

DHI

Klaus Müller

**Die Auswirkungen der
HwO-Reform auf das
niedersächsische Handwerk**

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte

58

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand
und Handwerk an der Universität Göttingen

i/f/h

Göttingen 2006. Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber: Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität
Göttingen (vormals: Seminar für Handwerkswesen)
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut e.V.

Direktor: Prof. Dr. Kilian Bizer

Anschrift: Käte-Hamburger-Weg 1, 37073 Göttingen
Telefon (0551) 39 48 82
Telefax (0551) 39 95 53

ISSN 1432 – 9735

Klaus Müller

DHI

**Die Auswirkungen der
HwO-Reform auf das
niedersächsische Handwerk**

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte

58

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand
und Handwerk an der Universität Göttingen



Vorwort

Die 2004 in Kraft getretene Novellierung der Handwerksordnung war heftig umstritten. Die Befürworter erhofften sich davon die Beendigung der Strukturkrise des Handwerks verbunden mit einem wachsenden Betriebsbestand, einer höheren Qualität der handwerklichen Produkte und Leistungen, einer steigenden Beschäftigung und einer zurückgehenden Schwarzarbeit. Die Gegner befürchteten vor allem für das Handwerk eine Dequalifizierungsspirale.

Zweieinhalb Jahre nach In-Kraft-Treten der Novellierung ist es Zeit, genau zu untersuchen, welche Vorteile und welche Nachteile diese Reform für das Handwerk gebracht hat. Zwar lassen sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Fragen abschließend beurteilen. Jedoch zeichnen sich trotz dieser kurzen Zeitspanne schon mannigfaltige Tendenzen ab. Diese aufzuzeigen ist das Ziel des vorliegenden Arbeitsheftes, das durch eine Förderung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr erst ermöglicht worden ist.

Durch detaillierte Recherchen und Auswertung der vorhandenen Statistiken wird dargelegt, welche Änderungen sich bei einzelnen Indikatoren durch die Novellierung der Handwerksordnung ergeben haben. Deutlich wird einerseits der starke Existenzgründungsboom. Allerdings ist häufig ein deutlich niedrigeres Qualifikationsniveau der Gründer festzustellen. Dies hängt maßgeblich damit zusammen, dass die Meisterausbildung stark an Bedeutung verloren hat.

Für die Zukunft erscheint es notwendig, weitere Untersuchungen zu den Auswirkungen der Handwerksordnung durchzuführen. Hierbei sollte es insbesondere darum gehen, fundierte Ergebnisse zur Entwicklung der Beschäftigungssituation im Handwerk und zur Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftsbereiches zu erhalten. Das Volkswirtschaftliche Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen (ifh Göttingen) will sich dieser Aufgabe stellen.

Das ifh Göttingen und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen freuen sich, der interessierten Öffentlichkeit eine weitere Arbeit von hoher Aktualität vorlegen zu können und hoffen, dass die abgehandelte Thematik zu einer entsprechenden Sensibilisierung auf Seiten interessierter Kreise sowie derjenigen Stellen führt, die im Bereich des Handwerks Verantwortung wahrnehmen.

Göttingen, Hannover, im November 2006

Walter Hirche

*Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
des Landes Niedersachsen*

Prof. Dr. Kilian Bizer

*Direktor des Volkswirtschaftlichen Instituts
für Mittelstand und Handwerk
an der Universität Göttingen*

Bei diesem Arbeitsheft handelt es sich um die Kurzfassung einer ausführlichen Studie: "Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung in Niedersachsen" (168 S.). Die Studie kann als pdf-Datei von den Internetseiten des ifh Göttingen herunter geladen werden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
1	Grundlegungen	1
2	Auswirkungen auf den Betriebsbestand	5
3	Auswirkungen auf die Humankapitalbildung	16
4	Auswirkungen auf weitere Indikatoren	22
	4.1 Zahl der Beschäftigten im Handwerk	22
	4.2 Schwarzarbeit	25
	4.3 Preisniveau	27
5	Resümee	29
	Literaturverzeichnis	34

Verzeichnis der Tafeln

	Seite
Tafel 1: Überblick über die Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung auf das Handwerk	4
Tafel 2: Entwicklung des Betriebsbestandes im niedersächsischen Handwerk	5
Tafel 3: Zulassungsfreie Handwerke: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge	7
Tafel 4: Zulassungspflichtige Handwerke: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge	8
Tafel 5: Auswirkungen Erleichterung Existenzgründungen in den zulassungspflichtigen Handwerken	9
Tafel 6: Handwerksähnliches Gewerbe: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge	11
Tafel 7: Qualifikation Existenzgründer in den B1-Handwerken	12
Tafel 8: Gründe für den Betriebszuwachs im niedersächsischen Handwerk 2004, 2005, 2006	12
Tafel 9: Betriebe aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU	13
Tafel 10: Zusammenfassung: Auswirkungen auf den Betriebsbestand bzw. die Zahl der Existenzgründungen in den B1-Handwerken in Niedersachsen	15
Tafel 11: Zusammenfassung: Auswirkungen auf den Betriebsbestand bzw. die Zahl der Existenzgründungen in den A-Handwerken in Niedersachsen	16
Tafel 12: Zulassungsfreie Handwerke: Ausbildungsanfänger, Ausbildungsstätten, Betriebe	17
Tafel 13: Zulassungspflichtige Handwerke: Ausbildungsanfänger, Ausbildungsstätten, Betriebe	18
Tafel 14: Zusammenfassung: Auswirkungen auf Lehrlingsausbildung	19
Tafel 15: Bestandene Meisterprüfungen im Handwerk in Niedersachsen und Deutschland	20
Tafel 16: Zusammenfassung: Auswirkungen auf Meisterausbildung	22
Tafel 17: Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in ausgewählten Handwerksberufen	23
Tafel 18: Zusammenfassung: Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten	24
Tafel 19: Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland	25
Tafel 20: Zusammenfassung: Auswirkungen auf die Schwarzarbeit	26
Tafel 21: Preisindizes für verschiedene Ausbauarbeiten inkl. Referenzwerten des Hausneubaus und Instandhaltung	27
Tafel 22: Zusammenfassung: Auswirkungen auf das Preisniveau handwerklicher Güter und Leistungen	28
Tafel 23: Zusammenfassung: Auswirkungen der HwO-Novellierung	30
Tafel 24: Auswirkungen der HwO-Novellierung: Besonderheiten im niedersächsischen Handwerk im Vergleich zum Bundesgebiet	32

1. Einführung

Die Novellierung der Handwerksordnung zum 01. Januar 2004 bedeutet die umfangreichste Veränderung der Handwerksordnung seit deren In-Kraft-Treten 1953. Diese Novellierung bringt nicht nur erhebliche Auswirkungen für den Zugang zu den einzelnen Handwerksberufen mit sich, sondern durch sie wird auch das Erscheinungsbild des Handwerks, das bislang in erster Linie durch den Meisterbetrieb geprägt war, wenn nicht aufgehoben, jedoch erheblich relativiert.

Anlass für die Novellierung war, dass das Handwerk in den Jahren zuvor hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben war. Dies zeigte sich daran, dass die Zahl der Unternehmen rückläufig war und die Beschäftigung im Handwerk deutlich abnahm. Auch die Zahl der Auszubildenden im Handwerk war nicht unbeträchtlich gesunken.

Vor diesem Hintergrund verband die Bundesregierung mit der Änderung der Handwerksordnung vor allem folgende Ziele:

"Ziel der Novelle ist deshalb, die Strukturkrise im Handwerk zu überwinden. Es soll ein deutlicher Impuls für Beschäftigung und Ausbildung im Handwerk geleistet werden. Bestehende Arbeits- und Ausbildungsplätze werden gesichert. Neugründungen und Unternehmensnachfolgen werden erleichtert. Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Handwerks werden gesteigert. Gleichzeitig wird ein Beitrag zum Abbau der Schwarzarbeit geleistet.

Die Attraktivität der Ausbildung im Handwerk soll gesteigert werden, die Zahl der Lehrstellen erhöht werden. Das ist ein Beitrag zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Handwerks.

Das Angebot für die Verbraucher wird sich verbessern, insbesondere mit Blick auf kleinere Aufträge, die derzeit in Schwarzarbeit, Eigenleistung oder gar nicht erbracht werden. Gerade in diesem Bereich besteht ein Potenzial für Neugründungen und für kleinere Handwerksbetriebe. Der Anreiz, in neue Marktnischen zu expandieren, steigt."¹

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Regierungsparteien wurde insbesondere wegen der Zustimmungspflicht des Bundesrates noch in einigen Punkten verändert (z.B. Erhöhung der Zahl der zulassungspflichtigen Berufe). Nachdem eine Einigung zwischen Regierung und Bundesrat im Dezember 2003 erreicht worden war, konnte die Novellierung der Handwerksordnung wie beabsichtigt am 1. Januar 2004 in Kraft treten.

¹ Bundestagsdrucksache 15/1206 vom 24.06.2003.

Die Kernelemente dieser Novellierung waren:

- Die Meisterpflicht wurde auf 41 zulassungspflichtige Handwerke (A-Handwerke) beschränkt. Alle übrigen 53 Handwerke sind seitdem zulassungsfrei (B1-Handwerke). Deren selbstständige Ausübung setzt keinen Befähigungsnachweis voraus.
- In den zulassungspflichtigen Handwerken wurde das Inhaberprinzip abgeschafft. Betriebe können seitdem auch von Einzelunternehmen oder Personengesellschaften geführt werden, die einen Meister als Betriebsleiter einstellen.
- Für Ingenieure, Hochschulabsolventen und staatlich geprüfte Techniker wurde der Zugang zum Handwerk erleichtert.
- In den zulassungspflichtigen Handwerken (A-Handwerken) können sich seitdem bis auf wenige Ausnahmen (Schornsteinfeger und fünf Gesundheitshandwerke) auch erfahrene Gesellen in den zulassungspflichtigen Handwerken selbständig machen, sofern sie sechs Jahre praktische Tätigkeit in dem entsprechenden Handwerksberuf vorweisen können, davon vier Jahre in leitender Position ("Altgesellenregelung").
- In der sog. Kleine-Handwerksrechts-Novelle wurde die selbstständige Ausübung einfacher handwerklicher Tätigkeiten erleichtert. Tätigkeiten, die innerhalb von zwei oder drei Monaten erlernt werden können, unterliegen seitdem nicht mehr der Meisterpflicht (Handwerk der Anlage A mit einfachen Tätigkeiten).
- Die Zulassung zur Meisterprüfung ist schneller als bisher möglich, da auf die bisher vorgeschriebene mehrjährige Gesellentätigkeit als Voraussetzung für die Zulassung zur Meisterprüfung verzichtet wurde.
- Die Einstellung und Ausbildung von Lehrlingen wurden erleichtert, da in den zulassungsfreien und in den handwerksähnlichen Gewerben nunmehr zum Ausbilden geeignet ist, wer eine facheinschlägige Gesellenprüfung abgelegt hat.

Inzwischen sind über zweieinhalb Jahre vergangen. Zu diesem frühen Zeitpunkt können noch nicht alle Auswirkungen der Novellierung umfassend beurteilt werden. Ein erstes Resümee ist aber durchaus möglich. Dieses liegt für das Bundesgebiet durch eine umfangreiche Studie des ifh Göttingen vor.² Diese Arbeit differenziert die Auswirkungen der HwO-Reform nach einzelnen Gewerken, nicht jedoch nach regionalen Gesichtspunkten.

² Vgl. Müller, K. (2006).

Hier liegt der Ansatzpunkt der vorliegenden Studie. Im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes **Niedersachsen** sollen die Auswirkungen der HwO-Reform auf das Handwerk in diesem Bundesland gesondert untersucht werden. Insbesondere geht es darum, die Auswirkungen der eingeführten Zugangs-erleichterungen auf den handwerklichen Betriebsbestand und die dadurch resultierenden Folgen auf das Humankapital im Handwerk zu analysieren. Um die Ergebnisse für Niedersachsen richtig einordnen zu können, werden als Referenzgrößen Ergebnisse für Deutschland und für das frühere Bundesgebiet (soweit möglich) herangezogen. Im Gegensatz zur Bundesstudie erstreckt sich die Betrachtung für Niedersachsen auch auf das erste Halbjahr 2006.

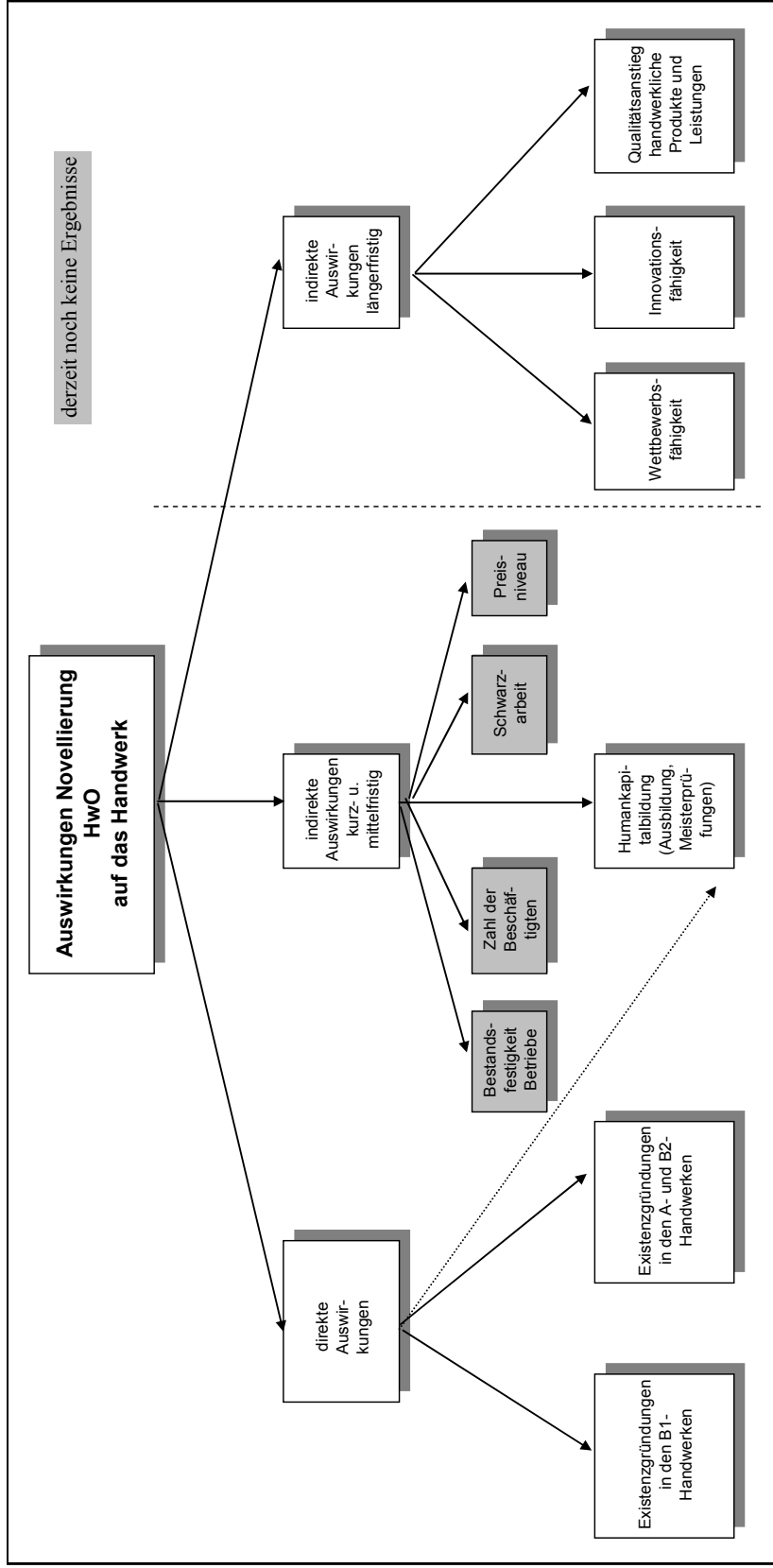
Ein Überblick über die verschiedenen Auswirkungen der HwO-Reform findet sich in Tafel 1. Dabei muss zwischen direkten und indirekten Auswirkungen unterschieden werden. Unter die direkten Wirkungen fällt sicher die Veränderung der Zahl der Existenzgründungen, die in den B1-Berufen durch den Wegfall der Meisterpflicht und in den A-Handwerken durch eine Reihe von Änderungen (so der erleichterte Zugang für Ingenieure und andere gleichwertig qualifizierte Personengruppen, die Aufhebung des Inhaberprinzips für Einzelunternehmen und Personengesellschaften und die sog. "Altgesellenregelung") verursacht worden sind.

Zu untersuchen ist ebenfalls, ob auch Auswirkungen auf die Existenzgründungsbe-reitschaft in den handwerksähnlichen Gewerken zu beobachten ist. Dies könnte der Fall sein, sofern Personen, die sich bislang in diesem Teil des Handwerks selbst-ständig gemacht werden, nunmehr ein zulassungsfreies Handwerk präferieren (Substitutionseffekt).

Bei den indirekten Auswirkungen kann in diesem Gutachten nur auf die Humanka-pitalbildung im Handwerk näher eingegangen werden. Diese lässt sich nach Auszu-bildenden bzw. nach Zahl der Ausbildungsstätten und Meisterprüfungen differenzie-ren. Bei den anderen indirekten Auswirkungen werden Bundesergebnisse herange-zogen. Deren Auswirkungen sind in Tafel 1 schattiert dargestellt. Zu berücksichtigen ist, dass es daneben noch Auswirkungen gibt, die längerfristige Art, so dass eine Analyse erst nach mehreren Jahren signifikante Ergebnisse bringen dürfte. Dabei muss zusätzlich beachtet werden, dass sich die Auswirkungen der Novellierung in der Regel nicht von anderen Einflüssen, die auf das Handwerk einwirken (Markt- und Wettbewerbsentwicklung, konjunkturelle Lage, Steuer- und Abgabepolitik etc.), separieren lassen.

Die Durchführung der vorliegenden Studie stieß insofern auf Schwierigkeiten, da die hierfür notwendigen Daten nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Dies war schon ein erhebliches Problem bei der "Bundesstudie", für die regionalisierten Daten eines Bundeslandes gilt dies umso mehr.

Tafel 1: Überblick über die Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung auf das Handwerk

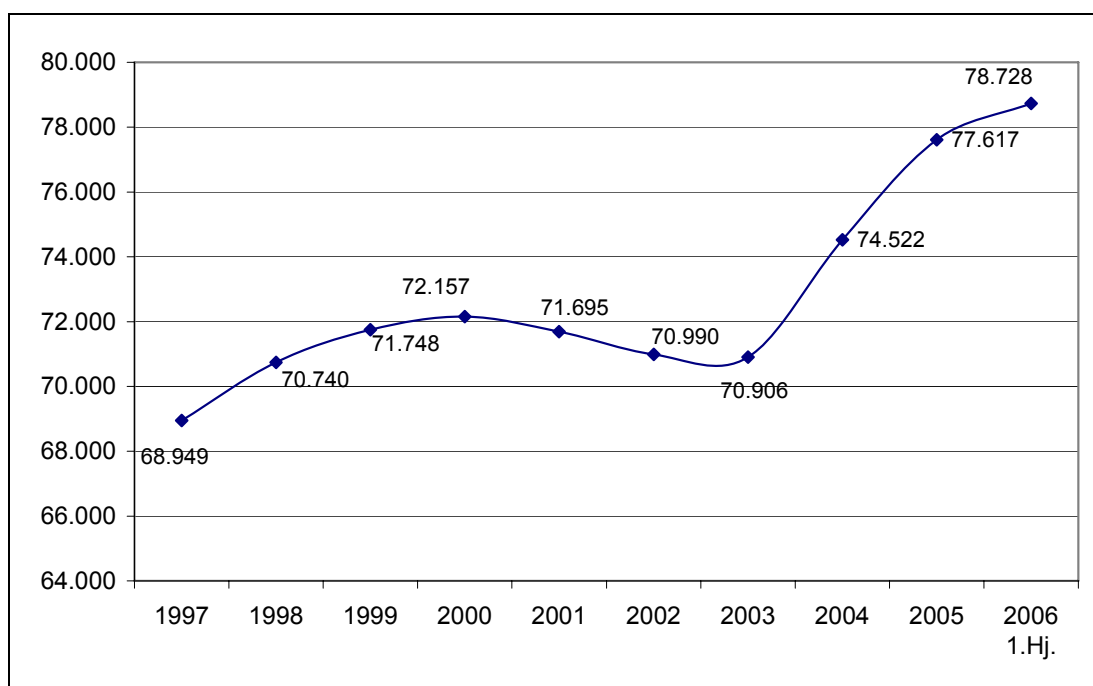


Dies hat zur Konsequenz, dass viele Auswirkungen nicht regional differenziert dargestellt werden können, so dass man sich bei dieser Studie im Wesentlichen auf Veränderungen im Betriebsbestand und bei der Humankapitalbildung beschränken muss. Die Daten hierfür konnten von der Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen, dem Deutschen Handwerkskammertag und dem Niedersächsischen Landesamt für Statistik zur Verfügung gestellt werden. Bei den Auswirkungen auf andere Indikatoren wird auf Bundesergebnisse zurückgestellt. Diese werden allerdings nur überblicksmäßig dargestellt und darüber hinaus auf die umfangreiche Studie des ifh Göttingen hierzu verwiesen.

2. Auswirkungen auf den Betriebsbestand

Die größten Auswirkungen hat die Novellierung der Handwerksordnung von 2004 auf den handwerklichen Betriebsbestand. In den Jahren vor der HwO-Reform war die Anzahl der Handwerksbetriebe in Niedersachsen nach einer stetigen Zunahme bis Ende der 90er Jahre spürbar zurückgegangen. Durch die Novellierung der HwO gab es bis Mitte 2006 einen starken Zuwachs um knapp 7.000 auf insgesamt 78.728 Betriebe (vgl. Tafel 2).

Tafel 2: **Entwicklung des Betriebsbestandes im niedersächsischen Handwerk (jew. per 31.12.)**



ifh Göttingen

Quelle: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; eigene Berechnungen

Der Zuwachs seit 2004 betrifft alle drei Bereiche des Handwerks. Wenig überraschend ist, dass er am stärksten bei den nunmehr **zulassungsfreien (B1-)Handwerken**, also den Handwerksberufen, für deren Gründung kein Großer Befähigungsnachweis mehr notwendig ist, ausfällt (vgl. Tafel 3). In diesen Zweigen stieg die Zahl der Betriebe in den letzten zweieinhalb Jahren allein um ca. 5.500.³ Dieser Anstieg geht primär auf einen Existenzgründungsboom in diesen Handwerken zurück, wobei deren Zahl von 2004 (2.700) nach 2005 (3.400) noch einmal zunahm. Diese Steigerung dürfte primär darauf zurückzuführen sein, dass sich die neuen Möglichkeiten der Handwerksordnung erst herumsprechen mussten. Im ersten Halbjahr 2006 setzte sich diese dynamische Entwicklung jedoch nicht weiter fort. Per Saldo gab es noch knapp 900 zusätzliche Betriebe. Die Zahl der Marktaustritte lag im Jahr 2004 mit etwa 500 nur unwesentlich höher als in den Jahren zuvor. Im Jahr 2005 stieg diese Zahl jedoch um fast das doppelte an. Daraus lässt sich bereits schließen, dass die **Stabilität der Existenzgründungen** wesentlich geringer geworden ist. Zu beachten ist weiterhin, dass eine Eintragung in die Handwerksrolle nicht unmittelbar bedeutet, dass der Betrieb auch am Markt aktiv ist. Hier sind teilweise Zweifel angebracht.

Der Betriebszuwachs bei den B1-Handwerken war in Niedersachsen stärker als im früheren Bundesgebiet oder in Deutschland. Dafür ist in diesem Bundesland meist auch die Fluktuationsrate höher. Der Zuwachs konzentriert sich in erster Linie auf zwei Handwerkszweige, die Fliesen-, Platten- und Mosaikleger sowie die Gebäude-reiniger. Insgesamt stieg die Zahl der B1-Handwerke in Niedersachsen bis zum 30.06.2006 auf 10.682.

³ Bedenkt man den rückläufigen Trend in den Jahren vor der HwO-Novellierung, dürften die Auswirkungen durch die Reform sogar noch etwas höher liegen.

Tafel 3: **Zulassungsfreie Handwerke: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge (1998 - 2006)**

Jahr	Unternehmensbestand			Zugänge ¹⁾		Abgänge ¹⁾		Fluktuationsrate (%) ³⁾
	am 31.12.	jährliche Veränderung		absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	
	absolut	in %						
A) Niedersachsen								
1998	5.584	-80	-1,4%	336	6,0%	416	7,4%	13,4%
1999	5.544	-40	-0,7%	420	7,5%	460	8,3%	15,8%
2000	5.483	-61	-1,1%	378	6,9%	439	8,0%	14,8%
2001	5.355	-128	-2,3%	323	6,0%	451	8,3%	14,3%
2002	5.263	-92	-1,7%	344	6,5%	436	8,2%	14,7%
2003	5.190	-73	-1,4%	366	7,0%	440	8,4%	15,4%
2004	7.392	2.202	42,4%	2.705	43,0%	503	8,0%	51,0%
2005	9.788	2.396	32,4%	3.398	39,6%	1.002	11,7%	51,2%
2006 1.Hj.	10.682	894	9,1%	1.640	16,0%	746	7,3%	23,3%
B) früheres Bundesgebiet								
1998	66.377			3.986		5.195		
1999	65.269	-1.108	-1,7%	4.238	6,4%	5.346	8,1%	14,6%
2000	64.356	-913	-1,4%	3.895	6,0%	4.874	7,5%	13,5%
2001	63.231	-1.125	-1,7%	3.746	5,9%	4.871	7,6%	13,5%
2002	62.043	-1.188	-1,9%	3.527	5,6%	4.715	7,5%	13,2%
2003	61.064	-979	-1,6%	3.895	6,3%	4.874	7,9%	14,2%
2004	82.363	21.299	34,9%	27.012	37,7%	5.713	8,0%	45,6%
2005	104.489	22.126	26,9%	32.228	34,5%	10.102	10,8%	45,3%
2006 1.Hj.	113.317	8.828	8,4%	15.628	14,4%	6.800	6,2%	20,6%
C) Deutschland								
1998	81.551	-4.155	-4,8%	5.051	6,1%	6.513	7,9%	14,1%
1999	80.175	-1.376	-1,7%	5.229	6,5%	6.605	8,2%	14,6%
2000	78.994	-1.181	-1,5%	4.868	6,1%	5.972	7,5%	13,6%
2001	77.480	-1.514	-1,9%	4.601	5,9%	6.115	7,8%	13,7%
2002	76.044	-1.436	-1,9%	4.370	5,7%	5.806	7,6%	13,3%
2003	74.940	-1.104	-1,5%	4.868	6,4%	5.972	7,9%	14,4%
2004	102.568	27.628	36,9%	34.517	38,9%	6.889	7,8%	46,7%
2005	129.591	27.023	26,3%	39.104	33,7%	12.081	10,4%	44,1%
2006 1.Hj.	140.714	11.123	8,6%	19.402	14,4%	8.279	6,1%	20,5%

ifh Göttingen

1) einschl. "unechte" Neugründungen und Löschungen (Umgründungen)

2) Jahresmittelwert

3) Zugangsrate + Abgangsrate

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; Deutscher Handwerkskammertag; eigene Berechnungen

In den **zulassungspflichtigen A-Handwerken**, bei denen durch die HwO-Reform ebenfalls Existenzgründungen erleichtert wurden, wuchs die Zahl der Betriebe in den ersten zweieinhalb Jahren nach der Reform niedersachsenweit um knapp 1.500 auf 52.510, wobei der Zuwachs im ersten Jahr nach der Novellierung besonders hoch ausfiel (vgl. Tafel 4). Die Betriebszahlen von Ende der 90er Jahre wurden damit im Gegensatz zum früheren und zum heutigen Bundesgebiet übertroffen. Die Entwicklung in Niedersachsen war damit besser als in den Vergleichsgebieten. Dies gilt allerdings vor allem für die Jahre vor der Novellierung.

Der Betriebszuwachs in den A-Handwerken ist in Niedersachsen primär auf eine Steigerung der Existenzgründungen zurückzuführen. In den Vergleichsgebieten hat jedoch, im Gegensatz zu Niedersachsen, auch der Rückgang der Abgangsrate zum

Anstieg der Betriebszahlen dazu beigetragen. Auch bei den A-Handwerken ist in Niedersachsen die Fluktuationsrate vergleichsweise hoch.

Tafel 4: **Zulassungspflichtige Handwerke: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge (1998 - 2006)**

Jahr	Unternehmensbestand			Zugänge ¹⁾		Abgänge ¹⁾		Fluktuationsrate (%) ³⁾
	am 31.12.	jährliche Veränderung		absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	
	absolut	in %						
A) Niedersachsen								
1998	52.132	924	1,8%	4.732	9,2%	3.808	7,4%	16,5%
1999	52.330	198	0,4%	4.229	8,1%	4.031	7,7%	15,8%
2000	52.331	1	0,0%	3.923	7,5%	3.922	7,5%	15,0%
2001	52.037	-294	-0,6%	3.963	7,6%	4.257	8,2%	15,8%
2002	51.586	-451	-0,9%	3.582	6,9%	4.033	7,8%	14,7%
2003	51.149	-437	-0,8%	3.677	7,2%	4.103	8,0%	15,1%
2004	51.844	695	1,4%	4.371	8,5%	3.686	7,2%	15,6%
2005	52.283	439	0,8%	4.582	8,8%	4.143	8,0%	16,8%
2006 1.Hj.	52.510	227	0,4%	2.332	4,5%	2.105	4,0%	8,5%
B) früheres Bundesgebiet								
1998	493.689	7.878	1,6%	45.167	9,2%	37.289	7,6%	16,8%
1999	493.286	-403	-0,1%	38.057	7,7%	38.460	7,8%	15,5%
2000	492.181	-1.105	-0,2%	34.983	7,1%	32.659	6,6%	13,7%
2001	487.486	-4.695	-1,0%	32.622	6,7%	37.317	7,6%	14,3%
2002	483.069	-4.417	-0,9%	30.759	6,3%	35.176	7,2%	13,6%
2003	480.745	-2.324	-0,5%	32.659	6,8%	34.983	7,3%	14,0%
2004	486.197	5.452	1,1%	38.138	7,9%	32.686	6,8%	14,6%
2005	489.659	3.462	0,7%	36.672	7,5%	33.210	6,8%	14,3%
2006 1.Hj.	490.689	1.030	0,2%	18.368	3,7%	17.338	3,5%	7,3%
C) Deutschland								
1998	605.388	3.100	0,5%	51.612	8,5%	48.582	8,0%	16,6%
1999	605.281	-107	0,0%	48.427	8,0%	48.534	8,0%	16,0%
2000	603.157	-2.124	-0,4%	40.938	6,8%	43.322	7,2%	13,9%
2001	596.194	-6.963	-1,2%	41.081	6,9%	48.044	8,0%	14,9%
2002	590.146	-6.048	-1,0%	38.576	6,5%	44.624	7,5%	14,0%
2003	587.762	-2.384	-0,4%	40.938	7,0%	43.322	7,4%	14,3%
2004	595.309	7.547	1,3%	47.824	8,1%	40.277	6,8%	14,9%
2005	600.287	4.978	0,8%	46.014	7,7%	41.036	6,9%	14,6%
2006 1.Hj.	602.284	4.979	0,3%	23.727	3,9%	21.730	3,6%	7,6%

ifh Göttingen

1) einschl. "unechte" Neugründungen und Löschungen (Umgründungen)

2) Jahresmittelwert

3) Zugangsrate + Abgangsrate

Quellen: Deutscher Handwerkskammertag; Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; eigene Berechnungen

Verantwortlich für die Zunahme des Betriebsbestandes in den zulassungspflichtigen Handwerken sind vor allem einige Erleichterungen für Existenzgründer (vgl. Tafel 5). So wurde mit der HwO-Reform das **Inhaberprinzip** für Einzelunternehmen und Personengesellschaften aufgehoben. Statt den Großen Befähigungsnachweis selbst vorzuweisen, kann nun ein Betriebsleiter mit einer entsprechenden Qualifikation eingestellt werden. Diese neue Möglichkeit wurde in den ersten beiden Jahren nach der HwO-Reform niedersachsenweit in jeweils gut 400 Fällen genutzt. Das sind

etwa 10 % aller Zugänge in die Handwerksrolle. Eine erhebliche Bedeutung hat diese Regelung für die Friseure.

Tafel 5: **Auswirkungen Erleichterung Existenzgründungen in den zulassungspflichtigen Handwerken**

		Niedersachsen			Deutschland
		Zugänge gesamt	Anzahl Fälle	Anteil an Zugängen	Anteil an Zugängen
Aufhebung Inhaberprinzip	2004	4371	438	10,0%	9,3%
	2005	4582	420	9,2%	10,5%
Neuregelung bezüglich gleichwertiger Prüfungen ²⁾	2003	3677	94	2,6%	3,1%
	2004	4371	209	4,8%	6,7%
	2005	4582	203	4,4%	6,0%
"Altgesellenregelung"	2004	4371	437	10,0%	7,9%
	2005	4582	411	9,0%	8,4%

ifh Göttingen

1) ohne EU-Qualifikationen

2) 2003 insgesamt: einschl. heutige B1-Handwerke

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; Deutscher Handwerkskammertag; eigene Berechnungen

Ebenfalls durch die Novellierung der HwO wurden die Möglichkeiten, sich mit einer **Ingenieursprüfung** oder einem **abgeschlossenen Hochschulstudium** oder einer **Technikerprüfung** im Handwerk selbstständig zu machen, stark erweitert. Dadurch hat sich die Zahl der Existenzgründungen in 2004 gegenüber 2003 um gut 100 erhöht. Diese Regelung wird vor allem in denjenigen Berufen genutzt (Elektrotechniker, Maurer und Betonbauer), bei denen diese Eintragungsvoraussetzung bereits zuvor schon von erheblicher Bedeutung war. Die Inanspruchnahme ist in Niedersachsen geringer als bundesweit.

Durch die HwO-Reform wurde auch eingeführt, dass sich erfahrene Gesellen nach sechsjähriger Tätigkeit, davon vier in leitender Stellung, selbstständig machen können ("**Altgesellenregelung**"). Gut 400 Gesellen nutzen seit In-Kraft-Treten der Novellierung in Niedersachsen jährlich diese Möglichkeit (ca. 10 % aller Zugänge). Dieser Anteil ist im Vergleich zum Bundesgebiet relativ hoch. Am häufigsten findet die "Altgesellenregelung" bei den Friseuren sowie den Malern und Lackierern Anklang. Dies sind Berufe, in denen eine Selbstständigkeit keinen großen Kapitalbedarf erfordert. In welcher Größenordnung die Altgesellenregelung in Kombination mit der Betriebsleiterregelung genutzt wird, kann anhand der vorliegenden Daten nicht ermittelt werden.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass innerhalb der A-Handwerke ein Substitutionseffekt stattgefunden hat. Infolge der Novellierung der Handwerksordnung hat sich auch die Inanspruchnahme der **übrigen Vorraussetzungen zur Eintra-**

gung in die Handwerksrolle geändert. So haben die Zugänge von juristischen Personen, Personengesellschaften (-700 in 4005 und 2005) und handwerklichen Nebenbetrieben (-400) abgenommen. Damit hat die Novellierung dazu beigetragen, dass eher Einzelunternehmen und weniger GmbHs gegründet werden. Die Zahl der Ausnahmegewilligungen war im Vorgriff auf die HwO-Reform stark gestiegen. Inzwischen ist aber auch hier eine sinkende Tendenz zu verzeichnen. Die längerfristig abnehmende Bedeutung der Meisterbetriebe in Form einer Einzelunternehmung, die 2003 und 2004 unterbrochen worden war, hat sich in 2005 wieder fortgesetzt.

Das **handwerksähnliche Gewerbe** (B2-Handwerke) ist von der HwO-Reform nicht direkt betroffen (vgl. Tafel 6). In Deutschland insgesamt und im früheren Bundesgebiet ist jedoch ein Substitutionseffekt erkennbar, d.h. in einigen Berufsfeldern wählen Gründer eher einen prestigeträchtigeren zulassungsfreien Handwerksberuf, anstatt sich für ein handwerksähnliches Gewerbe zu entscheiden (z.B. Gebäudereiniger statt Teppichreiniger oder Fliesen- bzw. Parkettleger statt Bodenleger). Bundesweit dürften in 2004 und 2005 etwa 3.100 Gründungen in den B1-Handwerken darauf zurückzuführen sein. In Niedersachsen spielt dieser Effekt praktisch keine Rolle. Maximal betrifft dies bisher 50 Fälle.

Durch die Reform der Handwerksordnung wurde durch die sog. Kleinbetriebsregelung noch ein vierter Bereich des Handwerks geschaffen, die sog. **einfachen Tätigkeiten in den zulassungspflichtigen Handwerken**. Hierunter fallen Betriebe, die keine wesentlichen Tätigkeiten eines zulassungspflichtigen Handwerksbetriebes ausüben. In Niedersachsen spielt dieser Teil des Handwerks keine Rolle. Bis Mitte 2006 wurden nur 15 Betriebe aufgrund dieser Möglichkeit in die Handwerkskammerverzeichnisse eingetragen.

Tafel 6: **Handwerksähnliches Gewerbe: Unternehmensbestand, Zugänge und Abgänge (1998 - 2006)**

Jahr	Unternehmensbestand			Zugänge ¹⁾		Abgänge ¹⁾		Fluktuationsrate (%) ³⁾
	am 31.12.	jährliche Veränderung		absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	absolut	in % des Betriebsbestandes ²⁾	
	absolut	in %						

A) Niedersachsen

1995	10.818							
1996	11.452	634	5,9%	2.624	23,6%	1.990	17,9%	41,4%
1997	12.077	625	5,5%	3.013	25,6%	2.052	17,4%	43,1%
1998	13.024	947	7,8%	3.126	24,9%	2.179	17,4%	42,3%
1999	13.874	850	6,5%	3.201	23,8%	2.351	17,5%	41,3%
2000	14.343	469	3,4%	2.964	21,0%	2.495	17,7%	38,7%
2001	14.303	-40	-0,3%	2.655	18,5%	2.695	18,8%	37,4%
2002	14.141	-162	-1,1%	2.462	17,3%	2.305	16,2%	33,5%
2003	14.557	416	2,9%	2.721	19,0%	2.305	16,1%	35,0%
2004	15.286	729	5,0%	2.916	19,5%	2.187	14,7%	34,2%
2005	15.546	260	1,7%	2.636	17,1%	2.376	15,4%	32,5%
2006 1.Hj.	15.536	-10	-0,1%	1.172	7,5%	1.182	7,6%	15,1%

B) frühere Bundesländer

1995	117.413							
1996	124.069	6.656	5,7%	29.693	24,6%	23.037	19,1%	43,7%
1997	130.929	6.860	5,5%	30.402	23,8%	23.542	18,5%	42,3%
1998	136.327	5.398	4,1%	31.550	23,6%	23.900	17,9%	41,5%
1999	140.713	4.386	3,2%	30.807	22,2%	26.421	19,1%	41,3%
2000	144.510	3.797	2,7%	28.418	19,9%	24.621	17,3%	37,2%
2001	145.861	1.351	0,9%	26.112	18,0%	24.761	17,1%	35,0%
2002	146.223	362	0,2%	24.820	17,0%	24.458	16,7%	33,7%
2003	150.359	4.136	2,8%	27.811	18,8%	23.675	16,0%	34,7%
2004	154.458	4.099	2,7%	26.947	17,7%	22.848	15,0%	32,7%
2005	157.889	3.431	2,2%	25.686	16,4%	22.255	14,3%	30,7%
2006 1.Hj.	157.565	-324	-0,2%	11.250	7,1%	11.574	7,3%	14,5%

C) Deutschland

1995	138.553							
1996	148.707	10.154	7,3%	36.580	25,5%	26.424	18,4%	43,9%
1997	159.937	11.230	7,6%	38.769	25,1%	27.539	17,8%	43,0%
1998	163.647	3.710	2,3%	39.446	24,4%	28.667	17,7%	42,1%
1999	170.823	7.176	4,4%	38.785	23,2%	31.609	18,9%	42,1%
2000	176.126	5.303	3,1%	35.375	20,4%	30.072	17,3%	37,7%
2001	177.022	896	0,5%	31.521	17,9%	30.625	17,3%	35,2%
2002	177.471	449	0,3%	30.041	16,9%	29.592	16,7%	33,6%
2003	183.886	6.415	3,6%	34.762	19,2%	28.347	15,7%	34,9%
2004	189.216	5.330	2,9%	33.135	17,8%	27.805	14,9%	32,7%
2005	192.805	3.589	1,9%	30.563	16,0%	26.974	14,1%	30,1%
2006 1.Hj.	191.965	-840	-0,4%	13.640	7,1%	14.480	7,5%	14,6%

ifh Göttingen

1) einschl. "unechte" Neugründungen und Löschungen (Umgründungen)

2) Jahresmittelwert

3) Zugangsrate + Abgangsrate

Quellen: Deutscher Handwerkskammertag; Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; eigene Berechnungen

Die Gründer in den zulassungsfreien Handwerken konnten zu etwa 80 % keine **fachspezifische Qualifikation** nachweisen (vgl. Tafel 7). Weniger als 10 % haben eine Meister- oder eine vergleichbare Qualifikation erworben und 10 bzw. 16 % eine Gesellenprüfung abgelegt. Dieses Ergebnis ist allerdings insofern zu relativieren, da viele Gründer bei dieser Frage keine vollständigen Angaben gemacht haben. Diese

Fälle wurden unter "ohne Qualifikationsnachweis" erfasst. Die Ergebnisse für Niedersachsen und das Bundesgebiet unterscheiden sich hier kaum.

Tafel 7: **Qualifikation Existenzgründer in den B1-Handwerken**

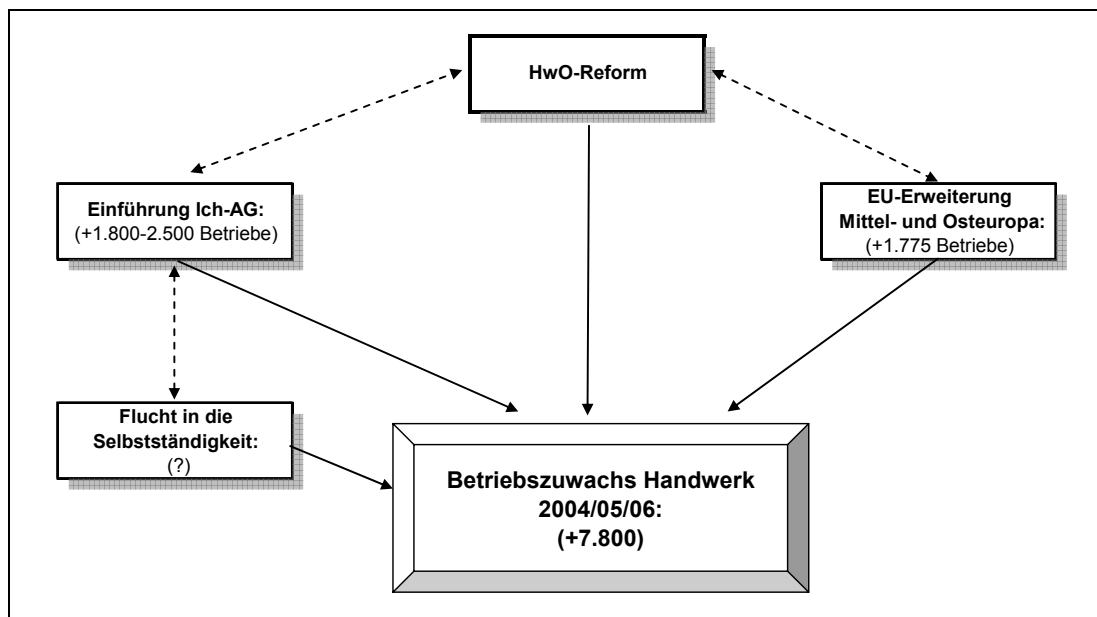
	Niedersachsen				Deutschland
	2004	2005	2004	2005	2004
	absolut		%		
Meisterprüfung	158	169	4,6%	6,2%	5,4%
der Meisterprüfung vergleichbare Qualifikation	33	30	1,0%	1,1%	1,2%
Gesellenprüfung	346	448	10,2%	16,6%	12,0%
ohne Qualifikationsnachweis	2.861	2.058	84,2%	76,1%	81,3%
GESAMT	3.398	2.705	100,0%	100,0%	100,0%

ifh Göttingen

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen, Deutscher Handwerkskammertag; eigene Berechnungen

Bei der Betrachtung des gesamten Betriebszuwachses für das Handwerk von knapp 8.000 Einheiten für die Zeit vom 01.01.2004 bis 30.06.2006 muss allerdings beachtet werden, dass hierfür neben der HwO-Reform noch andere Faktoren verantwortlich sind (vgl. Tafel 8).

Tafel 8: **Gründe für den Betriebszuwachs im niedersächsischen Handwerk 2004, 2005, 2006 (1. Halbjahr)**



ifh Göttingen

Dies ist zuerst die Erweiterung der Europäischen Union vor allem um acht Staaten aus Mittel- und Osteuropa. Das damit verbundene Niederlassungsrecht wurde von vielen Bürgern aus diesen Staaten, zumeist von Polen, genutzt, so dass sich allein dadurch der handwerkliche Betriebsbestand in Niedersachsen um knapp 1.800 erhöhte, von denen 1.160 zu den zulassungsfreien Handwerken gehören (vgl. Tafel 9). Aus diesem Bereich des Handwerks kommen bereits über 10 % aller Betriebe aus den neuen EU-Staaten. Sieht man sich nur die Zugänge der letzten beiden Jahre an, liegt die Quote mit 15 % noch höher.

Dieser starke Betriebszuwachs durch Migranten ist nur durch die aufgehobene Zulassungspflicht in vielen Handwerksberufen erklärbar. Ohne die HwO-Reform wäre die Zahl der Gründungen von Personen aus den neuen EU-Ländern viel geringer ausgefallen, wobei dann wahrscheinlich primär ein B2-Handwerk gewählt worden wäre.

Tafel 9: **Betriebe aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU**

	Betriebe gesamt		EU-Betriebe ¹⁾	Anteil EU-Betriebe	
	Bestand ²⁾	Zugänge	Bestand	Bestand	Zugänge
	30.06.2006	04/05/06	30.06.2006	30.06.2006	04/05/06
Niedersachsen					
Zulassungspflichtige Handwerke	52.510	11.285	49	0,1%	0,4%
Zulassungsfreie Handwerke	10.682	7.743	1.160	10,9%	15,0%
Handwerksähnliches Gewerbe	15.536	6.724	566	3,6%	8,4%
Handwerk Gesamt	78.743	25.752	1.775	2,3%	6,9%
früheres Bundesgebiet					
Zulassungspflichtige Handwerke	490.689	93.178	517	0,1%	0,6%
Zulassungsfreie Handwerke	113.317	74.868	12.873	11,4%	17,2%
Handwerksähnliches Gewerbe	157.565	63.883	4.468	2,8%	7,0%
Handwerk Gesamt	761.896	231.929	17.858	2,3%	7,7%
Deutschland					
Zulassungspflichtige Handwerke	602.284	117.565	573	0,1%	0,5%
Zulassungsfreie Handwerke	140.714	93.023	13.389	9,5%	14,4%
Handwerksähnliches Gewerbe	191.965	77.338	4.689	2,4%	6,1%
Handwerk Gesamt	935.409	287.926	18.651	2,0%	6,5%

ifh Göttingen

1) Betriebe mit Inhabern aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU

2) einschl. Betriebe der Anlage A mit einfachen Tätigkeiten

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen, Deutscher Handwerkskammertag, eigene Berechnungen

Einen noch größeren Einfluss auf den Betriebszuwachs im Handwerk hat die Einführung von Ich-AGs mit der damit verbundenen Förderung. Zwar liegen keine belastbaren Zahlen über deren Umfang im Handwerk vor, nach einer groben Schätzung haben sich jedoch in den zweieinhalb Jahren niedersachsenweit 1.800 bis 2.500 Handwerker auf diese Weise selbstständig gemacht. Auch hier besteht eine deutliche Wechselbeziehung zur HwO-Reform, denn auch von den Ich-AGs werden primär diejenigen Handwerkszweige präferiert, für deren Ausübung kein Großer Befähigungsnachweis nötig ist. Bei den erwähnten Zahlen ist zu berücksichtigen, dass darunter sicher Mitnahmeeffekte enthalten sind, d.h. einige Gründer hätten sich höchst wahrscheinlich auch ohne den Existenzgründungszuschuss bei den Ich-AGs im Handwerk selbstständig gemacht.

Die gegründeten Ich-AGs sind ein wichtiger Teil eines Phänomens, welches das Existenzgründungsgeschehen in den letzten Jahren nicht nur im Handwerk, sondern in der gesamten Wirtschaft geprägt hat: die Flucht in die Selbstständigkeit angesichts mangelnder Beschäftigungsalternativen.⁴ Auch in diesem Fall ist anzunehmen, dass die Gründungen primär in den zulassungsfreien Handwerken, teilweise auch im handwerksähnlichen Gewerbe stattgefunden haben; über die genaue Zahl liegen jedoch keinerlei Größenordnungen vor.⁵ Angesichts dieser verschiedenen, parallel wirkenden Faktoren erscheint es relativ sicher, dass ohne diese Faktoren die Auswirkungen der HwO-Reform auf den Betriebsbestand wesentlich geringer ausgefallen wären.

Die Auswirkungen in den zulassungsfreien und den zulassungspflichtigen Handwerken sind noch einmal zusammenfassend in den Tafeln 10 und 11 aufgelistet.

⁴ Vgl. KfW (2006a), S. 2; Sternberg u.a. (2006), S. 15.

⁵ Im Bundesgebiet ist im Gegensatz zu Niedersachsen zusätzlich zu beobachten, dass in den letzten zwei Jahren die Zahl der Marktaustritte in den handwerksähnlichen Gewerben (teilweise auch in den zulassungspflichtigen Handwerken) gesunken ist. Da Beschäftigungsalternativen fehlen und in der Regel kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, werden Betriebe, die wirtschaftlich nicht mehr erfolgreich sind, heute häufig nicht mehr aufgegeben, sondern weitergeführt, solange sie ein Existenzminimum sichern.

Tafel 10: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf den Betriebsbestand bzw. die Zahl der Existenzgründungen in den B1-Handwerken in Niedersachsen**

Indikator	Betriebsbestand / Existenzgründungen B1-Handwerke
Erwartung Bundesregierung	Erleichterung Neugründungen, Wachstum Betriebsbestand
Trend vor 1.1.2004	negativ, jährlich Rückgang des Betriebsbestandes um ca. 100 ca. 300 bis 400 Existenzgründungen (Zugänge) pro Jahr
Entwicklung seit 1.1.2004	<ul style="list-style-type: none"> – starker Zuwachs um 5.500 Betriebe (bis 30.06.2006) – 2.700 (2004) bzw. 3.400 (2005) Existenzgründungen (Zugänge) – starke Steigerung Zahl der Marktaustritte in 2005 und 2006
Co-Faktoren für diese Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Niederlassungsboom durch Personen aus neuen EU-Mitgliedsstaaten (+1.775 Betriebe, auch B2- und A-Handwerke) – Einführung Ich-AG (+1.800 bis 2.500 Betriebe, auch B2- und A-Handwerke) – Flucht in die Selbstständigkeit
Auswirkungen HwO- Reform	<ul style="list-style-type: none"> – positiv, allerdings Zunahme ohne Co-Faktoren, weitaus geringer, – Fluktuationsrate gestiegen bzw. Überlebensrate der Betriebe gesunken (d.h. geringe Bestandsfestigkeit)
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> – geringes Qualifikationsniveau der Gründer – Zuwachs konzentriert sich auf wenige Berufe (Fliesenleger, Gebäudereiniger) – Steigerung der Marktaustritte zu erwarten (u.a. reduzierte Beitragspflicht HWK fällt weg) – Zahl Existenzgründungen dürfte zukünftig zurückgehen, da <ul style="list-style-type: none"> ❖ Nachholeffekt dürfte abklingen ❖ Veränderung Ich-AG-Förderung ❖ Niederlassungsboom durch Personen aus neuen EU-Mitgliedsstaaten dürfte abklingen ❖ Verbesserung wirtschaftliche Situation

Tafel 11: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf den Betriebsbestand bzw. die Zahl der Existenzgründungen in den A-Handwerken in Niedersachsen**

Indikator	Betriebsbestand / Existenzgründungen A-Handwerke
Erwartung Bundesregierung	Erleichterung Neugründungen, Wachstum Betriebsbestand
Trend vor 1.1.2004	Rückgang Betriebe, insbesondere 2001 bis 2003, jährlich ca. 3.500 bis 4.000 Existenzgründungen (Zugänge)
Entwicklung seit 1.1.2004	Betriebszuwachs in 2004 (+700) und 2005 (+400) primär durch zusätzliche Existenzgründungen, aber auch durch Rückgang Marktaustritte (nur in 2004)
Co-Faktoren für diese Entwicklung	Flucht in die Selbstständigkeit, Rückgang Marktaustritte wegen fehlender Beschäftigungsalternativen
Auswirkungen HwO- Reform	positiv, insbesondere wegen – Aufhebung Inhaberprinzip Einzelunternehmen und Personengesellschaften (+850) – Neuregelung Anerkennung gleichwertiger Prüfungen (+400) – "Altgesellenregelung" (+850)
Bemerkungen	– Rückgang Kapital- und Personengesellschaften – Rückgang handwerkliche Nebenbetriebe – Zuwachs dürfte in Zukunft geringer ausfallen, da ❖ Nachholeffekt dürfte abklingen ❖ Verbesserung wirtschaftliche Situation

3. Auswirkungen auf die Humankapitalbildung

Bei der Diskussion um die Novellierung der Handwerksordnung spielt die Ausbildungsleistung eine entscheidende Rolle. Nicht zuletzt, weil das Handwerk über den eigenen Bedarf hinaus ausbildet, wurde für einige ausbildungsstarke Berufe am Großen Befähigungsnachweis festgehalten.

Zur Messung der Ausbildungsleistung des Handwerks können verschiedene Indikatoren herangezogen werden. Für die Ausbildungsquote (Zahl der Auszubildenden durch Anzahl der Beschäftigten) liegen leider auf Landesebene keine Daten vor.

Daher wird vor allem auf die Zahl der Ausbildungsanfänger und die Zahl der Ausbildungsstätten zurückgegriffen. Aus diesen Werten können verschiedene Kennziffern wie die Ausbildungsbetriebsquote oder die Zahl der Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe ermittelt werden.

Bislang kann nicht von zusätzlichen Impulsen durch die HwO-Reform bei der Ausbildungsleistung des Handwerks gesprochen werden (vgl. Tafel 12). Ein geringer Zuwachs bei der Zahl der **Ausbildungsanfänger** in 2004 dürfte ausschließlich auf die Aktivitäten im Rahmen des Ausbildungspaktes und auf intensiv durchgeführte Nachwuchskampagnen verschiedener Handwerkszweige (Gebäudereiniger) zurückzuführen sein. Dieses positive Ergebnis war jedoch nicht nachhaltig, so dass für 2005 wieder ein deutlicher Rückgang an Ausbildungsplätzen zu beobachten war.

Tafel 12: **Zulassungsfreie Handwerke: Ausbildungsanfänger, Ausbildungsstätten, Betriebe (2002-2005)**

Jahr	Betriebsbestand absolut	Ausbildungsanfänger		Ausbildungsstätten		Anteil Ausbildungsstätten an Betrieben	Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe	Ausbildungsanfänger je Ausbildungsstätte		
		zum 31.12.	jährliche Veränderung	zum 31.12.	jährliche Veränderung					
		absolut	in %	absolut	in %					
Niedersachsen										
2002	5.263	723		1.060		20,1%	137,4	0,68		
2003	5.190	712	-11	-1,5%	1.041	-19	-1,8%	20,1%	137,2	0,68
2004	7.392	739	27	3,8%	1.013	-28	-2,7%	13,7%	100,0	0,73
2005	9.788	607	-132	-17,9%	952	-61	-6,0%	9,7%	62,0	0,64
Deutschland										
2002	76.044	8.582		12.964		17,0%	112,9	0,66		
2003	74.940	8.345	-237	-2,8%	12.201	-763	-5,9%	16,3%	111,4	0,68
2004	102.568	8.638	293	3,5%	12.240	39	0,3%	11,9%	84,2	0,71
2005	129.591	7.764	-874	-10,1%	12.133	-107	-0,9%	9,4%	59,9	0,64

ifh Göttingen

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; Zentralverband des Deutschen Handwerks; eigene Berechnungen

Kaum überraschend ist der deutliche Rückgang der Ausbildungsbetriebsquote, also der Anteil der Ausbildungsstätten an den Betrieben.⁶ Dieser Anteil fiel von 20,1 % (2003) auf 9,7 % (2005), was primär daran liegt, dass die vielen neu gegründeten Betriebe in den B1-Handwerken bislang nur in Ausnahmefällen ausbilden. Dies lässt sich nicht nur darauf zurückführen, dass Existenzgründer in den ersten Jahren generell weniger ausbilden, sondern auch darauf, dass diese Betriebe anscheinend wenig Interesse an einer Ausbildung haben. Dafür dürfte sicher die Betriebsgröße (viele Soloselbstständige) verantwortlich sein, denn kleinere Betriebe bilden erfahrungsgemäß seltener aus als größere. Dies liegt u.a. daran, dass sich die Zahl der Auszubildenden weniger an der Zahl der Betriebe, sondern an der Zahl der Beschäftigten orientiert. Daneben spricht bei Kleinstbetrieben gegen eine Einstellung

⁶ Die Ausbildungsbetriebsquote in Niedersachsen war vor der Novellierung vergleichsweise hoch, fiel danach aber stärker. Ende 2005 lag diese Quote nur noch auf Bundesniveau.

von Lehrlingen, dass in vielen Betrieben nur Teiltätigkeiten eines Gewerkes ausgeübt werden und daher der Betrieb für eine Ausbildung nicht geeignet ist.

Sofern es die neuen B1-Betriebe nicht schaffen, in eine andere Größenordnung zu wachsen, die in einem Gewerk anfallenden Arbeiten umfassend auszuüben und damit eine wichtige Voraussetzung für die Ausbildung von Lehrlingen zu erfüllen, dürften längerfristig die Ausbildungsleistungen in den B1-Handwerken weiter zurückgehen. Denn von den schon länger existierenden Ausbildungsbetrieben in den B1-Handwerken werden sicher im Rahmen der normalen Fluktuation jedes Jahr einige vom Markt verschwinden. Die dadurch wegfallenden Ausbildungsplätze können dann nicht oder nur teilweise durch die neu gegründeten B1-Handwerke, deren Inhaber in den meisten Fällen keine fachgerechte Qualifikation aufweisen, ersetzt werden.

Zu den **zulassungspflichtigen Handwerken** lässt sich weniger aussagen. Hier ist – unabhängig von der HwO-Reform – in Niedersachsen ebenso wie im Bundesgebiet ein Rückgang bei den Ausbildungsanfängern zu beobachten (vgl. Tafel 13). Eine positive Entwicklung bei der Zahl der Ausbildungsstätten in 2003 und 2004 ist primär auf die bereits erwähnten erheblichen Anstrengungen der Handwerksorganisationen und auf die Neuordnung der Ausbildungsberufe zurückzuführen. In 2005 hatten diese Anstrengungen nicht den gleichen Erfolg, so dass ein deutlicher Rückgang an Ausbildungsstätten zu beobachten ist.

Tafel 13: **Zulassungspflichtige Handwerke: Ausbildungsanfänger, Ausbildungsstätten, Betriebe (2002-2005)**

Jahr	Betriebsbestand	Ausbildungsanfänger			Ausbildungsstätten			Anteil Ausbildungsstätten an Betrieben	Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe	Ausbildungsanfänger je Ausbildungsstätte
		zum 31.12.	jährliche Veränderung		zum 31.12.	jährliche Veränderung				
		absolut	absolut	in %	absolut	absolut	in %			
Niedersachsen										
2002	51.586	15.912			19.635			38,1%	308,5	0,81
2003	51.149	15.427	-485	-3,0%	21.961	2.326	11,8%	42,9%	301,6	0,70
2004	51.844	14.986	-441	-2,9%	22.560	599	2,7%	43,5%	289,1	0,66
2005	52.283	14.017	-969	-6,5%	20.945	-1.615	-7,2%	40,1%	268,1	0,67
Deutschland										
2002	590.146	143.134			196.316			33,3%	242,5	0,73
2003	587.762	137.655	-5.479	-3,8%	207.773	11.457	5,8%	35,3%	234,2	0,66
2004	595.309	135.915	-1.740	-1,3%	209.029	1.256	0,6%	35,1%	228,3	0,65
2005	600.287	128.466	-7.449	-5,5%	194.767	-14.262	-6,8%	32,4%	214,0	0,66

ifh Göttingen

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; Zentralverband des Deutschen Handwerks; eigene Berechnungen

Die Zahl der Ausbildungsanfänger ist in den letzten Jahren auch in der **Gesamtwirtschaft** gefallen, wenn auch weniger stark als im Handwerk, so dass der Handwerksanteil gesunken ist. Dieser ist in Niedersachsen mit 32,9 % (2005) aber immer noch höher als im Bundesgebiet (29,1 %).

Die Auswirkungen auf die Lehrlingsausbildung sind noch einmal zusammenfassend in Tafel 14 aufgelistet.

Tafel 14: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf Lehrlingsausbildung**

Indikator	Lehrlingsausbildung
Erwartung Bundesregierung	neue Impulse für die Ausbildung, Sicherung bestehender Ausbildungsplätze
Trend 2002 - 2003	B1-Handwerke: Rückgang Ausbildungsanfänger von 723 p.a. (2002) auf 712 (2003), ebenfalls Rückgang Zahl der Ausbildungsstätten A-Handwerke: Rückgang Ausbildungsanfänger von 15.912 (2002) auf 15.427 (2003), Zunahme bei den Ausbildungsstätten
Entwicklung seit 1.1.2004	B1-Handwerke: leichte Zunahme in 2004 bei Ausbildungsanfängern, 2005 deutliche Abnahme A-Handwerke: 2004 Abnahme bei Ausbildungsanfängern, 2005 relativ starke Abnahme bei den Ausbildungsanfängern und den Ausbildungsstätten
Co-Faktoren für diese Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – schlechte wirtschaftliche Lage im Handwerk – Ausbildungskampagne (großer Erfolg bei Gebäudereinigern) – Aktivitäten im Rahmen des Ausbildungspaktes – Neuordnung der Ausbildungsberufe (starke Zunahme der Ausbildungsstätten in den einzelnen Gewerken)
Auswirkungen HwO-Reform	– fraglich, Entwicklung nicht unabhängig von zusätzlichen Ausbildungsanstrengungen zu sehen

Neben der Ausbildungsleistung leistet das Handwerk auch durch sein starkes Engagement in der **Meisterausbildung** einen wichtigen Beitrag zur Humankapitalbildung. Dabei hat die Meisterprüfung verschiedene Funktionen. An erster Stelle stellt sie die primäre Zugangsvoraussetzung zur Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerksberufes dar. Daneben ist sie eine wichtige Qualifizierungsmaßnahme für abhängig Beschäftigte. Durch die Meisterprüfung wird die Berechtigung zur Ausbil-

derung von Lehrlingen verliehen, und sie wird in Niedersachsen, wie auch in anderen Bundesländern, als Zulassungsvoraussetzung für ein Hochschulstudium anerkannt.

Um die Auswirkungen der Novellierung der HwO auf die Zahl der Meisterprüfungen zu ermitteln, wäre die Zahl der Anmeldungen zur Meisterprüfung sicher der beste Indikator. Darüber liegen allerdings bundesweit keine Daten vor, so dass auf die Zahl der erfolgreich absolvierten Meisterprüfungen zurückgegriffen werden muss.

Diese Zahl ist in den letzten Jahren in Niedersachsen erheblich von 3.555 (1998) auf 2.213 in 2005 zurückgegangen (vgl. Tafel 15). Dieser Rückgang setzte schon vor der Novellierung der Handwerksordnung ein, wurde durch diese aber noch beschleunigt. Die Entwicklung betraf sowohl die zulassungspflichtigen als auch die zulassungsfreien Handwerke, wobei der Rückgang bei den B1-Handwerken in den letzten beiden Jahren stärker ausfiel und sich in 2005 noch beschleunigte. Die Zahl der Meisterprüfungen hat sich damit in den B1-Handwerken seit der Novellierung fast halbiert. Bundesweit ist ein ähnlich großer Rückgang bei der Zahl der Meisterprüfungen zu beobachten.

Tafel 15: **Bestandene Meisterprüfungen im Handwerk in Niedersachsen und Deutschland (1998-2005)**

Jahr	Zulassungspflichtige Handwerke			Zulassungsfreie Handwerke			Handwerk gesamt	
	absolut	Veränderung absolut	Veränderung in %	absolut	Veränderung absolut	Veränderung in %	absolut	1998 = 100
Niedersachsen								
1998	3.555			220			3.775	100,0
1999	3.175	-380	-10,7%	182	-38	-17,3%	3.357	88,9
2000	2.861	-314	-9,9%	179	-3	-1,6%	3.040	80,5
2001	2.491	-370	-12,9%	145	-34	-19,0%	2.636	69,8
2002	2.528	37	1,5%	141	-4	-2,8%	2.669	70,7
2003	2.559	31	1,2%	119	-22	-15,6%	2.678	70,9
2004	2.349	-210	-8,2%	110	-9	-7,6%	2.459	65,1
2005	2.213	-136	-5,8%	60	-50	-45,5%	2.273	60,2
Deutschland								
1998	33.970			2.872			36.842	100,0
1999	31.026	-2.944	-8,7%	2.502	-370	-12,9%	33.528	91,0
2000	26.378	-4.648	-15,0%	2.413	-89	-3,6%	28.791	78,1
2001	25.628	-750	-2,8%	2.298	-115	-4,8%	27.926	75,8
2002	24.503	-1.125	-4,4%	2.170	-128	-5,6%	26.673	72,4
2003	24.390	-113	-0,5%	2.119	-51	-2,4%	26.509	72,0
2004	22.014	-2.376	-9,7%	1.729	-390	-18,4%	23.743	64,4
2005	20.889	-1.125	-5,1%	1.111	-618	-35,7%	22.000	59,7

ifh Göttingen

Quellen: Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen; Deutscher Handwerkskammertag; eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Meisterprüfungszahlen lässt sich durch einen demographischen (Zahl von Personen im hierfür relevanten Alter) und einen Verhaltensfaktor (Berufswünsche dieser Personen) prognostizieren. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren

hätte die Zahl der Meisterprüfungen in 2004 und 2005 eigentlich steigen müssen. Hinzu können weitere Faktoren identifiziert werden, die einen positiven Einfluss auf die Meisterzahlen gehabt haben dürfen, so die Verbesserung des Meister-BAföGs und verschiedene Imagekampagnen für eine verstärkte Meisterausbildung. Wenn die Zahl der Meisterprüfungen trotz dieser Faktoren in 2004 und 2005 gefallen ist, lässt sich dies primär auf die Novellierung der Handwerksordnung zurückführen. Ohne diese Novellierung wären wahrscheinlich im Handwerk Niedersachsens 400 (2004) bzw. 700 (2005) Meisterprüfungen mehr abgelegt worden. Bei diesen Zahlen ist zu beachten, dass ohne die erwähnten positiv wirkenden Faktoren der Rückgang sicher noch stärker ausgefallen wäre.

Der Rückgang der Meisterprüfungen bedeutet volkswirtschaftlich gesehen nicht nur, dass viele Handwerker mit einer geringeren Qualifikation den Schritt in die Selbstständigkeit wagen, sondern auch, dass weniger Meister als Führungspersonen in Betrieben innerhalb und außerhalb des Handwerks zur Verfügung stehen.

Ein weiteres Ziel der Handwerksnovelle lag darin, die **Zeitdauer zwischen Gesellen- und Meisterprüfung** zu verkürzen. Nach einer Befragung von Meisterprüflingen durch die Handwerkskammer Koblenz (Daten für Niedersachsen liegen nicht vor) ist dieses Ziel auch erreicht worden. So vergingen früher im Durchschnitt acht Jahre zwischen einer Gesellen- und einer Meisterprüfung. Derzeit sind es nur noch etwas über sechs Jahre. Ohne diese Neuregelung wäre der Rückgang der Meisterprüfungen noch höher ausgefallen. Die verringerte Zahl an Gesellenjahren hat auch zur Folge, dass sich das **Alter der Jungmeister** reduziert hat. Legten früher Jugendliche im Durchschnitt mit 30 Jahren die Meisterprüfung ab, so ist dies heute etwa ein Jahr früher der Fall.

Die Auswirkungen auf die Zahl der Meisterprüfungen sind noch einmal zusammenfassend in Tafel 16 aufgelistet.

Tafel 16: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf Meisterausbildung**

Indikator	Meisterausbildung
Erwartung Bundesregierung	Keine Aussage
Trend vor 1.1.2004	stark rückläufig bis 2001, geringfügiger Anstieg in 2002, 03
Entwicklung seit 1.1.2004	deutliche Abnahme In Niedersachsen ca. 400 (2004) bzw. 700 (2005) Meisterprüfungen weniger als ohne HwO-Reform (bundesweit: 3.500 (2004) bzw. 5.500 (2005))
Co-Faktoren für diese Entwicklung	Co-Faktoren wirken positiv auf Zahl der Meisterprüfungen <ul style="list-style-type: none"> – Imagekampagnen zur Meisterausbildung – Verbesserung Meister-BAföG (seit 2003) – positiver demographischer Faktor (Zahl der Gesellenprüfungen acht Jahre zuvor gestiegen)
Auswirkungen HwO-Reform	Auf jeden Fall negativ, da starker Rückgang trotz positiv wirkender Co-Faktoren
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> – durch Time-lag von Anmeldung bis Abschluss Meisterprüfung werden Auswirkungen erst später sichtbar – durch schnellere Zulassung zur Meisterprüfung hätte die Zahl der Meisterprüfungen kurzfristig zunehmen müssen

4. Auswirkungen auf weitere Indikatoren

Für weitere Indikatoren, die Aufschluss über die Auswirkungen der HwO-Reform auf das niedersächsische Handwerk geben können, liegen leider keine gesonderten Daten für dieses Bundesland vor. Daher werden im Folgenden die wichtigsten vorliegenden Bundesergebnisse überblicksartig dargestellt.

4.1 Zahl der Beschäftigten im Handwerk

Eines der vorrangigen Ziele der HwO-Reform liegt darin, die negative Beschäftigtenentwicklung im Handwerk der letzten Jahre in ihr Gegenteil zu kehren. Eine Analyse, ob dieses Ziel erreicht worden ist, wird allerdings durch die unbefriedigende Datenbasis erschwert.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil die **zulassungsfreien Handwerke** in der Handwerksberichterstattung nicht mehr erfasst werden. Über eine berufsbezogene

Analyse der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit konnte jedoch ermittelt werden, dass in den größeren zulassungsfreien Handwerksberufen die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gefallen ist (vgl. Tafel 17). Dies scheint in den meisten Berufen jedoch durch die zusätzlichen Selbstständigen infolge der HwO-Reform kompensiert worden sein, so dass per Saldo mit Ausnahme der Schneider seit der Novellierung ein Beschäftigtenzuwachs zu verzeichnen sein dürfte.

Tafel 17: **Veränderungsrate¹⁾ der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten²⁾ in ausgewählten Handwerksberufen**

	Veränderung		
	1996/03 ³⁾	2003/04	2004/05
ausgewählte B1-Berufe			
483 Fliesenleger	-4,6%	-6,1%	-9,8%
351 Schneider	-4,0%	-7,2%	-5,0%
491 Raumausstatter, Parkettleger	-3,3%	-5,6%	-5,0%
934 Glas-, Gebäudereiniger	0,4%	-7,1%	-4,5%
837 Photographen	-2,7%	-3,8%	-3,0%
ausgewählte A-Berufe			
441 Maurer	-6,6%	-8,3%	-10,9%
511 Maler, Lackierer (Ausbau)	-3,7%	-5,0%	-5,2%
281 Kraftfahrzeuginstandsetzer	-0,1%	-0,7%	-2,2%
262 Rohrintallateure	-4,2%	-3,0%	-4,5%
311 Elektroinstallateure, -monteur	-2,1%	-2,2%	-1,9%
501 Tischler	-4,1%	-4,3%	-5,1%
901 Friseure	-0,9%	-0,8%	-0,9%
Gesamtwirtschaft	-0,6%	-1,5%	-1,3%

ifh Göttingen

1) jeweils vom 1.7 zum 30.6. des Folgejahres

2) ohne Personen in Ausbildung, Selbstständige und Beamte

3) durchschnittliche jährliche Veränderungsrate

Quelle: Beschäftigtenstatistik der BA, Berufe im Spiegel der Statistik (www.pallas.iab.de)
eigene Berechnungen

Bei den **zulassungspflichtigen Handwerken** ist nach den Ergebnissen der Handwerksberichterstattung eindeutig ein Beschäftigtenrückgang festzustellen. Das bedeutet, dass die zusätzlichen Selbstständigen den Rückgang bei den abhängig Beschäftigten nicht ausgleichen konnten. Da die Zahl der Beschäftigten in den A-Handwerken sehr viel höher ist als in den B1-Handwerken, dürfte per Saldo die Zahl der Beschäftigten im Handwerk weiter geschrumpft sein.

Anzumerken ist, dass diese Ergebnisse wegen der erwähnten problematischen Datenlage nicht als abgesichert gelten können und dass außerdem die Beschäftigtenentwicklung ebenfalls durch strukturelle Entwicklungen und externe Faktoren (z.B. schwache Binnennachfrage, Krise der Bauwirtschaft, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Ein-Euro-Jobs) in 2004 und 2005 beeinflusst worden ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich gegenwärtig nur die Aussage treffen, dass es keine Belege dafür gibt, dass der Beschäftigtenrückgang im Handwerk durch die Novellierung der HwO gestoppt werden konnte.

Die vielen neuen Selbstständigen dürften vor allem dazu beigetragen haben, dass die durchschnittliche Betriebsgröße gesunken ist. Für die A-Handwerke lässt sich dieser Rückgang anhand der Handwerksstatistik nachweisen, für die B1-Handwerke nur vermuten. Die Auswirkungen der HwO-Reform auf die Beschäftigten sind überblicksartig in Tafel 18 zusammengefasst.

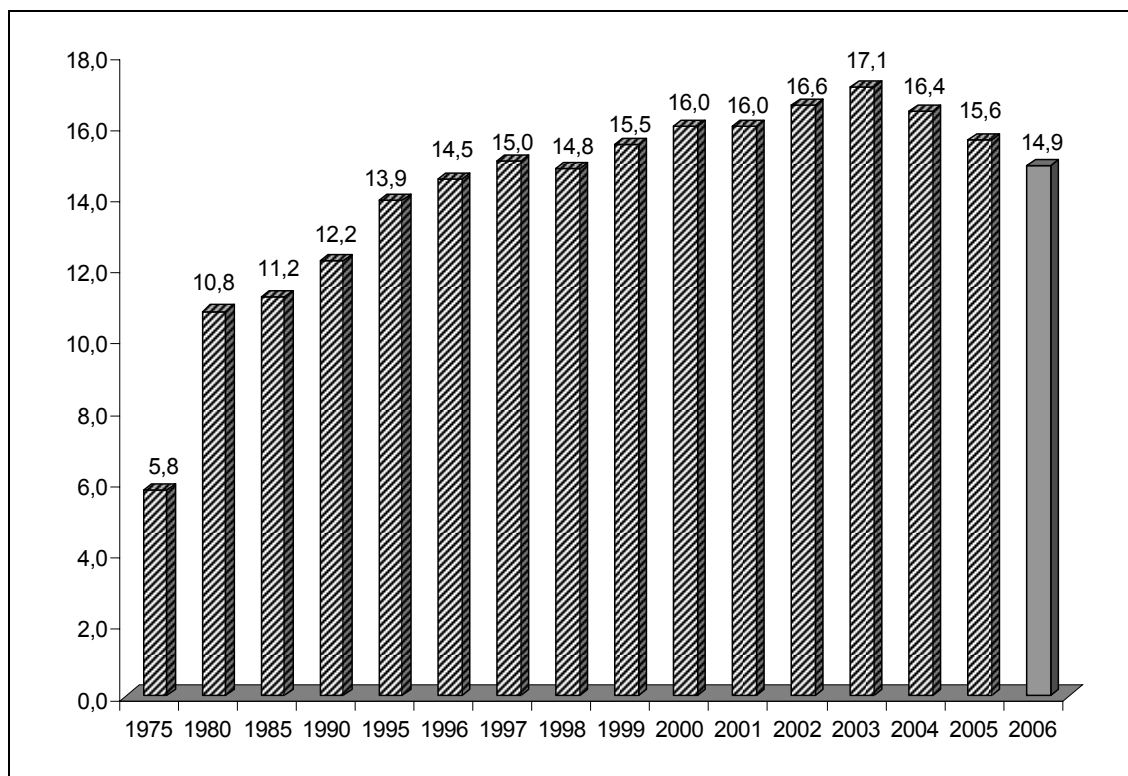
Tafel 18: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten**

Indikator	Zahl der Beschäftigten
Erwartung Bundesregierung	Neue Impulse für Beschäftigung, Sicherung bestehender Arbeitsplätze
Trend vor 1.1.2004	Rückgang der Beschäftigtenzahl (gilt für fast alle Zweige)
Entwicklung seit 1.1.2004	A-Handwerke: Rückgang setzt sich unverändert fort (bis 2005) B1-Handwerke: – keine abgesicherten Daten, – wahrscheinlich Zunahme wg. vieler neuer Selbstständiger, – Rückgang sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
Co-Faktoren für diese Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – schwache Binnennachfrage – Krise der Bauwirtschaft – arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Ein-Euro-Jobs)
Auswirkungen HwO-Reform	<ul style="list-style-type: none"> – Kein eindeutiges Ergebnis, positive Einflüsse nicht erkennbar – Beschäftigungsimpulse in B1-Handwerk infolge von Existenzgründungen – durch "Drehtüreffekt" (d.h. "alte" Betriebe bauen vermutlich Beschäftigte ab) zumindest teilweise kompensiert – in A-Handwerken keine Auswirkungen erkennbar
Bemerkungen	<ul style="list-style-type: none"> – Veränderung Betriebsgrößenstruktur – Zunahme Anteil Selbstständige an Beschäftigten

4.2 Schwarzarbeit

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit war ein weiteres wichtiges Ziel der Bundesregierung bei der Novellierung der Handwerksordnung. Zwar ist der Umfang von Schwarzarbeit bzw. Schattenwirtschaft kaum messbar, die vorliegenden Untersuchungen zu diesem Phänomen gehen jedoch von einer beträchtlichen Größenordnung von bis zu 17 % des BIP aus. Dabei hat das Handwerk (insbesondere das Baugewerbe) einen sehr hohen Anteil. Seit 2003 sind jedoch nach übereinstimmenden Resultaten verschiedener Untersuchungen Schwarzarbeit bzw. Schattenwirtschaft in Deutschland sowohl absolut als auch relativ gesehen gesunken (vgl. Tafel 19).⁷

Tafel 19: **Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland**



ifh Göttingen

2006 = Schätzung

Quelle: Schneider, F. in: Handwerkskammer Düsseldorf 2004); BMF (2006), S. 66.

⁷ Vgl. Müller, K. (2006), S. 135ff.

Infolge der schwierigen Datenlage lässt sich jedoch nicht feststellen, worauf dieser Rückgang zurückzuführen ist. Sicher spielt hier die Novellierung des Handwerksrechts eine wichtige Rolle, ebenso aber auch die Neuregelung der Mini- und Midijobs, die Arbeitsmarkt- (z.B. die Einführung der Ich-AGs) und Steuerreformen, neue Niederlassungsmöglichkeiten infolge der EU-Erweiterung und die verstärkte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Bundesregierung infolge der Einführung und Verstärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).

Vor diesem multikausalen Hintergrund lässt sich nicht beziffern, wie groß der Anteil der HwO-Novellierung ausfällt (vgl. Tafel 20). Gegen einen sehr hohen Anteil spricht die Tatsache, dass die Schwarzarbeit bei Frauen stärker gefallen ist als bei Männern. Denn außer im Friseurgewerbe betrifft die Schwarzarbeit von Frauen kaum handwerksrelevante Betätigungsfelder.

Tafel 20: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf die Schwarzarbeit**

Indikator	Schwarzarbeit
Erwartung Bundesregierung	Beitrag zum Abbau der Schwarzarbeit
Trend vor 1.1.2004	Bis 2003 sowohl absolut (Mrd. Euro) als auch als Anteil am BIP steigend
Entwicklung seit 1.1.2004	Trendwende 2004, Rückgang sowohl absolut (Mrd. Euro) als auch als Anteil am BIP
Co-Faktoren für diese Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Neue Mini-, Midi-Job-Regelung – Existenzgründungszuschuss für Ich-AG und weitere Regulierungen am Arbeitsmarkt – Neue Niederlassungsmöglichkeiten für Bürger aus neuen Mitgliedsstaaten der EU – Bekämpfung der Schwarzarbeit durch FKS
Auswirkungen HwO-Reform	Auswirkungen sicher positiv, gegen große Auswirkungen spricht: <ul style="list-style-type: none"> – vergleichsweise hoher Rückgang der Schwarzarbeit bei Frauen
Bemerkungen	

4.3 Preisniveau

Durch den starken Zuwachs an Existenzgründungen und die damit angestrebte Intensivierung des Wettbewerbs erwarteten die Befürworter der HwO-Reform auch einen Einfluss auf das Preisniveau von handwerklichen Gütern und Leistungen. Eine Messung dieses Effektes gestaltet sich jedoch als außerordentlich schwierig, da Preisindizes sowohl für das Handwerk insgesamt als auch für einzelne handwerkliche Berufe nicht existieren. Es bleibt daher nur die Möglichkeit, aus der Preisstatistik des Statistischen Bundesamtes Preise für Güter oder Leistungen, die primär von Handwerksbetrieben angeboten werden, heranzuziehen.

Tafel 21: **Preisindizes für verschiedene Ausbuarbeitern inkl. Referenzwerten des Hausneubaus und Instandhaltung (2000 = 100)**

	Fliesen- und Plattenarbeiten ¹⁾	Parkettarbeiten ¹⁾	Tapezierarbeiten ¹⁾
1999	101,0	99,7	100,0
2000	100,0	100,0	100,0
2001	98,1	100,4	101,3
2002	96,8	100,1	101,6
2003	96,4	99,6	101,3
2004	95,1	99,0	101,4
2005	92,9	99,1	101,2

	Neubau ges. ¹⁾	Ausbau ¹⁾	Instandhaltung von Wohngebäuden ²⁾
1999	99,7	99,1	99,4
2000	100,0	100,0	100,0
2001	99,9	100,9	100,8
2002	99,9	101,4	101,3
2003	100,0	102,0	101,7
2004	101,2	103,4	102,9
2005	102,1	105,0	104,4

ifh Göttingen

¹⁾ Neubau - konventionell; Einfamiliengebäude

²⁾ Mehrfamiliengebäude ohne Schönheitsreparaturen

Quelle: mündliche Auskünfte des Statistischen Bundesamtes

Im **Ausbaubereich** interessieren die Leistungen der Fliesenleger, Parkettleger sowie der Maler und Lackierer. Bei den ersten beiden Berufen wurden durch die HwO-Reform die Zugangsbeschränkungen abgeschafft. Die Maler und Lackierer blieben zwar zulassungspflichtig; insbesondere infolge der "Altgesellenregelung" hat sich jedoch in diesem Handwerkszweig die Zahl der Betriebe beträchtlich erhöht.

In Tafel 21 werden die Preise für die Tätigkeiten innerhalb dieser drei Berufe aufgelistet, wobei das Jahr 2000 gleich 100 gesetzt wird. Es zeigt sich, dass bei den Fliesen- und Plattenarbeiten ein erheblicher Preisrückgang in den letzten Jahren zu beobachten ist, der schon vor der HwO-Reform einsetzte. Im Jahr 2005 wurden im Durchschnitt nur noch 92,6 % der Preise vom Jahr 2000 erreicht. Bei den Parkettarbeiten ist insgesamt eine Preisniveaustabilität zu beobachten, allerdings mit leicht sinkender Tendenz. Dagegen sind Tapezierarbeiten gegenüber dem Jahr 2000 etwas teurer geworden, wobei die Preisanhebung deutlich unter der allgemeinen Inflationsrate blieb.

Betrachtet man nur die beiden letzten Jahre seit Einführung der HwO-Reform ist nur für Fliesen- und Plattenarbeiten von 2004 nach 2005 ein Preisrückgang eingetreten, der aus dem üblichen Rahmen fällt. Betrag der Preisindex im Jahr 2004 durchschnittlich 95,1, fiel er im Jahr 2005 auf 92,9. Bei den anderen beiden Sektoren blieben die Preise mehr oder weniger stabil.⁸ Zusammenfassend werden die Ergebnisse in Tafel 22 dargestellt.

Tafel 22: **Zusammenfassung: Auswirkungen auf das Preisniveau handwerklicher Güter und Leistungen**

Indikator	Preisniveau handwerklicher Güter und Leistungen
Erwartung Bundesregierung	Sinken des Preisniveaus
Trend vor 1.1.2004	keine generelle Aussage möglich
Entwicklung seit 1.1.2004	Bei Fliesenleger- und ähnlichen Arbeiten evtl. Preis senkender Effekt
Co-Faktoren für diese Entwicklung	allgemeine Preisentwicklung
Auswirkungen HwO-Reform	keine generellen Aussagen möglich, im Segment Fliesenlegearbeiten wahrscheinlich Preis senkend
Bemerkungen	nur wenige Preisinfos für handwerkliche Güter und Leistungen

⁸ Für andere handwerkliche Güter und Leistungen ist ein Preis dämpfender Effekt nicht nachzuweisen, vgl. Müller, K. (2006), S. 146f.

5. Resümee

Die 2004 in Kraft getretene Novellierung der Handwerksordnung war heftig umstritten. Die Befürworter erhofften sich davon die Beendigung der Strukturkrise des Handwerks verbunden mit einem wachsenden Betriebsbestand, einer höheren Qualität der handwerklichen Produkte und Leistungen, einer steigenden Beschäftigung und einer zurückgehenden Schwarzarbeit. Die Gegner befürchteten vor allem für das Handwerk eine Dequalifizierungsspirale.

Zweieinhalb Jahre nach In-Kraft-Treten der HwO-Novellierung lässt sich sicherlich noch kein endgültiges Fazit über die Auswirkungen dieser Novelle ziehen. Das liegt primär daran, dass nur für wenige Indikatoren belastbare Daten vorliegen und deren kurze Zeitreihe stark durch Anfangseffekte beeinflusst ist.

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich jedoch feststellen, dass die Zahl der Existenzgründungen im Handwerk, insbesondere in den zulassungsfreien Berufen, erheblich gestiegen ist. Damit konnte eine negative Entwicklung der letzten Jahre gestoppt werden. Obwohl die Bestandsfestigkeit vieler Gründungen relativ gering ist, hat sich auch die Zahl der Handwerksbetriebe insgesamt erhöht. Die Auswirkungen auf die Humankapitalbildung fallen eher negativ aus, insbesondere was die Zahl der bestandenen Meisterprüfungen betrifft. Im Ausbildungsbereich ist derzeit eine eindeutige Aussage nur schwierig zu ziehen, weil die Entwicklung in den letzten zwei Jahren stark durch andere Faktoren (Ausbildungspakt, Neuregelung verschiedener Ausbildungsberufe, schlechte wirtschaftliche Situation der Betriebe) überlagert worden ist. Eindeutig lässt sich nur eine gesunkene Ausbildungsbereitschaft, vor allem der neu gegründeten Betriebe, feststellen.

Positive Auswirkungen auf die Zahl der Handwerksbeschäftigten durch die HwO-Reform sind bislang nicht erkennbar. Die gestiegene Zahl von Selbstständigen konnte bislang höchstens bei den zulassungsfreien Handwerken den Rückgang bei den abhängig Beschäftigten kompensieren. In den zulassungspflichtigen Handwerken ist die Beschäftigung weiter rückläufig. Positiv hat die HwO-Novellierung sicher zum Abbau der Schwarzarbeit beigetragen, wobei hierfür auch noch andere Faktoren verantwortlich sind. Über die Entwicklung des Preisniveaus für handwerkliche Güter und Leistungen lassen sich keine generellen Aussagen machen. Preis senkende Effekte kommen vor allem bei Fliesenlegearbeiten vor. Eine Zusammenfassung dieser verschiedenen Auswirkungen bringt Tafel 23.

Tafel 23: **Zusammenfassung: Auswirkungen der HwO-Novellierung**

<i>Indikator</i>	<i>Auswirkungen</i>
Betriebsbestand zulassungsfreie Handwerke	Starke Erhöhung der Betriebs- und Existenzgründungszahlen, aber - Qualifikationsniveau der Gründer gering - Anstieg der Marktaustritte (stärkere Fluktuation, geringere Bestandsfestigkeit)
Betriebsbestand zulassungspflichtige Handwerke	Erhöhung der Betriebs- und Existenzgründungszahlen wegen Erleichterungen für Existenzgründer (Aufhebung Inhaberprinzip, "Altgesellenregelung", Neuregelung Anerkennung gleichwertiger Prüfungen)
Zahl Beschäftigte	- kein eindeutiges Ergebnis, positive Einflüsse jedoch nicht erkennbar - A-Handwerke: weiterer Rückgang - B1-Handwerke: Rückgang abhängig Beschäftigte kompensiert durch neue Selbstständige, Nettoeffekt wahrscheinlich positiv
Humankapitalbildung	- Zahl der Auszubildenden: unklar, da Entwicklung durch andere Faktoren überlagert, geringe Ausbildungsneigung der neu gegründeten Betriebe - Meisterausbildung: negativ, da Rückgang trotz positiv wirkender Co-Faktoren
Schwarzarbeit	Beitrag zum Abbau der Schwarzarbeit, allerdings nur ein Grund neben vielen anderen (z.B. neue Mini-, Midi-Job-Regelungen, Ich-AG, Gründer durch Personen aus EU-neu, FKS)
Preisniveau handwerklicher Güter und Leistungen	- keine generellen Aussagen möglich - preissenkend wahrscheinlich im Segment "Fliesenlegerarbeiten"

ifh Göttingen

Für das niedersächsische Handwerk konnten grundsätzlich die gleichen Ergebnisse abgeleitet werden: eine starke Zunahme der Selbstständigen im Handwerk bei Rückgängen in der Humankapitalbildung, so vor allem in der Meisterausbildung. Demnach weicht im Einzelnen die Entwicklung vom Bundestrend etwas ab (vgl. Tafel 24). So nahm die Zahl der Existenzgründungen vor allem bei den zulassungsfreien, geringfügig aber auch bei den zulassungspflichtigen Handwerken in diesem Bundesland stärker zu. Bei etwas höherer Abgangsrate bedeutet dies, dass die Fluktuation der Betriebe größer ist, was auf eine etwas geringere Bestandsfestigkeit hindeutet. Die höheren Existenzgründungszahlen bei den B1-Handwerken sind deshalb umso erstaunlicher, weil sich in Niedersachsen ein Substitutionseffekt (Gründung in einem B1- statt in einem B2-Handwerk) im Gegensatz zum Bundesgebiet kaum nachweisen lässt. Bei den A-Handwerken wird die Möglichkeit, einen

Betrieb über die "Altgesellenregelung" zu gründen, in Niedersachsen etwas häufiger genutzt, die Regelung zur Anerkennung gleichwertiger Prüfungen dafür seltener.

Im Bereich der Ausbildung ist in Niedersachsen der Handwerksanteil an allen Ausbildungsanfängern nach wie vor höher als im Bundesgebiet. Bei den A-Handwerken liegt die Ausbildungsbetriebsquote und die Zahl der Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe vergleichsweise hoch. Bei den B1-Handwerken sind diese Kennzahlen allerdings von einem höherem Ausgangswert her inzwischen auf Bundesniveau gefallen. Dies liegt vor allem daran, dass die Zahl der Ausbildungsplätze in diesem Teil des Handwerks relativ stark abgenommen hat. Die Zahl der Meisterprüfungen ist überall stark gefallen. Bei den B1-Handwerken war die Abnahme in Niedersachsen besonders hoch.

Insgesamt bleibt als zentrales bisheriges Ergebnis der HwO-Reform ein Existenzgründungsboom festzuhalten. Dieser hat zu einer Zunahme des Bestandes an Selbstständigen im Handwerk und damit auch in der gesamten Volkswirtschaft geführt. Zu bedenken ist jedoch, dass eine Zunahme der Selbstständigenquote nicht immer mit mehr Wachstum und Beschäftigung einhergeht. Wichtiger ist die Qualität der Existenzgründungen.

Sieht man sich die Existenzgründer im Handwerk seit der HwO-Novellierung, insbesondere in den zulassungsfreien Handwerken an, lässt sich feststellen, dass diese in der Regel keine besonderen Qualifikationen mitbringen. Somit fehlt ihnen eine wichtige Grundlage, um in einen innovativen Wettbewerbsprozess einsteigen zu können und sich dadurch am Markt zu behaupten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sie ihre Existenzgrundlage durch einen ruinösen Preiswettbewerb zu sichern versuchen. Da die Neugründungen vielfach zusätzlich einen Wettbewerbsvorteil infolge ihrer Subventionierung aufweisen, führt dies bei nicht wachsenden Märkten, wozu derzeit die meisten handwerksrelevanten Märkten zählen, dazu, dass bestehende Unternehmen entweder Beschäftigte abbauen müssen (Drehtüreffekt) oder gar in ihrer Existenz gefährdet sind. Obwohl hierfür bislang keine gesicherten Daten vorliegen, deutet einiges darauf hin, dass die Existenzgründungen seit 2004 bislang zu Arbeitsplatzverlusten bei bestehenden Betrieben geführt haben.

Tafel 24: **Auswirkungen der HwO-Novellierung: Besonderheiten im niedersächsischen Handwerk im Vergleich zum Bundesgebiet**

<i>Indikator</i>	<i>Auswirkungen</i>
Betriebsbestand zulassungsfreie Handwerke	<ul style="list-style-type: none"> – stärkere Zunahme Betriebsbestand vor allem wegen höherer Zahl an Existenzgründungen – hoher Zuwachs bei Raumausstattern, Parkettlegern, Fotografen, relativ geringer Zuwachs bei Gebäudereinigern – Fluktuation der Betriebe etwas höher – kaum Substitutionseffekt zwischen B1- und B2-Handwerken (im Bundesgebiet ca. 3.100 Betriebe in zwei Jahren) – Anstieg Gründungen von Betrieben aus den neuen EU-Ländern im 1.Halbjahr 2006 gestoppt
Betriebsbestand zulassungspflichtige Handwerke	<ul style="list-style-type: none"> – geringfügig stärkere Zunahme Betriebsbestand vor allem wegen höherer Zahl an Existenzgründungen – betrifft besonders Maurer, Tischler, SHK-Handwerke, bei Malern und Lackierern, Elektrotechnikern Zuwachs geringer – Fluktuation der Betriebe etwas höher – "Altgesellenregelung" wird häufiger genutzt – Neuregelung Anerkennung gleichwertiger Prüfungen wird seltener genutzt
Humankapitalbildung: Ausbildung	<p>B1-Handwerke:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zahl Ausbildungsstätten stärker gefallen, bislang höhere Ausbildungsbetriebsquote sank dadurch auf Bundesniveau – Zahl Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe stärker gefallen <p>A-Handwerke:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zahl Ausbildungsanfänger etwas stärker gefallen – Ausbildungsbetriebsquote und Zahl Ausbildungsanfänger je 1.000 Betriebe höher als im Bundesgebiet <p>Handwerk gesamt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Handwerksanteil an allen Ausbildungsanfängern höher als im Bundesgebiet
Humankapitalbildung: Meisterprüfungen	<p>B1-Handwerke:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zahl Meisterprüfungen stärker gefallen

Für die Zukunft ist damit zu rechnen, dass die starke Betriebsexpansion, insbesondere in den zulassungsfreien Handwerken, nachlässt. Für diese Entwicklung sind verschiedene Gründe maßgeblich. So dürfte vor allem der Nachholeffekt an Existenzgründungen durch die Erleichterungen der HwO-Reform langsam abklingen. Aber auch der positive Einfluss auf die Gründungszahlen, der in den letzten zwei Jahren durch die Co-Faktoren (Ich-AG-Förderung, Gründer aus den neuen EU-Beitrittsstaaten, verbesserte wirtschaftliche Lage) ausgegangen ist, sollte zukünftig an Gewicht verlieren.

Die Diskussion über die Auswirkungen der HwO-Reform sollte sich aber nicht nur auf die Entwicklung der reinen Gründungs- bzw. Betriebszahlen erstrecken. Wichtiger erscheint es, zukünftig anderen Aspekten, die mit dieser Reform verbunden sind, stärkere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies sind vor allem die Fragen, wie sich die Qualität handwerklicher Produkte und Leistungen infolge der HwO-Reform geändert hat, ob die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Handwerks gestiegen ist und ob sich gesicherte Aussagen über die Veränderung bei den Beschäftigten ableiten lassen. Darüber hinaus sollte auch untersucht werden, welche Auswirkungen sich längerfristig für die gesamtwirtschaftliche Ausbildungsfunktion und das Erscheinungsbild des Handwerks ergeben. Nur wenn hierüber Ergebnisse vorliegen, lässt sich endgültig über die Ergebnisse der HwO-Reform urteilen.

Literaturverzeichnis

Müller, K. (2006): Erste Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung von 2004, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Band 74, hrsg. v. Bizer, K., Duderstadt

Bundestagsdrucksache 15/1206, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, vom 24.6.2003, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

<http://dip.bundestag.de/btd/15/012/1501206.pdf>

KfW Bankengruppe (2006a): KfW-Research, WirtschaftsObserver online, Nr. 12, Frankfurt a. Main

Sternberg, R., Brixy, U. u. Schlapfner, J.-F. (2006): Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Länderbericht Deutschland 2005, Hannover, Nürnberg

Veröffentlichungsverzeichnis

(seit 2002)

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte

- Heft 46: **Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die niedersächsischen Klein- und Mittelunternehmen am Beispiel des Handwerks**, von Klaus Müller u. Kathleen Bang – Kurzfassung –, Göttingen 2002, 30 Seiten
- Heft 47: **Regionales Entwicklungskonzept Handwerk**, von Klaus Müller, Göttingen 2002, 29 Seiten
- Heft 48: **Das Handwerk in der amtlichen Statistik – Bestandsaufnahme und Verbesserungsmöglichkeiten**, von Klaus Müller, Göttingen 2003, 56 Seiten
- Heft 49: **Profile und Motive der Existenzgründer im Handwerk**, von Wolfgang König, Klaus Müller u. Maribel Heyden, Göttingen 2003, 55 Seiten (*vergriffen*)
- Heft 50: **Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das Handwerk der grenznahen Regionen** am Beispiel der Euroregion Spree-Neiße-Bober, von Klaus Müller u. Kathleen Bang, – Kurzfassung –, Göttingen 2003, 38 Seiten
- Heft 51: **Investitionsverhalten im Handwerk – Ursachen für die Investitionsschwäche seit Mitte der 90er Jahre – Kurzfassung –**, von Ullrich Kornhardt u. Gustav Kucera, Göttingen 2003, 52 Seiten
- Heft 52: **Der Generationswechsel im Handwerk im Zeichen von Existenzgründungsprognosen**, von Klaus Müller, Göttingen 2003, 62 Seiten
- Heft 53: **Auswirkungen der Ökologischen Steuerreform auf das Handwerk nach der fünften Stufe**, von Ullrich Kornhardt, Göttingen 2003, 46 Seiten
- Heft 54: **Innovationen im Handwerk**, von Jörg Lahner u. Klaus Müller, Göttingen 2004, 44 Seiten (*vergriffen*)
- Heft 55: **Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit – Elemente einer Neuorientierung –**, Ergebnisse der Expertenkonferenz in Nordhausen März 2004, von Jörg Lahner und Katarzyna Cisz, Göttingen 2004, 36 Seiten
- Heft 56: **Optionen einer Umfinanzierung der Sozialversicherungssysteme – Wirkung auf Beschäftigung und Handwerk**, von Ullrich Kornhardt, Göttingen 2006, 40 Seiten
- Heft 57: **Energiekosten im Handwerk**, von Ullrich Kornhardt, Göttingen 2006, 59 Seiten

Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien

- Band 66: **Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die niedersächsischen Klein- und Mittelunternehmen am Beispiel des Handwerks**, von Klaus Müller u. Kathleen Bang, Duderstadt 2002, 243 Seiten, 25,- EUR
- Band 67: **Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das Handwerk der grenznahen Regionen am Beispiel der Euroregion Spree-Neiße-Bober**, von Klaus Müller u. Kathleen Bang, Duderstadt 2003, 356 Seiten, 34,- EUR

- Band 68: **Investitionsverhalten im Handwerk** – Ursachen für die Investitionsschwäche im Handwerk seit Mitte der 90er Jahre, von Ullrich Kornhardt u. Gustav Kucera, Duderstadt 2003, 292 Seiten, 27,- EUR
- Band 69: **Investitionsprozesse im Handwerk**, von Jörg Lahner, Duderstadt 2004, 372 Seiten, 35,- EUR
- Band 70: **Außenwirtschaftsförderung im Handwerk**, von Klaus Müller, Duderstadt 2004, 144 Seiten, 18,- EUR
- Band 71: **Die Bedeutung von Ausländern im Handwerk**, von Klaus Müller, Duderstadt 2004, 124 Seiten, 17,- EUR
- Band 72: **Beschäftigung im Handwerk**, von Klaus Müller, Duderstadt 2005, 113 Seiten, 17,- EUR
- Band 73: **Das Messeverhalten von Handwerksbetrieben**, von Klaus Müller, Duderstadt 2006, 160 Seiten, 19,- EUR
- Band 74: **Erste Auswirkungen der Novellierung der Handwerksordnung von 2004**, von Klaus Müller, Duderstadt 2006, 232 Seiten, 26,- EUR

Kontaktstudium Wirtschaftswissenschaft

Perspektiven der EU-Osterweiterung für das deutsche Handwerk, Duderstadt 2002, 168 Seiten, 22,- EUR

Fachkräftesicherung im Handwerk vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen der Arbeitsmärkte, Duderstadt 2003, 218 Seiten, 26,- EUR

Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Handwerk, Duderstadt 2005, 216 Seiten, 26,- EUR

Bibliographie des Handwerks und Gewerbes

(erscheint jährlich)

letzter Band:

Jahresverzeichnis der Neuerscheinungen 2004

Bearbeiter: Mitarbeiter des Seminars für Handwerkswesen

Duderstadt 2005, 114 Seiten, 12,- EUR

Bezug der Veröffentlichungen:

Arbeitshefte:

Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk, Käte-Hamburger-Weg 1, 37073 Göttingen, Fon: 0551- 39 48 82, Fax.: 0551- 39 95 53, E-Mail: info@ifh.wiwi.uni-goettingen.de, gegen 8,50 EUR

Studien, Kontaktstudium, Bibliographie:

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

Fon: 05527- 98 19 19, Fax: 05527- 98 19 39, E-Mail-Adresse: info@meckedruck.de