

11.07.03

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 790. Sitzung am 11. Juli 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu dem Gesetzentwurf allgemein:

1. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt auf eine Aushöhlung des Großen Befähigungsnachweises ab. Dies kommt insbesondere in der Reduzierung der Anlage A von 94 auf nur mehr 29 Gewerke und in der Altgesellenregelung zum Ausdruck. Der Große Befähigungsnachweis dient dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter: der Erhaltung der Qualität handwerklicher Leistungen, der wirtschaftlichen Stabilität der Betriebe und der Sicherung eines gut ausgebildeten Nachwuchses. Die Meisterprüfung ist Voraussetzung und Garant für die hohe Ausbildungsleistung des Handwerks, die der gesamten gewerblichen Wirtschaft und der jungen Generation zugute kommt. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1961 in einer Grundsatzentscheidung die Handwerksordnung nicht nur als verfassungskonform anerkannt, sondern den großen Wert handwerklicher Leistungen und Ausbildung im gegenwärtigen System hervorgehoben.
2. Das Handwerk bildet nach wie vor einen wichtigen Pfeiler im Gerüst der deutschen Wirtschaftsordnung. Mit über 520.000 jungen Menschen, finden hier rund ein Drittel aller Lehrlinge den Einstieg in das Berufsleben. Die Ausbildungsbereitschaft liegt mit 10 Prozent um gut das Dreifache über dem Bundesdurchschnitt. Mit einem Umsatz von rd. 417 Mrd. € in 2002 leistet das Handwerk zudem einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung in Deutschland. Gut 5,3 Millionen Arbeitsplätze in rd. 580.000 handwerklichen Unternehmen bilden die Lebensgrundlage für viele tausend Familien in

unserem Land.

Trotz seiner soliden Grundstruktur ist auch das Handwerk von der allgemein katastrophalen Wirtschaftslage unseres Landes betroffen. Umsatzrückgänge, Insolvenzen und rückläufige Beschäftigtenzahlen machen auch vor diesem bislang erfolgreichen Wirtschaftszweig nicht halt. Der entscheidende Grund für die Talfahrt liegt in der verfehlten Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Die Investitionszurückhaltung der Kommunen aufgrund klammer Kassen und der Nachfragerückgang privater Haushalte aufgrund steigender Steuern und höherer Sozialabgaben treffen das Handwerk besonders hart. Eine grundlegende Trendwende in unserem Land und damit auch im Handwerk kann nur durch bessere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen gelingen. Niedrigere Steuern, sinkende Sozialabgaben und weniger Bürokratie sind Voraussetzung für mehr Beschäftigung und mehr Wachstum.

Gleichzeitig sind sich alle Beteiligten einig, dass auch – insbesondere mit Blick auf die EU-Osterweiterung – im Handwerk Strukturreformen erforderlich sind. Diese müssen von grundlegenden Reformen in Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ergänzt und unterstützt werden. Ziel einer vernünftigen Reform der HwO muss es sein, sowohl die hohe Ausbildungsbereitschaft im deutschen Handwerk sicherzustellen als auch Beschäftigung zu sichern und auszubauen sowie mehr Flexibilität bei Unternehmensgründungen zu ermöglichen. Zudem muss mit Blick auf die EU eine Inländerdiskriminierung grundsätzlich vermieden und Bürokratie so weit wie möglich abgebaut werden.

3. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ignoriert einen wesentlichen Teil dieser Gesichtspunkte. Er beachtet die bestehenden Strukturen nicht hinreichend und er soll offenbar in Konfrontation mit dem Handwerk und seinen Verbänden anstatt im Dialog mit ihnen durchgesetzt werden.

Der Bundesrat kann weder diese Vorgehensweise gutheißen noch dem Gesetzentwurf in der vorliegenden Form zustimmen. Er ist vielmehr der Auffassung, dass die notwendige Reform der Handwerksordnung folgende Eckpunkte enthalten sollte:

Erhalt des Meisterbriefes

Der Meisterbrief hat sich bewährt und muss als Qualitätssiegel des deutschen Handwerks erhalten bleiben. Gleichwohl ist es wirtschafts- wie ordnungspolitisch geboten, den Großen Befähigungsnachweis als obligatorische Voraussetzung zur Existenzgründung konstruktiv-kritisch zu überprüfen. Die

von der Bundesregierung vorgeschlagene radikale Reduzierung der Meisterberufe schießt allerdings deutlich über das Ziel hinaus.

Anstatt lediglich den Gefahrenaspekt zu berücksichtigen, müssen vielmehr drei Kriterien bei der Festlegung der Gewerbe mit verpflichtendem Großem Befähigungsnachweis beachtet werden:

1. Die Ausbildungsleistung,
2. die Gefahreneigtheit und
3. der Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter.

Qualitätssicherung in der Anlage B

Neben den Gewerken, die auch in Zukunft den Meisterbrief als Leistungsnachweis zwingend erfordern, muss auch die Qualität der Handwerksberufe in der Anlage B gewährleistet bleiben. Deshalb sollte diesen Berufen die Option zum Erwerb des Meisterbriefes – als Ausdruck besonderer Fähigkeiten und als Wettbewerbselement – offen stehen.

Einführung einer Revisionsklausel

Die Reform der Handwerksordnung trifft einen ebenso sensiblen wie wichtigen Wirtschaftsbereich unseres Landes. Es ist daher geboten, dass in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der neuen Regelungen stattfindet. Dabei muss festgestellt werden, welche Auswirkungen die Neuordnung der Handwerksnovelle für die Betriebe nach sich gezogen hat und ggf. Anpassungen bei der Zuordnung in die Anlagen A und B vorgenommen werden. Durch die regelmäßige Prüfpflicht zur Anpassung der Meisterberufe wird die Grundlage für ein „Handwerk mit Zukunft“ gelegt.

Altgesellenregelung (Artikel 1 Nr. 10 - § 7b Abs. 1 Nr. 2 HwO)

Altgesellen ohne Meisterprüfung sollte die Gründung einer selbständigen Existenz ermöglicht werden, wenn sie zehn Jahre in dem Handwerk, davon fünf Jahre in leitender Position gearbeitet haben und die zur selbständigen Führung eines Handwerksbetriebes notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgewiesen sind (Altgesellen-Regelung).

Bei der von der Bundesregierung vorgesehenen Regelung wird kaum noch jemand bereit sein, den Meisterbrief zu erwerben, wenn er sich durch bloßes Zuwarten ein paar Jahre später auch ohne Meisterbrief selbständig machen kann. Die Führung eines Handwerksunternehmens setzt Fähigkeiten voraus, die

bei einem Gesellen, auch wenn er in leitender Funktion gearbeitet hat, nicht automatisch vorhanden sind. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung fordert noch nicht einmal zwingend eine leitende Tätigkeit, sondern spricht lediglich von „herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung“. Die Unternehmerqualifikation der Existenzgründer wäre bei dieser Regelung nicht gewährleistet. Bei Betrieben, die nicht von einem Meister geführt werden, besteht daher ein erhöhtes Insolvenzrisiko wegen mangelnder betriebswirtschaftlicher Kenntnisse. Ein gänzlicher Verzicht auf den Nachweis der für die selbständige Führung eines Betriebes notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten für so genannte Altgesellen, die einen eigenen Betrieb gründen wollen, ist daher nicht vertretbar.

Kammerbeiträge (Artikel 1 Nr. 65 Buchstabe b - § 113 Abs. 2 HwO)

Die Bundesregierung wird gebeten, von der vorgesehenen Freistellung von Existenzgründern von den Kammerbeiträgen in den ersten vier Jahren Abstand zu nehmen. Bei den Handwerkskammern würde diese Freistellung nämlich zu erheblichen Einnahmeausfällen führen. Als Folge hiervon müssten auch die Dienstleistungsangebote der Kammern für Existenzgründer eingeschränkt werden. Dies wäre sehr bedauerlich, da die speziellen Beratungsangebote der Handwerkskammern für Existenzgründer stark in Anspruch genommen werden. Existenzgründer, die fachliche Beratung in Anspruch nehmen, haben wesentlich bessere Chancen, die kritische Anlaufphase zu überstehen, als Unternehmen, deren Existenzgründung ohne externe Beratung erfolgt. Im Hinblick auf diese nachteiligen Folgen sollte daher auf die vorgesehene Freistellung von Existenzgründern von den Kammerbeiträgen in den ersten vier Jahren verzichtet werden, zumal die von den Existenzgründern zu entrichtenden Kammerbeiträge nur eine vergleichsweise geringe Belastung darstellen, die indes in der Summe bei den Kammern nicht vernachlässigbar ist.

Kriterien für die Anlagen A und B (Artikel 1 Nr. 73 und 74 zur HwO)

Eine Beschränkung des Großen Befähigungsnachweises auf so genannte Gefahrenhandwerke bedeutet einen Paradigmenwechsel. Damit würde die Handwerksordnung den allgemeinen Gefahrenabwehrvorschriften zugeordnet und wäre keine spezifische Regelung mehr für den Wirtschaftsbereich Handwerk als solchen. Eine Begrenzung des Meisterbriefs auf so genannte Gefahrenhandwerke würde nur noch einen geringen Teil der Handwerke insgesamt erfassen, wodurch dem Handwerk seine kennzeichnende

Besonderheit und Vorbildfunktion genommen würde. Letztlich verlöre der Wirtschaftszweig Handwerk seine Eigenständigkeit und damit auch seine wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch stabilisierende Funktion. Dieser Ansatz ist aber verfehlt; das Handwerksrecht ist nicht Teil des allgemeinen Sicherheitsrechts.

Die Bundesregierung wird gebeten, die Anlagen A und B der HwO nach der folgenden Maßgabe neu zu fassen:

Neben dem von der Bundesregierung bei der Festlegung der Berufe, für deren selbständige Ausübung auch künftig der Meisterbrief erforderlich sein soll, zu Grunde gelegten Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ der jeweiligen Berufe ist zu berücksichtigen, dass der Verbraucherschutz durch fachlich einwandfreie Handwerksleistungen gewährleistet bleiben muss und der Ausbildungsleistung des jeweiligen Handwerks als Garant zur Erhaltung des Dualen Systems Rechnung zu tragen ist.

Konkret bedeutet dies, dass eine größere Anzahl von Handwerksberufen auch künftig dem Meisterprivileg unterliegen muss als dies die Bundesregierung vorsieht.

Modernisierung der Meisterprüfung

Die Berechtigung zur Ausbildung junger Menschen ruht bislang auf dem Erwerb des Meisterbriefes. Wenn einzelne Berufe diese Grundvoraussetzung durch die Einstufung in die Anlage B künftig nicht mehr erfüllen müssen, ist auch die Ausbildungsvoraussetzung diesen neuen Strukturen anzupassen. Denn neben der fachlichen Qualifikation bedarf es auch pädagogischer Fähigkeiten bei der Vermittlung von Lerninhalten. Beides ist erforderlich, um die hohe Qualität der Ausbildung sicherzustellen.

Berufsanerkennung erleichtern

Der Erwerb des Großen Befähigungsnachweises ist ein Qualitätssiegel des deutschen Handwerks. Gleichwohl ist eine erleichterte Anerkennung von Fachabschlüssen aus anderen Bereichen mit entsprechender Qualifikation grundsätzlich vernünftig.

Daher sollten insbesondere Techniker, Ingenieure und Industriemeister, bei denen ausreichend Fertigkeiten bereits nachgewiesen worden sind, auch ohne individuelle Sonderprüfung die Genehmigung für eine Existenzgründung im Handwerk erhalten.

Aufgabe des Inhaberprinzips

Die geltende Regelung zum Inhaberprinzip hat sich überholt und führt zur Begünstigung der Rechtsform der GmbH im Handwerk. Diese Diskriminierung der Rechtsform ist zu beenden und das Inhaberprinzip in der bestehenden Form aufzuheben.

Gleichzeitig muss dafür Sorge getragen werden, dass in den Betrieben, in denen ein Meister zwingend erforderlich ist, Missbrauch mit pro forma Anstellungen von Personen, die den Großen Befähigungsnachweis besitzen, vermieden wird.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

4. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a (§ 1 Abs. 1 Satz 1 HwO)

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a sind in § 1 Abs. 1 Satz 1 die Wörter „als stehendes Gewerbe“ zu streichen.

Begründung:

Die Geltung der HwO ist derzeit beschränkt auf das „stehende Gewerbe“ (§ 1 Abs. 1). Die Meisterpflicht besteht daher nur für Betriebe, die der Kunde zur Auftragserteilung direkt aufsuchen oder ansprechen kann. Sie gilt nicht für Betriebe, bei denen der Inhaber auf Werbung verzichtet und seinerseits die Kunden aufsucht, um Aufträge zu akquirieren. Dass die Aufträge auch beim Reisegewerbe in einer dem stehenden Gewerbe entsprechenden Werkstatt abgearbeitet werden, spielt nach der Rechtsprechung keine Rolle. Die Unterscheidung hat allein historische Ursachen, da ein Reisegewerbetreibender früher nach Erledigung des Auftrags haftungsmäßig nicht mehr greifbar war. Die fehlende Meisterpflicht sollte die Verbraucher warnen, mit solchen „unseriösen“ Anbietern Verträge abzuschließen.

Heute unterscheidet sich das Reisegewerbe materiell und haftungsrechtlich nicht mehr vom stehenden Gewerbe. Die Unterscheidungen beider Bereiche wurden vielmehr schon 1984 aufgehoben z.B. für mobile Verkaufsstellen, das Aufstellen von Warenspielgeräten, für überwachungsbedürftige Anlagen, die Ausübung des Bewachungs-, Versteigerer-, Makler-, Bauträger- und Baubetreuergewerbes. Das Handwerk wurde dabei bisher ausgeklammert. Eine nachvollziehbare Begründung, warum dieselbe Tätigkeit im Reisegewerbe ohne Meisterprüfung, im stehenden Gewerbe aber nur mit Meisterprüfung ausgeübt werden darf, besteht nicht. Der Verzicht auf die Meisterprüfung im Reisegewerbe ist unvertretbar. Eine Streichung der Ausnahmeregelung hat nur geringe wirtschaftliche Folgen, da das Reisegewerbe im Handwerk derzeit

noch keine oder keine relevanten Marktanteile hat.

5. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe a₀ - neu - (§ 3 Abs. 1 Satz 2 - neu - HwO)

In Artikel 1 Nr. 5 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a₀ voranzustellen:

"a₀) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

'Nebenbetriebe und Hilfsbetriebe sind der örtlich zuständigen Handwerkskammer anzuzeigen.'" "

Begründung:

Die Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit von Neben- und Hilfsbetrieben kann von den Handwerkskammern zur Zeit nur überprüft werden, wenn sie zufällig von dieser Tätigkeit erfahren. Das gilt besonders bei Hauptbetrieben, die mit ihrer Tätigkeit keinerlei Nähe zum Handwerk aufweisen.

Da die Tätigkeiten der Anlage A als gefahrgeneigt eingestuft werden, bedarf deren Ausübung einer sachgerechten Überprüfungsmöglichkeit. Eine bloße Anzeigepflicht ist dafür notwendig und ausreichend.

6. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b Doppelbuchstaben bb und cc (§ 3 Abs. 3 Buchstabe b und c HwO)

In Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b sind die Doppelbuchstaben bb und cc zu streichen.

Begründung:

Installationsarbeiten gehören bei gefahrgeneigten handwerklichen Tätigkeiten, z.B. bei den Installateuren und den Elektrotechnikern, zu den Gesundheit und Leben Dritter besonders gefährdenden Kernelementen ihrer Tätigkeit. Auch bei dem unentgeltlichen Einsatz eines Hilfsbetriebes ist es nicht vertretbar, die Ausführenden dieser Arbeiten von Qualifikationsanforderungen zu befreien. Die Umstände der Tätigkeit sind nicht geeignet, die Gefahren der Tätigkeit zu mindern.

7. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 4 HwO)

Artikel 1 Nr. 6 ist wie folgt zu fassen:

"6. § 4 wird wie folgt gefasst:

'§ 4

Nach dem Ausscheiden des Betriebsleiters hat der in die Handwerksrolle eingetragene Inhaber eines Betriebes der Anlage A oder sein Rechtsnachfolger oder sonstige Verfügungsberechtigte Nachfolger unverzüglich für die Einsetzung eines anderen Betriebsleiters zu sorgen."

Begründung:

Mit der bisherigen Wortwahl wird bei Ausscheiden eines Betriebsleiters zur Bestellung eines neuen Betriebsleiters allein der Nachfolger eines Betriebsinhabers verpflichtet. Das Ausscheiden des Betriebsleiters muss aber nicht notwendig auch das Ausscheiden des Betriebsinhabers zur Folge haben. In aller Regel muss daher auch der bisherige Betriebsinhaber zur Bestellung eines neuen Betriebsleiters verpflichtet sein. Die Reihenfolge der Begriffe Inhaber und Rechtsnachfolger ist daher umzukehren.

8. Die Bundesregierung wird gebeten, für Unternehmen, die nicht wesentliche Tätigkeiten eines Handwerksberufes der Anlage A ausüben, die Anwendung der Vorschriften der §§ 18 bis 20 der Handwerksordnung (HwO) vorzusehen.

9. Zu Artikel 1 Nr. 45 (§ 51a Abs. 1 HwO)

In Artikel 1 Nr. 45 ist § 51a Abs. 1 wie folgt zu fassen:

„(1) Für Gewerbe der Anlage B, für die eine Ausbildungsordnung nach § 25 dieses Gesetzes oder nach § 25 des Berufsbildungsgesetzes erlassen worden ist, kann eine Meisterprüfung abgelegt werden."

Begründung:

Die Streichung der Meisterpflicht für zahlreiche Handwerke der Anlage A beruht im Wesentlichen darauf, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gewerbefreiheit nach heutiger Betrachtung in allen Handwerksbereichen Vorrang vor der Meisterpflicht hat, in denen gewerbliche Abnehmer und die Verbraucher als Marktgegenseite in der Lage sind, eigenständig zu

entscheiden, ob sie die handwerklichen Tätigkeiten von einem Meisterbetrieb oder einem weniger qualifizierten Betrieb erbracht haben wollen.

Es besteht jedoch ein unverändert hohes Bedürfnis und Interesse der Marktgegenseite des Handwerks sowie ein besonderes volkswirtschaftliches Interesse, den hohen Bestand an Meisterbetrieben und damit auch die über Jahrzehnte erarbeiteten Qualitätsstandards im Handwerk ungeschmälert zu erhalten. Es ist daher allen Handwerken, für die bisher Ausbildungsordnungen oder Meisterprüfungsordnungen bestanden, der Zugang zur freiwilligen Meisterprüfung zu gewähren.

Es besteht andererseits kein Bedürfnis und keine Notwendigkeit, den Zugang zur freiwilligen Meisterprüfung von einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung abhängig zu machen. Allein die Normierung einer Verordnungsermächtigung erweckt vielmehr den fatalen Eindruck, dass auch eine freiwillige Meisterprüfung in den zulassungsfreien Handwerksgewerben grundsätzlich entbehrlich ist und nur in besonders zu prüfenden Ausnahmefällen zugelassen werden sollte. Eine solche Regelung ist weder vertretbar noch entspricht sie den übrigen Begründungen des Gesetzentwurfs.

10. Zu Artikel 1 Nr. 45 (§ 51a Abs. 4 Satz 2 HwO)

In Artikel 1 Nr. 45 ist § 51 Abs. 4 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Die durch die Abnahme der freiwilligen Meisterprüfungen entstehenden Kosten soll nach dem Gesetzentwurf die Handwerkskammer tragen. Die Handwerkskammer müsste diese Kosten über die von allen Pflichtmitgliedern der Handwerkskammer erhobenen Beiträge umlegen und damit sozialisieren. Ein Rechtsgrund dafür ist nicht ersichtlich und wird in der Begründung des Entwurfs auch nicht genannt.

Da die freiwillige Meisterprüfung ein erheblicher geldwerter Vorteil im Wettbewerb sein kann und auch nach Sinn und Zweck von § 51a sein soll, ist es angemessen und notwendig, die Kosten ebenso wie bei der Meisterpflichtprüfung auch hier den Prüflingen aufzuerlegen.

Eine Streichung von Satz 2 ist daher erforderlich.

11. Die Bundesregierung wird gebeten, in den Gesetzentwurf eine Ermächtigungsgrundlage aufzunehmen, die den Ländern das Recht einräumt, die Entscheidung über alle Ausnahmegewilligungs- und Ausübungsberechtigungsentscheidungen auf andere Behörden zu übertragen, ohne die Handwerkskammern auszuschließen.

12. Die Bundesregierung wird gebeten, die Vorschriften der Handwerksordnung über die Zuerkennung der fachlichen Eignung sowie die Untersagung des Einstellens und Ausbildens mit dem Ziel zu überprüfen, diese Entscheidungen ebenfalls den Kammern zu übertragen.

13. Zu Artikel 1 Nr. 52a - neu - (§ 91a - neu - HwO)

In Artikel 1 ist nach Nr. 52 folgende Nr. 52a einzufügen:

"52a. Nach § 91 wird folgender neuer § 91a eingefügt:

'§ 91a

In Streitigkeiten zwischen Inhabern eines Gewerbebetriebes der Anlage A und ihren Auftraggebern ist die Erhebung einer Klage erst zulässig, nachdem vor der Vermittlungsstelle zur Beilegung von Streitigkeiten (§ 91 Abs. 1 Nr. 11) versucht worden ist, die Streitigkeit einvernehmlich beizulegen. Das Verfahren wird durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit mit Zustimmung des Bundesrates geregelt."

Begründung:

Die vom Handwerk geltend gemachten umfassenden Zahlungsmoralprobleme beruhen auf der Seite des Handwerks zu einem nicht unwesentlichen Teil auf Schlechterfüllung und der Verfahrensdauer von Rechtsstreitigkeiten. Die von dem Handwerk im allgemeinen und im Zusammenhang mit Schwarzarbeit im Besonderen in Anspruch genommene Qualitätsleistung des Handwerks können vor diesem Hintergrund nicht in dem gebotenen Maße zum Tragen kommen. Schlichtungsverfahren bei Handwerkskammern sind in hohem Maße geeignet, durch Einschaltung der den Kammern zur Verfügung stehenden Sachverständigen oder durch dritte Fachgutachter eine zeitnahe und tragfähige Klärung von Streitigkeiten und eine rasche Bereinigung von Fehlleistungen im Interesse des Handwerks und seiner Abnehmer herbeizuführen. Schlichtungsverfahren sind zwar schon bisher Aufgaben der Kammern (§ 91 Abs. 1 Nr. 11 HwO), haben aufgrund der Freiwilligkeit beider Parteien aber faktisch keine Bedeutung. Abgelehnt werden sie in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen auch von den Handwerkern.

Obligatorische Verfahren können sachverständige Klärung von Streitigkeiten fördern, die Gerichte nachhaltig entlasten, die Rechtswege verkürzen und Zahlungen wesentlich beschleunigen.