzips im Handwerk

Ein Blick in die anspruchsvollen Meisterprüfungsberufsbilder verdeutlicht, dass geprüfte Meister/-innen im Handwerk nicht nur qualifiziert auf eine Existenzgründung vorbereitet sind. Mit ihrem Handwerk beherrschen sie ein komplexes Wissensgebiet in systematischer Art und Weise. Ihre Qualifikationen umfassen detaillierte gewerkspezifische theoretische Kenntnisse und praktische Fertigkeiten als (integrierte) Kompetenzen. Moderne Meisterprüfungsverordnungen setzen heute den Akzent auf die Unternehmerpersönlichkeit, die eigenverantwortlich betriebliche Prozesse steuern kann.

Die Meisterprüfung beinhaltet auch die Ausbildereignungsprüfung und trägt damit entscheidend zur Reproduktionsfähigkeit des dualen Systems bei. Kernprinzip des Meisterprüfungskonzepts ist die Kopplung der mit der Meisterkompetenz gegebenen Fähigkeit, den Beruf auf hohem Experteniveau (fachlich-technisch) ausüben zu können, mit der Ausbildungskompetenz. Damit ist die Meisterqualifikation zugleich Garant einer qualitativ hochwertigen Berufsausbildung. Dieses Leistungsprinzip ist insbesondere im Hinblick auf Fachkräftemangel, Digitalisierung und die Verpflichtung zu Integration und Inklusion von besonderer Bedeutung: Für potenzielle Nachwuchskräfte kann die Aussicht auf eine gleichermaßen anspruchsvolle wie vielseitige Tätigkeit (handwerklich, unternehmerisch, berufspädagogisch) ein starker Anreiz sein. Gerade dieses »Leistungsversprechen«, auch als Standortfaktor begründbar, macht eine Ausbildung in einem Meisterbetrieb für immer noch viele junge Menschen attraktiv und gegenüber akademischer Bildung sowie Qualifizierungsmaßnahmen, etwa in größeren Industrie- und Handelsunternehmen, konkurrenzfähig. Daher stellt die seinerzeit umgesetzte Abschaffung der Meisterpflicht für ausgewählte Handwerke einen Bruch mit diesem Leistungsversprechen insofern dar, als dass in zulassungsfreien Handwerken auch Beschäftigte Ausbildungsverantwortung tragen können, deren Fachqualifikation nicht dem Meisterniveau entspricht und auch nicht um die Meisterqualifikation der Betriebsinhaberin/des Betriebsinhabers ergänzt wird. Für Deutschland, das seine internationale Wettbewerbsfähigkeit weniger über das Vorhandensein von Bodenschätzen als vor allem über ein möglichst großes Angebot an hochwertigen Fachqualifikationen auf dem Arbeitsmarkt erhält,

lässt die vorgenommene Deregulierung aus berufs- und wirtschaftspädagogischer Sicht standortstrategische Weitsicht vermissen.

### Meisterpflicht als Förderung des Ausbildungsengagements von Handwerksbetrieben

Die quantitative Entwicklung der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Handwerk spricht zudem dafür, dass sich die Meisterpflicht positiv auf das Ausbildungsengagement auswirkt. So war von Mitte der 1990er-Jahre bis 2016 ein Rückgang der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Handwerk zu verzeichnen. Dieser fiel in den seit 2004 zulassungsfreien Handwerken deutlich stärker aus als in den zulassungspflichtigen Handwerken. Der rückläufige Trend konnte in den zulassungspflichtigen Handwerken gestoppt werden, in den zulassungsfreien jedoch nicht.

### Attraktivitätssteigernder Faktor des Berufslaufbahnkonzepts

Das Handwerk bietet mit einem eigenen Strukturmodell, dem sogenannten Berufslaufbahnkonzept, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung. Es zeichnet sich dadurch aus, dass für den überwiegenden Teil der Handwerksberufe curriculare Angebote vorliegen, beginnend mit der vorberuflichen Bildung über die berufliche Erstausbildung bis zum Erwerb von Fortbildungsqualifikationen auf Meisterebene und darüber hinaus. Sie bewegen sich im gesetzlichen Ordnungsgefüge von Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung und sind über staatlich normierte Prüfungen qualitätsgesichert. Das Ziel zahlreicher Berufsverläufe im Handwerk ist der Erwerb des Meisterbriefs, der berechtigterweise nach wie vor als die Spitzenqualifikation im Gefüge der handwerklichen Qualifikationen gilt.

### Motor für die Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung

Ein Meisterbrief bietet in Verbindung mit Berufserfahrung ein zu Studienabschlüssen gleichwertiges Kompetenzniveau. Daher ist die Meisterqualifikation im Deutschen und Europäischen Qualifikationsrahmen (DQR und EQR), die die Gleichwertigkeit von Qualifikationen aufzeigen, genau wie der Bachelor dem Niveau 6 zugeordnet. Dies unterstreicht, dass eine Karriere im Handwerk gleichwertig mit einer Laufbahn im akademischen Bereich ist. Durch eine Einfassung des DQR in einen rechtlich verbindlichen Rahmen mit Relevanz für Bund und Länder könnte diese Bedeutung besonders hervorgehoben werden.

### Flankierung der Wiedereinführung mit Maßnahmen aus Politik und Wirtschaft

Handwerksmeister/-innen als Wirtschaftssubjekte mit geprüfter Qualifikation sind ein wichtiger Stabilitätsanker für den Wirtschaftsstandort Deutschland, den es weiterhin zu sichern gilt. Vor allem mit Blick auf die Erhaltung des für die Qualität des dualen Systems und die Wettbewerbsfähigkeit von KMU so wichtigen Leistungsprinzips wird dafür plädiert, die Berechtigung zur Niederlassung wie auch zur Ausbildung in einem Handwerk an das Bestehen der Meisterprüfung oder eines gleichwertigen Nachweises zu koppeln – wie nun für zwölf Handwerke von der Bundesregierung beabsichtigt. Damit sich die Wiedereinführung der Prüfungspflicht nicht negativ auf die Weiterbildungsbereitschaft des potenziellen Nachwuchses und damit auf die Motivation, Betriebe zu übernehmen oder zu gründen, auswirkt, sollten Politik und Wirtschaft entsprechende Anreize setzen, wie z. B.

- attraktive Hilfen zur Existenzgründung,
- Erleichterung des Zugangs zu Angeboten von Meister-vorbereitungslehrgängen und -prüfungen, deren Güte über ein im Bildungssystem akzeptiertes Qualitätssicherungssystem abgesichert sein muss,
- weitgehende Freistellung von Gebühren und
- flexible, auch durch Digitalisierung modernisierte Angebote der Weiterbildung und Prüfung.

Im Ergebnis ist also anzuraten, im Sinne einer »kontrollierten Deregulierung« nicht das »Ob« einer Meisterprüfung infrage zu stellen, sondern das »Wie?« einer Meisterprüfung als Zulassungsvoraussetzung innovativ in den Blick zu nehmen. ◀

#### Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi): Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (Bearbeitungsstand 02.10.2019) – URL: [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/referentenentwurf-aenderung-der-handwerksordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/referentenentwurf-aenderung-der-handwerksordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (Stand: 09.10.2019)

BURGI, M.: Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO. Gutachten im Auftrag des ZDH. München 2018 – URL: [www.zdh.de/fileadmin/user\\_upload/themen/Recht/Rundschreiben\\_2018/Prof.\\_Dr.\\_Martin\\_Burgi\\_Rechtsgutachten\\_Meisterbrief\\_final.pdf](http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/themen/Recht/Rundschreiben_2018/Prof._Dr._Martin_Burgi_Rechtsgutachten_Meisterbrief_final.pdf) (Stand: 09.10.2019)

KAMP, F.; WEIB, J.: Die Wiedereinführung der Meisterpflicht für die B1-Gewerke – Feuer des Prometheus oder Büchse der Pandora? In: Gewerbearchiv 64 (2018) 12, S. 450–455