

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung

A. Problem

Die Zugangsvoraussetzungen für die Gründung einer selbständigen Existenz im Handwerk sind in der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich einmalig hoch. Um selbständig in einem Vollhandwerk (nach Anlage A der Handwerksordnung) tätig sein zu können, ist die Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich, wofür wiederum das Ablegen der Meisterprüfung zwingende Voraussetzung ist. Fast alle anderen europäischen Staaten begnügen sich hingegen mit Zulassungsregeln für die sogenannten gefahrengeneigten Handwerke, manche Staaten kommen völlig ohne Zulassungsbeschränkungen aus.

Der schwierige Zugang zum Handwerk behindert Existenzgründungen. Durch die Pflicht zur Meisterprüfung wird die Gewerbe- und Berufsfreiheit im Handwerk massiv eingeschränkt. Erhebliche Arbeitsplatz- und Ausbildungspotentiale werden verschenkt und Schwarzarbeit begünstigt.

Dies ist heutzutage schon deshalb nicht mehr zu rechtfertigen, weil Handwerker aus anderen europäischen Staaten in der Bundesrepublik Deutschland ohne Meisterbrief selbständig tätig sein können.

Das Handwerk ist einer der wichtigsten Bündnispartner für den ökologischen Umbau und die Etablierung der nachhaltigen Dienstleistungsgesellschaft. Im Zuge der Energiewende ist eine Existenzgründungswelle im Handwerk zu erwarten. Nicht zuletzt diese gilt es mit günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu flankieren.

B. Lösung

Die Zugangsvoraussetzungen zum Handwerk werden gelockert. In die Handwerksrolle können sich im Bereich der sogenannten nicht gefahrengeneigten Handwerke künftig auch Handwerksge-
sellen eintragen lassen, die drei Jahre lang ununterbrochen in ihrem Beruf tätig waren. Mit zweijähriger erfolgreicher Selbst-

ständigkeit und dem Nachweis ihrer Ausbildungseignung erwerben sie die Berechtigung, Lehrlinge auszubilden.

Die Zugehörigkeit einzelner Gewerbe zum Handwerk und die Abgrenzung der Handwerke untereinander werden von diesem Gesetzentwurf nicht berührt. Sie bedürfen einer separaten Regelung.

C. Alternativen

1. Abschaffung jeglicher Zugangsvoraussetzungen im Handwerk.
2. Erhalt des bestehenden Zustands.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung

Artikel 1

Änderung der Handwerksordnung

Das Gesetz zur Ordnung des Handwerks in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1254, 1313), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 Abs. 1 ist folgender Absatz 1 a einzufügen:

„(1 a) In die Handwerksrolle wird ferner eingetragen, wer in dem von ihm zu betreibenden Handwerk mit Ausnahme der in den Nummern 17, 24 a, 26, 32, 35, 89, 90, 91 und 94 der Anlage A zur Handwerksordnung genannten Gewerbe die Gesellenprüfung bestanden und das Handwerk mindestens drei Jahre ununterbrochen ausgeübt hat.“
2. § 21 Abs. 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Fachlich geeignet ist, wer

 1. die Meisterprüfung in dem Handwerk, in dem ausgebildet werden soll, bestanden hat oder
 2. die Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle in dem Handwerk, in dem ausgebildet werden soll, erfüllt, sowie den sich auf die berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse beziehenden selbständigen Teil IV der Meisterprüfung gemäß § 46 Abs. 2 bestanden hat oder

3. nach § 22 ausbildungsberechtigt ist.“
3. In § 22 Abs. 4 Satz 1 werden die Wörter „die Meisterprüfung nicht abgeschlossen haben“ durch die Wörter „die Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 nicht erfüllen“ ersetzt.

4. Nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. der Handwerksbetrieb seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen besteht, es sei denn, der Ausbilder hat in dem Handwerk, in dem ausgebildet werden soll, die Meisterprüfung abgelegt.“

5. § 46 Abs. 2 Satz 1, Halbsatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„Durch die Meisterprüfung ist festzustellen, ob der Prüfling besondere Qualifikationen in dem geprüften Handwerk erfüllt.“

Artikel 2

Änderung der Ausbildereignungsverordnung gewerbliche Wirtschaft

Die Verordnung über die berufs- und arbeitspädagogische Eignung für die Berufsausbildung in der gewerblichen Wirtschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 1972 (BGBl. I S. 707), zuletzt geändert durch die Sechste Änderungsverordnung vom 14. März 1996 (BGBl. I S. 527), wird wie folgt geändert:

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 wird eingefügt:

„die Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 Nr. 2 der Handwerksordnung erfüllt oder“.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 28. Oktober 1997

Margareta Wolf (Frankfurt)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

I. Allgemeine Begründung

Das deutsche Handwerk hat sehr hohe Zugangsschwellen. In 125 Gewerben, die in Anlage A der Handwerksordnung aufgeführt sind, ist das Ablegen der Meisterprüfung zwingende Voraussetzung für die Gründung einer selbständigen Existenz.

Durch die Pflicht zur Meisterprüfung werden Existenzgründungen erschwert. Dabei ist ein großes Potential an qualifizierten Handwerkerinnen und Handwerkern vorhanden, die teilweise seit langen Jahren in ihrem Beruf tätig sind, den zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Meisterprüfung jedoch nicht aufbringen können oder wollen. Mit dem Ablegen der Meisterprüfung sind Kosten von bis zu 40 000 DM und ein durchschnittlicher Zeitaufwand von sieben Jahren verbunden.

Durch die Pflicht zur Meisterprüfung wird die Berufs- und Gewerbefreiheit im Handwerk in erheblichem Maße eingeschränkt und ein erhebliches Potential an Arbeits- und Ausbildungsplätzen verschenkt. Außerdem ist die Pflicht zur Meisterprüfung zumindest mitverantwortlich für die weite Verbreitung von Schwarzarbeit im Handwerk.

Bislang bot die Handwerksordnung verschiedene Nischen, ein Vollhandwerk auch ohne Meisterbrief selbständig auszuüben, z. B. im Reisegewerbe. Die Praxis der Rechtsprechung schränkt diese jedoch zunehmend ein. Die Handwerkskammern kontrollieren im Reisegewerbe tätige Handwerker mit zunehmender Härte. Auch Ausnahmegenehmigungen nach § 8 der Handwerksordnung werden von zahlreichen Bundesländern, insbesondere in den neuen Bundesländern, praktisch nicht mehr erteilt.

Die Pflicht zur Meisterprüfung ist überhaupt nicht mehr verständlich, wenn der EU-Binnenmarkt in Rechnung gestellt wird.

Der Vergleich mit der Praxis und Rechtslage in den anderen EU-Staaten zeigt, daß die deutschen Zulassungsbestimmungen für die selbständige Ausübung eines Handwerks in ihrer Strenge europaweit nahezu einmalig sind. Fast alle anderen europäischen Staaten mit Ausnahme von Luxemburg begnügen sich mit Zulassungsregeln für die sogenannten gefahrengeeigneten Handwerke, also z. B. Gas-, Wasser-, Elektro-, Kälteanlagen- und Heizungsinstallateure, Kfz-Mechaniker sowie für die Gesundheitshandwerke wie z. B. Optiker und Orthopädiegerätehersteller. Manche Staaten kommen völlig ohne Zulassungsbeschränkungen aus. In der Schweiz gibt es bis heute keine Meisterpflicht.

Handwerkerinnen und Handwerker aus EU-Staaten haben inzwischen im Zuge der Freizügigkeit die Möglichkeit, sich in der Bundesrepublik Deutschland auch ohne Meisterprüfung selbständig zu machen,

wenn sie ihr Gewerbe in ihrem Heimatland sechs Jahre lang selbständig ausgeübt haben. Für Inländer gilt jedoch nach wie vor die Handwerksordnung und damit die Pflicht zur Meisterprüfung. Inländische Handwerkerinnen und Handwerker haben bestenfalls die – reichlich absurde – Alternative, für sechs Jahre ins europäische Ausland zu gehen und sich anschließend in der Bundesrepublik Deutschland selbständig zu machen.

Seitens der Handwerksverbände und der Bundesregierung werden immer wieder zwei zentrale Argumente für den Meisterbrief genannt. Er sei die Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und für den hohen Ausbildungsstand des deutschen Handwerks.

Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) eingerichtete Kommission hat jedoch bereits 1991 überzeugend begründet, warum die zentralen Argumente der Handwerksverbände und der Bundesregierung für die Pflicht zur Meisterprüfung („Großer Befähigungsnachweis“) nicht mehr greifen:

„Als Mittel der Qualitätssicherung ist der Große Befähigungsnachweis entbehrlich. Zum Teil schützt er die Handwerkskunden dort, wo sie gar nicht schutzbedürftig sind. Zum Teil ist der durch ihn vermittelte Schutz zu gering, so daß der Handwerkskunde sich durch individuelle Maßnahmen zusätzlich schützen muß. In beiden Fällen werden dem Verbraucher durch den Großen Befähigungsnachweis überflüssige Kosten aufgebürdet. Dort schließlich, wo das Gütesiegel der Meisterprüfung nützlich ist, wird dieser Qualitätsnachweis auch spontan angestrebt werden, ohne das Erfordernis des Großen Befähigungsnachweises. Für die Vermutung ruinöser Konkurrenz auf den Handwerksmärkten schlechthin gibt es keinen Grund. Im Hinblick auf die unbestreitbaren Ausbildungsüberschüsse im Handwerk muß weitgehend bezweifelt werden, ob es sich überhaupt um einen externen Effekt handelt. Denn diese Ausbildungsleistung läßt sich als Ergebnis von Anreizen erklären, die weniger mit dem Großen Befähigungsnachweis zu tun haben, als mit den besonderen Vorteilen einer Ausbildung im Handwerksbetrieb. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß ohne den Großen Befähigungsnachweis die Ausbildungsleistung im Handwerk beträchtlich sinken würde. Auch die Handwerksgeschichte liefert keine Anhaltspunkte hierfür. (...) Während der Nutzen des Großen Befähigungsnachweises zweifelhaft erscheint, sind die Kosten erheblich. An erster Stelle zu nennen sind dabei jene gesellschaftlichen Kosten, die sich aus der Beschränkung der Freiheitsrechte einer Vielzahl von Bürgern durch den Großen Befähigungsnachweis ergeben, weil er ihnen ein breites Spektrum selbständiger wirtschaftlicher Betätigung versperrt oder sie in die Illegalität der Schwarzarbeit drängt.“

(Zweiter Bericht der Deregulierungskommission, März 1991).

Gegen die Annahme einer sinkende Ausbildungsquote spricht auch die Tatsache, daß im Handwerk nie mehr ausgebildet wurde als vor 1935, dem Zeitpunkt der Einführung der Meisterpflicht. Die Inhaber handwerklicher Betriebe (d. h. Handwerksmeister) sind häufig nur noch kaufmännisch in ihrem Betrieb tätig, so daß die Ausbildung faktisch in den Händen angestellter Handwerksgelesen liegt.

Auch die relativ geringe Zahl von Konkursen im Handwerk spricht nicht unbedingt für die Vorteilhaftigkeit der Handwerksordnung. Diese Tatsache kann auch so interpretiert werden, daß durch die hohen Zugangshürden im Handwerk geringerer Wettbewerb herrscht, was auch weniger fähigen Firmeninhabern das wirtschaftliche Überleben am Markt sichert.

Die Bundesregierung wird dem erheblichen Reformbedarf im Handwerk nicht gerecht. Die Reform der Anlage A der Handwerksordnung, die derzeit im BMWi vorbereitet wird und die eine Neustrukturierung der Handwerksberufe und Erhöhung der Flexibilität des Handwerks zum Ziel hat, geht am Kern des Problems vorbei. Die Rahmenbedingungen für das Handwerk können nicht grundlegend verbessert werden, wenn die grundsätzliche Frage nach den Zulassungsvoraussetzungen nicht gestellt wird. Die geplanten Änderungen sind zudem praxisfern und kontraproduktiv. Für zahlreiche Gewerbe soll nach den Plänen der Bundesregierung die Meisterprüfung neu eingeführt werden bzw. bisher industriell geprägte Tätigkeitsbereiche in bestehende Handwerke einbezogen werden.

Dies gilt insbesondere für den Bereich der neuen Medien (z. B. Druckvorlagenhersteller, Informations- und Kommunikationselektroniker). In der Computerbranche sind tausende selbständige Existenzen gefährdet, wenn die Pläne der Bundesregierung und der Handwerksverbände Wirklichkeit werden und für Software-Spezialisten und Desktop-Publisher die Meisterprüfung zur Pflicht wird, wenn sie einen Betrieb eröffnen möchten. Die Einstufung als handwerklichen Beruf macht Seiteneinsteigern, die das Gesicht der Branche prägen, den Berufszugang praktisch unmöglich.

Der hier vorliegende Gesetzentwurf hat daher zum Ziel, die Existenzgründung im Handwerk auch ohne Meisterprüfung zu ermöglichen. Der Gesetzentwurf sieht vor, Existenzgründungen im Handwerk bereits dann zuzulassen, wenn die Handwerkerin oder der Handwerker den Gesellenbrief erworben und das Handwerk mindestens drei Jahre ausgeübt hat.

Die Zugehörigkeit einzelner Gewerbe zum Handwerk und die Abgrenzung der Handwerke untereinander werden von diesem Gesetzentwurf nicht berührt. Sie bedürfen einer separaten Regelung.

Es geht dabei nicht um eine Abschaffung der Meisterprüfung, sondern um eine Belebung des Wettbewerbs im Handwerk.

Der Meisterbrief wandelt sich von der verpflichtenden Voraussetzung zum freiwilligen Qualitätskriterium. Er behält weiterhin seinen Platz als besonderer Qualifikationsnachweis. Verbraucherinnen und Verbraucher sind an einem breiten Spektrum von Dienstleistungen verschiedener Stufen von Qualität und Preis interessiert. Es muß ihnen überlassen werden, ob sie lieber die Dienste eines Meisterbetriebes oder eines anderweitig qualifizierten Handwerkers in Anspruch nehmen wollen. Als Vorbild kann die französische Entwicklung gelten, wo Handwerker die freiwillige Meisterausbildung zunehmend als Gütesiegel nutzen.

Für die sogenannten gefahrgeneigten Handwerke bleibt der Erwerb des Meisterbriefes verpflichtende Voraussetzung für die Gründung eines Betriebes. Zu den gefahrgeneigten Handwerken gehören Schornsteinfeger, Kälteanlagenbauer, Kraftfahrzeugmechaniker, Gas- und Wasserinstallateure, Elektroinstallateure, Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädiemechaniker, Zahntechniker.

Eine Lockerung des Berufszugangs zum Handwerk hätte zahlreiche positive Effekte. Existenzgründungen würden erleichtert, Schwarzarbeit eingedämmt, die Ausbildungssituation verbessert und mehr Arbeitsplätze geschaffen.

Das Handwerk ist gerade vor dem Hintergrund der ökologischen Erneuerung der Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Bereits 40 Prozent der Betriebe sind mehr oder weniger mit Umweltfragen beschäftigt. Das Handwerk ist für den ökologischen Umbau ein wichtiger Verbündeter. Im Zuge der Energiewende ist eine Existenzgründungswelle im Handwerk zu erwarten. Diese gilt es mit günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu flankieren.

Die Organisation des Handwerks grundlegend zu reformieren und den Zugang zum Handwerk völlig zu liberalisieren, erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Anders als die Industrie- und Handelskammern genießt die Organisation des Handwerks und die Handwerkskammern eine relativ große Akzeptanz unter ihren Mitgliedern nicht zuletzt deswegen, weil die Meisterpflicht bisher den Zugang zum Handwerk begrenzt hat.

Primäres Ziel des Gesetzentwurfs ist es, zunächst Außenstehenden den Zugang zum und die Existenzgründung im Handwerk zu erleichtern. Die künftige Entwicklung bleibt abzuwarten. Meisterbrief und die Organisation des Handwerks müssen sich nun im Wettbewerb bewähren.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 7 Abs. 1a HWO)

Enthält den Kern des Gesetzentwurfs: In die Handwerksrolle können künftig auch Personen eingetragen werden, die in einem Handwerk die Gesellenprüfung abgelegt haben und in ihrem Beruf mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tätig waren.

Das Ablegen der Meisterprüfung ist somit keine zwingende Voraussetzung mehr.

Ausgenommen von der Lockerung sind die sogenannten gefahrgeneigten Handwerke. Dies sind folgende der in Anlage A der Handwerksordnung aufgeführten Gewerbe:

- Schornsteinfeger (Nr. 17)
- Kälteanlagenbauer (Nr. 24a)
- Kraftfahrzeugmechaniker (Nr. 26)
- Gas- und Wasserinstallateure (Nr. 32)
- Elektroinstallateure (Nr. 35)
- Augenoptiker (Nr. 89)
- Hörgeräteakustiker (Nr. 90)
- Orthopädiemechaniker (Nr. 91)
- Zahntechniker (Nr. 94)

Zu Nummer 2 (§ 21 Abs. 3 HWO)

Die Berechtigung zum Einstellen und Ausbilden von Lehrlingen (Auszubildenden) ist künftig nicht mehr an das Bestehen der gesamten Meisterprüfung geknüpft. Als fachlich zur Ausbildung geeignet gilt auch, wer die o. g. Anforderungen für die Eintragung in die Handwerksrolle erfüllt und außerdem den selbständigen Teil IV der Meisterprüfung erfolgreich abgelegt hat, in dem die zur Ausbildung notwendigen berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse geprüft werden.

Zu Nummer 3 (§ 22 Abs. 4 HWO)

Redaktionelle Anpassung

Zu Nummer 4 (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 HWO)

Handwerker, die in die Handwerksrolle eingetragen sind und die Voraussetzungen nach § 21 Absatz 3 Nr. 2 erfüllen, d. h. ihre Ausbildungseignung nachgewiesen haben, dürfen erst dann Lehrlinge (Auszubildende) einstellen und ausbilden, wenn ihr Betrieb mindestens zwei Jahre ununterbrochen besteht. Dies soll gewährleisten, daß der Betrieb bereits gefestigt ist und ausreichende Kapazitäten zur Ausbildung bereitstehen, so daß der Abschluß der Ausbildung gesichert ist.

Zu Nummer 5 (§ 46 Abs. 2 HWO)

§ 46 Abs. 2 HWO definiert die Funktion der Meisterprüfung. Bisher war sie die Voraussetzung für die selbständige Führung eines Handwerksbetriebes und die ordnungsgemäße Ausbildung von Lehrlingen. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf dürfen diese Tätigkeiten auch Personen ausüben, die die Meisterprüfung nicht abgelegt haben. Die Meisterprüfung dient daher künftig allein dem Nachweis besonderer Qualifikationen in dem geprüften Handwerk, die der Profilierung und Spezialisierung am Markt dienen.

Zu Artikel 2 (§ 6 Abs. 1 AEVO)

Redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

