

Geszentwurf

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Übergangsgesetzes aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

A. Problem

1. Handwerkskammern und Behörden gehen mit Abmahnverfahren, Betriebs-schließungen und Bußgeldern gegen Trockenbauunternehmen vor, die nicht in die Handwerksrolle eingetragen sind. Betroffen sind insbesondere kleinere mittelständische Unternehmen und Existenzgründer, aber auch Handwerks- und Industriebetriebe, die nicht eingetragene Trockenbaufirmen als Unterauftragnehmer beschäftigen. Dadurch werden Arbeitsplätze gefährdet und Existenzgründungen erschwert. Diese Praxis wird unter Berufung auf mehrere gerichtliche Entscheidungen fortgesetzt, obwohl der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages mit einer einstimmigen Entschließung vom 17. Juni 1998 klargestellt hatte, dass der Akustik- und Trockenbau bereits nach geltendem Recht nicht dem Handwerk vorbehalten ist und der Gesetzgeber in der Handwerksnovelle 1998 gerade mit Blick auf den Trockenbau Klarstellungen zum Vorbehaltsbereich des Handwerks nach § 1 Abs. 2 Handwerksordnung (HwO) und zur Bedeutung der Meisterprüfungsberufsbilder nach § 45 Nr. 1 HwO getroffen hat.
2. Zur Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheiten, zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Erleichterung von Existenzgründungen ist eine klarstellende spezielle gesetzliche Regelung erforderlich.

B. Lösung

Gesetzlich klargestellt werden soll, dass der Akustik- und Trockenbau keine wesentliche Tätigkeit eines Gewerbes der Anlage A der Handwerksordnung ist. Damit wird gewährleistet, dass nicht nur Handwerksbetriebe sondern auch nicht in die Handwerksrolle eingetragene Betriebe Akustik- und Trockenbauarbeiten ausüben dürfen.

Durch die gesetzliche Klarstellung werden bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt, Arbeitsplätze und bestehende Betriebe gesichert sowie Existenzgründungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtert.

Einbußen an der Qualität der Leistungen sind als Folge der Klarstellung nicht zu befürchten. Vielmehr wird sichergestellt, dass sich der Akustik- und Trockenbau im zunehmend internationalen Wettbewerb besser behaupten und

entwickeln kann. Der hohe Leistungsstand im Akustik- und Trockenbau ist das Ergebnis des zwischen handwerklichen und nichthandwerklichen Trockenbaubetrieben herrschenden Leistungswettbewerbs. Die Qualität der Leistung und der Ausbildung von nichthandwerklichen Akustik- und Trockenbaubetrieben ist derjenigen des Handwerks gleichwertig.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Auswirkungen des Gesetzes auf Einnahmen und Ausgaben der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

Aufgrund der gesetzlichen Klarstellung, dass der Akustik- und Trockenbau nicht zum Vorbehaltsbereich von Handwerken gehört, werden mehr Chancengleichheit und Wettbewerb geschaffen. Nichthandwerklichen Unternehmen wird die Möglichkeit eröffnet, sich rechtlich gesichert auf einem expandierenden und hochinnovativen Markt zu betätigen. Dies kommt insbesondere auch kleinen und mittleren Unternehmen zugute. Der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteilen ist Voraussetzung für das Fortbestehen des Leistungswettbewerbs zwischen allen Marktteilnehmern. Dies schafft auch günstige Voraussetzungen für eine Kostensenkung am Bau.

Das Gesetz wird somit insgesamt positive Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau haben.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Übergangsgesetzes aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Übergangsgesetzes aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerks- ordnung und anderer handwerksrechtlicher Vor- schriften

Dem § 1 des Übergangsgesetzes aus Anlass des Zweiten
Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer

handwerksrechtlicher Vorschriften vom 25. März 1998
(BGBl. I S. 596) wird folgender Absatz angefügt:

„(8) Der Akustik- und Trockenbau ist keine wesentliche
Tätigkeit eines der in der Anlage A zur Handwerks-
ordnung aufgeführten Gewerbe.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. Februar 2000

Dr. Peter Struck und Fraktion
Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Ungeachtet einer eindeutigen und einstimmigen Entschließung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages und gesetzlicher Klarstellungen herrscht immer noch eine weit verbreitete Rechtsunsicherheit bezüglich der Frage, ob der Akustik- und Trockenbau ein freies Gewerbe oder dem Handwerk vorbehalten ist. Ordnungsämter und Handwerksorganisationen gehen mit Abmahnungen, Bußgeldern und Betriebsschließungen gegen nicht in die Handwerksrolle eingetragene Trockenbauunternehmen vor.

Dadurch gehen Arbeitsplätze verloren und werden beschäftigungspolitisch dringend erwünschte Existenzgründungen in dem stark expandierenden Bereich des Akustik- und Trockenbaus erschwert oder verhindert. Besonders betroffen sind Existenzgründer und kleinere mittelständische Unternehmen, die häufig einfachere Trockenbauleistungen im Unterauftrag erbringen. Auch große, im Markt langjährig erfolgreiche Unternehmen sind gefährdet, denen bei Schließung der Subunternehmen hohe Vertragsstrafen drohen, wenn sie ihre Aufträge nicht termingerecht erfüllen können. Zudem müssen viele, die gegenwärtig zum „Industriemeister Trockenbau“ ausgebildet werden, befürchten, sich später nicht selbständig machen zu können.

Zu Unrecht wird vielfach der Vorwurf der Schwarzarbeit gegen Unternehmen erhoben, die nicht in die Handwerksrolle eingetragen sind. Das Fehlen einer Eintragung in die Handwerksrolle rechtfertigt diesen Vorwurf nicht. Nicht gerechtfertigt ist auch der pauschal erhobene Vorwurf, dass diese Unternehmen gegen arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen verstoßen. Das Handwerksrecht dient nicht der Einhaltung sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften. Deren Einhaltung wird mit besonderen gesetzlichen Regelungen bezweckt, die für handwerkliche wie nichthandwerkliche Unternehmen gelten. So haften Generalunternehmer für das Abführen von Sozialabgaben durch die von ihnen beauftragten Subunternehmer. Die Handwerksordnung dient auch nicht dem Ziel und bietet keine Handhabe, die Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen, z. B. über den Mindestlohn im Baugewerbe, zu gewährleisten. Bei Tarifbindung muss jeder Betrieb den festgelegten Mindestlohn zahlen, wenn arbeitszeitlich überwiegend Trockenbautätigkeiten erbracht werden. Für die Einhaltung von Arbeitgeberpflichten ist unerheblich, ob die Tätigkeit in Anlage A oder Anlage B geregelt ist oder außerhalb der Anlagen A und B liegt oder ob sie handwerksmäßig oder industriell ausgeübt wird.

Abmahnungen, Bußgelder und Betriebsschließungen haben nachteilige Folgen für den Wettbewerb. Letztlich führt dies zu Baukostensteigerungen und zugleich zu Wettbewerbsvorteilen für Anbieter mit weniger restriktiven Eintragungsvoraussetzungen aus dem EU/EWR-Raum. Standortnachteile können Betriebsverlagerungen zur Folge haben.

Es ist deshalb eine gesetzliche Regelung erforderlich, durch die Rechtssicherheit geschaffen, Arbeitsplätze gesichert und Existenzgründungen erleichtert werden.

2. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft). Es handelt sich bei dem Gesetzentwurf um eine die Handwerksordnung ergänzende Regelung. Diese kann nur vom Bund erlassen werden, da der Bund den Bereich des Handwerksrechts abschließend geregelt hat.

Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates, da das Zustimmungserfordernis auslösende Regelungen nicht vorgesehen sind, insbesondere nicht das Verwaltungsverfahren der Länderbehörden geregelt wird.

3. Auswirkungen des Gesetzes auf Einnahmen und Ausgaben der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

4. Das Gesetz wird somit insgesamt positive Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau haben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Übergangsgesetzes aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften)

1. Mit der „Handwerksnovelle 1998“ sind im Interesse der Handwerker und ihrer Kunden insbesondere die Möglichkeiten für handwerksübergreifende Tätigkeiten verbessert, eine höhere Flexibilität der Anbieter von Handwerksleistungen ermöglicht und die Ausbildungsmöglichkeiten im Handwerk verbessert worden. Daneben wurden gewisse Erleichterungen für den beruflichen Zugang zum Handwerk geschaffen. Diese neuen Bestimmungen werden in der Praxis überwiegend ohne besondere Schwierigkeiten umgesetzt. Auf den Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 15. Juni 1999 über Erfahrungen mit der novellierten Handwerksordnung, insbesondere zum Trockenbau (Ausschuss-Drucksache 43/14 vom 23. Juni 1999) wird Bezug genommen.

2. Hingegen haben die durch § 1 Abs. 2 und § 45 Nr. 1 HwO getroffenen Klarstellungen zum Erfordernis der Meisterprüfung und zur Bedeutung der Meisterprüfungsberufsbilder in der Praxis der Behandlung des Akustik- und Trockenbaus nicht gegriffen.

Bei den Regelungen hatte der Gesetzgeber vor allem den Akustik- und Trockenbau im Blick, den das Handwerk – soweit nicht eine eindeutige industrielle Betriebsform vorliegt – als Vorbehaltsbereich in Anspruch nimmt. Anlass war die Praxis von Behörden, Handwerksorganisationen und Gerichten, die Entscheidung, ob eine Meisterprüfung erforderlich ist, „maßgeblich“, d. h. mit tragender Begründung, darauf zu stützen, dass der Trockenbau ausdrücklich in Meisterprüfungsberufsbildern bestimmter Handwerke aufgeführt ist.

Auch aus dem vielfach zur Begründung für das Entstehen neuer Vorbehaltsbereiche herangezogenen „dynamischen Handwerksbegriff“ ergibt sich nicht, dass der Akustik- und

Trockenbau zum Vorbehaltsbereich von Handwerken gehört. Dieser Begriff besagt im Wesentlichen, dass sich das Handwerk als solches der technischen Entwicklung anpassen und sich diese Entwicklung zunutze machen darf, ohne Gefahr zu laufen, dadurch die Handwerkseigenschaft zu verlieren (BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 1993 a. a. O.). Nach dieser in der Praxis entwickelten Abgrenzungshilfe ist ein Betrieb ein Handwerksbetrieb und kein Industriebetrieb, wenn „wesentliche“ Tätigkeiten eines Gewerbes der Anlage A im Sinne des § 1 Abs. 2 HwO ausgeübt werden und nach dem Gesamtbild des Unternehmens unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien mehr für eine handwerksmäßige als für eine industriemäßige Betriebsform spricht. Aus diesem Begriff lässt sich aber, so das Bundesverwaltungsgericht, „nicht herleiten, dass allein auf Grund der tatsächlichen technischen Entwicklung das Gebiet der handwerklichen Betätigung erweitert und die vom Grundgesetz gewährleistete Berufsfreiheit insoweit eingeschränkt werden könnte, ohne dass der Gesetzgeber von der ihm eingeräumten Regelungsbefugnis des Artikels 12 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch macht“. Dem Handwerk bleibt aber unbenommen, sich zur Ausübung seiner Vorbehaltsbereiche aller technischen Möglichkeiten zu bedienen, sich also insoweit auch weiter zu entwickeln, und auch dem Handwerk nicht vorbehaltene Tätigkeiten auszuüben, soweit nach anderen Rechtsvorschriften keine spezifischen Voraussetzungen bestehen.

Unterschiedliche Darstellungen zum Akustik- und Trockenbau in der Gesetzesbegründung zur Änderung des § 45 Nr. 1 HwO (Drucksache 13/9388 zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 45) Buchstabe c, S. 21) und in dem Beschluss und Bericht des Wirtschaftsausschusses (Drucksache 13/9875) hatten eine deutliche Zunahme von Abmahnungen, Bußgeldentscheidungen und Betriebsschließungen zur Folge. Deshalb hat der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Entschließung vom 17. Juni 1998 klargestellt, dass der Akustik- und Trockenbau nicht dem Vorbehaltsbereich eines oder mehrerer der in der Anlage A aufgeführten Handwerke zuzurechnen ist und die Erwartung geäußert, dass diese Praxis damit beendet wird. Im Übrigen hatte er dem nächsten Bundestag die Erwägung empfohlen, diesen Bereich einer speziellen gesetzlichen Regelung zu unterwerfen.

Entgegen dieser Sach- und Rechtslage und entgegen der Entschließung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages gehen Handwerksorganisationen und Ordnungsämter weiterhin gegen nicht in die Handwerksrolle eingetragene Trockenbauunternehmen vor. Sie berufen sich darauf, dass der Gesetzgeber keine verbindliche Regelung zum Akustik- und Trockenbau getroffen hat und mehrere gerichtliche Entscheidungen diesen dem Handwerk zuordnen. Deshalb wird gesetzlich geregelt, dass der Akustik- und Trockenbau keine wesentliche Tätigkeit eines Gewerbes der Anlage A ist.

Der Akustikbau wird aus Gründen der Rechtsklarheit in die Klarstellung aufgenommen, um Zweifel auszuräumen, ob dieser Tätigkeitsbereich von der gesetzlichen Regelung erfasst wird.

3. Die Regelung stellt sicher, dass Handwerker auf diesem wichtigen Teil des Bauparktes weiterhin Akustik- und Trockenbau anbieten und ausführen dürfen. Das Handwerk wird sich hier auch künftig behaupten. Dazu trägt zweifellos der große Befähigungsnachweis bei. Das Handwerk erweist sich als ein stabiler Wirtschaftsbereich mit anerkannt hohen Ausbildungsleistungen. Der große Befähigungsnachweis bleibt deshalb Voraussetzung für die Selbständigkeit im Handwerk.

4. Eine Übernahme von Teilbereichen aus dem einheitlichen Berufsbild des Akustik- und Trockenbaugewerbes als „handwerksähnliches“ Gewerbe in die Anlage B zur Handwerksordnung, wie von Handwerksorganisationen angeregt, wird nicht vorgesehen. Die dafür erforderliche generalisierende Begriffsbestimmung und Abgrenzung bestimmter Tätigkeitsfelder des Akustik- und Trockenbaus ist angesichts des Herstellungszusammenhangs und fließender Übergänge der betroffenen Arbeitsvorgänge weder sachgerecht noch mit der erforderlichen Rechtsklarheit und Eindeutigkeit möglich. Damit würde insbesondere das Ziel der Rechtssicherheit für bestehende Betriebe und Existenzgründer sowie das Ziel der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen verfehlt (vgl. im Einzelnen Ausschuss-Drucksache 91/14).

Der Gesetzentwurf schafft Rechtssicherheit für den Gesamtbereich des Akustik- und Trockenbaus. Der Vorschlag des Handwerks hätte zum Ergebnis, dass der nicht von Anlage B erfasste Teilbereich des Akustik- und Trockenbaus der Anlage A zugeordnet und damit Vorbehalt des Handwerks wäre. Handwerkskammern und Behörden würden folgern, dass der Gesetzgeber ihre derzeitige Praxis anerkennt. Die Gerichte würden diese Auffassung bestätigen, wenn der Gesetzgeber in umfassender Kenntnis der Problematik und entgegen seinen mehrfachen eindeutigen Feststellungen Teilbereiche in Anlage B regelt. Gegen derartige Schlussfolgerungen könnten rechtliche Einwände nicht erhoben werden. Ein solches Ergebnis wäre nicht vertretbar. Für die Zuordnung zum Vorbehaltsbereich von Handwerken gibt es weder eine sachliche noch verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Damit würde das mit der vorgesehenen Klarstellung zum Akustik- und Trockenbau verfolgte Ziel verfehlt. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf wäre unabweisbar.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Die Vorschriften des Artikels 1 sollen wegen der damit verbundenen Klarstellung der Rechtslage unverzüglich wirksam werden.

