

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Themenbereiche und Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen	4
Bundesinnungsverband Gebäudereiniger Handwerk	4
Berufsverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker e.V. (BUH)	11
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V.	34
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	43
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	48
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	51
Deutscher Industrie- und Handeskammertag (DIHK)	64
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)	70
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V. (HDE)	73
Bundesverband der Freien Berufe	75
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)	76
Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer e.V.	78
IF Handwerk	82
Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.	90
Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks	92
Deutscher Fleischer-Fachverband	98
Bundesverband Deutscher Heimwerker-, Bau und Gartenfachmärkte e.V.	101
Bundesfachgruppe Behälter- und Apparatebau c/o ZVHK	103
Berufsgenossenschaft der Gas-, Fernwärme- und Wasserwirtschaft	114
Dr. Bode, Institut für Weltwirtschaft Kiel	116
Hilke Böttcher, Rechtsanwältin	119
Prof. Dr. Twardy, Universität Köln, Forschungsinstitut für Berufsbildung im Handwerk	122
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Stober, Universität Hamburg, geschäftsführender Direktor am Institut für Recht d. Wirtschaft	124
Dr. Beate Maiwald, Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften, Abt. für Handwerksrecht	132
Prof. Dr. Kucera, Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen	138

Deutscher Bundestag**15. Wahlperiode**

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit

(9. Ausschuss)

9. Juli 2003

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487

Sitzungssaal: ☎30269

Fax: 36295

Mitteilung**Tagesordnung****28. Sitzung des****Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit****am Dienstag, dem 08. Juli 2003, 10.00 Uhr,****11011 Berlin, Plenarbereich Reichstagsgebäude (PRTG),****Sitzungssaal der SPD-Fraktion 3 S 001**

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einzigiger Tagesordnungspunkt*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der
Handwerksordnung und anderer hand-
werksrechtlicher Vorschriften**

(BT-Drucksache 15/1206)

b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar
Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der CDU/CSU**Handwerk mit Zukunft**

(BT-Drucksache 15/1107)

c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle,
Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der FDP**Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung
zukunftsfest machen**

(BT-Drucksache 15/1108)

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** (federführend)**Innenausschuss**Rechtsausschuss**Finanzausschuss**Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und**Landwirtschaft**Verteidigungsausschuss**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**Ausschuss für Bildung, Forschung und**Technikfolgenabschätzung**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und**Entwicklung**Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** (federführend)**Innenausschuss**Rechtsausschuss**Finanzausschuss**Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und**Landwirtschaft**Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung**Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**Ausschuss für Bildung, Forschung und**Technikfolgenabschätzung**Ausschuss für Tourismus**Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union****Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** (federführend)**Innenausschuss**Rechtsausschuss**Finanzausschuss**Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und**Landwirtschaft**Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung**Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**Ausschuss für Bildung, Forschung und**Technikfolgenabschätzung**Ausschuss für Tourismus**Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union***Dr. Rainer Wend**

Vorsitzender

Themenbereiche

1. Allgemeine Einschätzungen:

- Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkungen der Novelle
- Gründungswelle - Selbständigenkultur - Insolvenzen - Nachhaltigkeit
- Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO
- Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“

2. Kriterium der „Gefahreneneignetheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

- Nachwuchsbedarf - Ausbildungsqualität und -intensität - Ausbildereignung

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Eingeladene Verbände und Sachverständige

I. Verbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesinnungsverband Gebäudereiniger-Handwerk
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
Bundesverband der Freien Berufe
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e. V.
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V.
Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e. V.
Berufsverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker e. V. (BUH)
IFHandwerk
Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.
Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks
Deutscher Fleischer-Fachverband
Hauptverband Farbe, Gestaltung, Bautenschutz
Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk (ZWH)
Bundesverband Deutscher Heimwerker-, Bau und Gartenfachmärkte e. V. (BHB)
TÜV Rheinland Berlin Brandenburg e. V.
Bundesfachgruppe Behälter- und Apparatebau c/o ZVSHK

II. Einzelsachverständige

Prof. Dr. Eekhoff
IfO Institut für Wirtschaftsforschung e. V. , Prof. Dr. Dr. h.c. Sinn
Universität Mannheim, Prof. Dr. Hellwig
RWI Essen, Dr. Lagemann
Universität Köln, Prof. Dr. Sternberg
Richter am OLG Hamm, Detlef Burhoff
Rechtsanwältin Hilke Böttcher
Universität St. Gallen, Prof. Euler
Universität Hamburg, Prof. Dr. Stober
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Trier, Prof. Dr. Schmid
Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften Abt. für Handwerksrecht, Prof. Dr. Küpper
Georg-August-Universität Göttingen, Inst. f. Handwerksrecht, Prof. Dr. Kucera

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)523

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks und Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt**Zusammenfassung***Gefahrgeneigtheit des Handwerks*

Das Gebäudereiniger-Handwerk ist auch nach der Rechtsprechung ein besonders gefahrgeneigtes Handwerk, das die hygienischen Voraussetzungen für das tägliche Funktionieren unseres Gemeinwesens sicherstellt. Die besondere Gefahrgeneigtheit des Gebäudereiniger-Handwerks im Hinblick auf mögliche Gefährdungen von Gesundheit und Leben Dritter ergibt sich aus dem täglichen Einfluss auf die Umweltbedingungen von mehreren Millionen Menschen, wie Berufstätigen, Patienten, Kindern, Reisenden, und auf die Produktions- und Arbeitsbedingungen in zahllosen Einrichtungen, wie z. B. in lebensmittelverarbeitenden Betrieben, der Pharmazeutischen Industrie, Großküchen oder Operationssälen. Die möglichen Gefährdungen ergeben sich dabei sowohl aus den Umgebungsbedingungen (Keimbela-stung, gesundheits- oder umweltgefährdenden Verschmutzungen, u.v.m.) als auch aus der Anwendung, Lagerung und dem Transport von hochwirksamen, bei nicht fachgerechter Handhabung aber auch gefährlichen Reinigungs-, Pflege- und Desinfektionsmitteln.

Ausbildung

Das Gebäudereiniger-Handwerk als Anlage-A-Beruf der Handwerksordnung ist in der Berufsausbildung in den vergangenen 10 Jahren überdurchschnittlich erfolgreich gewesen. Nach absoluten Zahlen belegt es den 22. Platz aller 94 ausbildenden Handwerke der Anlage A HWO. Zwischen 1993 und 1999 hat sich die **Anzahl der Ausbildungsplätze um mehr als 300 % gesteigert**, während im Gesamthandwerk nur eine Steigerung um 10 % zu verzeichnen war. Im

Jahr 2002 konnten die Ausbildungsverhältnisse nicht nur wieder gesteigert werden, sondern es ist auch der höchste Ausbildungsstand in der Geschichte des Gebäudereiniger-Handwerks erreicht worden. Damit weist das Gebäudereiniger-Handwerk eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung auf und verläuft deutlich gegen den rückläufigen Trend bei den Ausbildungszahlen im Gesamthandwerk.

Existenzgründungen / Impulse auf den Arbeitsmarkt

Aktuell existieren 6.652 Betriebe des klassischen Gebäudereiniger-Handwerks, mit einer durchschnittlichen Steigerung der Betriebsanzahl von jährlich rund 5 Prozent. Daneben sind rund 9.000 Kleinbetriebe in Randbereichen der Reinigung tätig. Das beweist, dass Existenzgründungen sowohl in Anlage-A-Unternehmen als auch außerhalb der Anlage-A-Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks, auch in Form der Ich-AG, leicht und zahlreich stattfinden, ohne dass es zu wirklich nennenswerten Abgrenzungsproblemen in der Vergangenheit gekommen ist. Auch aus dieser Perspektive gibt es keinen Grund, das Gebäudereiniger-Handwerk in die Anlage B zu überführen, weil neue Existenzgründungen möglich sind, ohne dass bewährte Strukturen zerstört werden.

Sozialpolitik

Weit über 600.000 Menschen finden im Gebäudereiniger-Handwerk dank allgemeinverbindlicher Lohn- und Rahmentarifverträge einen sozial- und arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsplatz. Entscheidend für das Gebäudereiniger-Handwerk, seine Beschäftigten und deren Familien ist, dass die Tarifstrukturen und damit die soziale Sicherheit dieser 600.000 Menschen nicht zerstört werden.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Sozialpartner führen die von der Regierungskoalition vorgelegten Gesetzentwürfe zwangsläufig zur Aufspaltung der Betriebsstrukturen und damit zum Aufbrechen der Tarifstrukturen, wodurch die soziale Sicherheit und arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsplätze von weit über 600.000 Menschen gefährdet werden.

Bei rund 80 Prozent Lohnkostenanteil am Preis können die von der Regierungskoalition in Aussicht gestellten Senkungen der Verbraucherpreise nur durch massive Lohnsenkungen / Tarifaufgabe erreicht werden.

Mit seinen komplexen und komplizierten Tätigkeiten und deren direkter Auswirkung auf mehrere Millionen Menschen täglich, leistet das Gebäudereiniger-Handwerk gesundheitspolitisch und auch umweltschutzpolitisch einen wichtigen Beitrag. Die Sicherheit von Sauberkeit und Hygiene ist ein hohes Gut, das nicht ohne zwingenden Grund vernachlässigt werden darf.

Einleitung

Das Gebäudereiniger-Handwerk ist mit weit über 600.000 Beschäftigten das beschäftigungsintensivste Handwerk in Deutschland. 2% aller Beschäftigten in Deutschland sind in der Gebäudereinigung tätig. Damit steht das Gebäudereiniger-Handwerk an 14. Stelle aller Berufsgruppen in Deutschland.

Gemäß der Zahl der Auszubildenden steht das Gebäudereiniger-Handwerk an 22. Stelle aller 94 Handwerksberufe, also im oberen Viertel.

Im Gebäudereiniger-Handwerk sind die Lohntarifverträge in der Regel allgemeinverbindlich, ebenso der Rahmentarifvertrag für alle gewerblich Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt sind in den 2.430 Innungsbetrieben des Gebäudereiniger-Handwerks 87 % aller Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk tätig.

Der Markt im Bereich der klassischen Gebäudereinigung, also die Reinigung von Krankenhäusern, Industrieanlagen, Verwaltungsgebäuden, in der Verkehrsmittelreinigung und in der Glasreinigung ist im Wesentlichen gesättigt. Dies belegen sowohl die Umsatzzahlen des Statistischen Bundesamtes als auch eine Marktstudie aus dem Jahr 1996. Danach sind rund 90 % der potenziellen Arbeiten bereits fremdvergeben und werden von den Betrieben des Gebäudereiniger-Handwerks erledigt.

Der einzige Bereich in dem neue Arbeitsplätze geschaffen sowie zugleich Schwarzarbeit beseitigt werden könnte, ist der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen (Haushaltsreinigung). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Jahrbuch 2002, Seite 115) sind im privaten Haushalt im Jahre 2001 nur 39.718 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt worden. Nach dem Gutachten des Bonner Instituts *Zur Zukunft der Arbeit (IZA)* aus dem Jahre 2002 wird das Beschäftigungspotenzial im Rahmen haushaltsnaher Dienstleistungen bundesweit mit 3,63 Millionen Haushalten angegeben.

Neben der handwerklichen Gebäudereinigung gibt es weitere rund 9.000 steuerpflichtige Kleinunternehmen mit Jahresumsätzen von mehr als 16.650,00 €, die im Wesentlichen Dienstleistungen in Kleinstobjekten erbringen. Sie machen im Gesamtmarkt des Gebäudereiniger-Handwerks weniger als 0,8 % des Gesamtumsatzes aus. Auch diese Unternehmen können im weitesten Sinne unter dem Begriff Haushaltsreinigung definiert werden und bestehen im Wesentli-

chen aus Ein-Person-Unternehmen sowie mitarbeitenden Familienmitgliedern. Diese so genannten Unternehmen der „Reinigung nach Hausfrauenart“ führen im Wesentlichen einfache Tätigkeiten aus und werden vom Gebäudereiniger-Handwerk nicht in Frage gestellt. Diese Kleinunternehmen sind tätig, ohne dass sie durch eine Handwerksordnung blockiert werden. Diese Unternehmen sind organisatorisch bei den Industrie- und Handelskammern angesiedelt und von äußerst wenigen Abgrenzungsproblemen tangiert. Rechtsstreitigkeiten oder gar Untersagungsverfügungen auf der Basis der Handwerksordnung sind die absolute Ausnahme. Diese Unternehmen sind auch logistisch und ausbildungspolitisch nicht in der Lage, die höchst komplexen und komplizierten Arbeiten des Gesamthandwerks des Gebäudereiniger-Handwerks durchzuführen, selbst wenn sie dies wollten. Sofern sie entsprechende Ambitionen haben, durchlaufen sie in der Regel freiwillig und ohne große formaljuristische Schwierigkeiten parallel eine Zusatzausbildung im Gebäudereiniger-Handwerk. Dies dient im Übrigen auch der eigenen Sicherheit dieser Unternehmen und deren Beschäftigten.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks stellt in Kürze dar, warum das Gebäudereiniger-Handwerk als Vollhandwerk in der Anlage A richtig positioniert ist und zugleich Existenzgründern bisher nicht im Wege gestanden hat und auch in Zukunft nicht im Wege stehen wird. Die Entfernung des Gebäudereiniger-Handwerks aus der Anlage A hat dramatische Konsequenzen für die weit über 600.000 Beschäftigten des Gebäudereiniger-Handwerks, aber auch für den vorbeugenden Gesundheitsschutz in Deutschland.

Im Wesentlichen gibt es 4 tragende Gründe, das Gebäudereiniger-Handwerk in der Anlage A der Handwerksordnung zu belassen:

1. Besondere Gefährdeneigtheit des Gebäudereiniger-Handwerks / Umweltschutz
2. Ausbildung
3. Sozialpolitik
4. Existenzgründungen / Impulse auf dem Arbeitsmarkt

1. Besondere Gefährdeneigtheit des Gebäudereiniger-Handwerks / Umweltschutz

Das Gebäudereiniger-Handwerk gehört nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz (Beschluss vom 17. März 1986 - 12 A 133/86) zu den besonders gefährgeneigten Handwerken. Die besondere Gefährdeneigtheit ergibt sich im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der in den Betrieben und Reinigungsobjekten Beschäftigten vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben, etwa was die Verwendung gefährlicher Reinigungsmaterialien oder die besonderen technischen Vorkehrungen zur Durchführung der Arbeiten betrifft.

Tatsache und unstrittig ist, dass das Gebäudereiniger-Handwerk mit seinen weit über 600.000 Beschäftigten täglich Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von mehreren Millionen Berufstätigen, Schülern und Patienten hat. Vor der Ausführung der Reinigungsarbeiten stehen, je nach Reinigungsobjekt, zahllose chemische, physikalische und biologische Vorfragen an. Nicht umsonst sind im Rahmen der Meisterprüfung Kenntnisse der berufs-

bezogenen Vorschriften des Hygienerechts, insbesondere des Infektionsschutzgesetzes, der Richtlinien des Robert-Koch-Instituts und der Deutschen Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie, des Chemikalienrechts, insbesondere der Gefahrstoffverordnung und der Schädlingsbekämpfung, sowie aller einschlägigen Regelungen zur Arbeitssicherheit erforderlich. Die Entscheidung, beispielsweise welches Reinigungsmittel in welchem Objekt eingesetzt wird, hängt von der Vorfrage ab, wie die Beschaffenheit des Objektes, die Baumaterialien oder der Nutzungszweck des Objektes sind.

Wichtige Fragen des Umweltrechtes sind ebenso Gegenstand der Vorkalkulation wie Fragen der Auswirkungen der eingesetzten Reinigungsmittel auf die Reinigungskräfte und die Nutzer der jeweiligen Reinigungsobjekte. Dies ist in Schulen anders zu beurteilen als in Altenheimen und Krankenhäusern oder bei der Fassadenreinigung.

Das Gebäudereiniger-Handwerk gehört zu den meist unterschätzten Handwerken hinsichtlich der Bedeutung für die Gesundheit und den Umweltschutz. Es wird gelegentlich der Eindruck erweckt, als ob die ausführenden Reinigungskräfte ohne Ausbildung, quasi wie durch Geisterhand gesteuerte, einfache Tätigkeiten ohne nennenswerten Hintergrund ausüben würden. Das Gefahrenpotenzial und das erforderliche Know-how bis zur Durchführung der Arbeiten werden ebenfalls massiv unterschätzt. Nicht ohne vernünftigen Hintergrund hat der Gesetzgeber in der Verordnung über das Berufsbild für das Gebäudereiniger-Handwerk folgende Kenntnisse und Fertigkeiten vorausgesetzt:

- Kenntnisse über Chemie, Biologie und Bauphysik
- Kenntnisse über Infektionen, Kontamination und Strahlungen
- Kenntnisse der chemischen und biologischen Zusammenhänge und der Wirkungsweise der verwendeten Reinigungs-, Pflege-, Behandlungs-, Desinfektions- und Schädlingsbekämpfungsmittel
- Kenntnisse von Art und Beschaffenheit sowie der chemischen und physikalischen Verhaltensweise der zu bearbeitenden Bau- und Werkstoffe und ihrer Untergründe
- Kenntnisse der Oberflächenveränderung und -verunreinigung durch chemische, physikalische und biologische Einflüsse
- Kenntnisse der Hauptbestandteile, der Eigenschaften, der Anwendung und Lagerung von Reinigungs-, Pflege-, Behandlungs-, Desinfektions- und Schädlingsbekämpfungsmitteln
- Kenntnisse der berufsbezogenen Geräte, Maschinen und Anlagen in Aufbau, Wirkungsweise, Betrieb, Wartung und Instandhaltung
- Kenntnisse der berufsbezogenen Vorschriften des Hygienerechts, insbesondere des Infektionsschutzgesetzes, der Richtlinien des Robert-Koch-Instituts und der Deutschen Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie sowie des Chemikalienrechts, insbesondere der Gefahrstoffverordnung und der Schädlingsbekämpfung

- Beurteilung der zu entfernenden Stoffe auf Gesundheitsgefährdung, Explosionsgefahr und Brennbarkeit
- Beurteilung der Beschaffenheit der zu bearbeitenden Flächen und ihrer Untergründe, der Oberflächenveränderungen und -verunreinigungen
- Bestimmen, Mischen und Zubereiten von Reinigungs-, Pflege- und Behandlungsmitteln
- Kehren, Feucht- und Nasswischen, Waschen mit wässrigen Lösungen und mit neutralen, alkalischen oder sauren Reinigern sowie Scheuern und Neutralisieren
- Imprägnieren, Immunisieren und Antistatisieren
- Desinfizieren
- Bekämpfen von Schädlingen
- Entfernen von Oxidationen, Verunreinigungen und Rückständen, Auftragen von Metallschutz- und Metallpflegemitteln

Unabhängig von der Meisterausbildung fallen bereits im Bereich der schriftlichen Prüfung für die Gesellenausbildung 80 % der Fragen in den Prüfungsbereich Reinigung, Pflege und Konservierung sowie in den Prüfungsbereich Hygiene, Sanitär und Gesundheit.

Einen ganz erheblichen Stellenwert besitzt dabei der fachgerechte Umgang mit Reinigungs-, Pflege- und Desinfektionsmitteln, der Kenntnisse über die in diesen Mitteln enthaltenen Säuren, Laugen, Lösungsmittel und Desinfektionswirkstoffe beinhaltet. Bereits vor dem eigentlichen Einsatz dieser Substanzen, beginnt das Know-how mit der sachgerechten Lagerung dieser Substanzen unter Einhaltung aller Umweltschutzbestimmungen, dem Transport in die Objekte unter Beachtung der Gefahrgutverordnung Straße und der richtigen Zubereitung der entsprechenden Verdünnungen für die Anwendung im Objekt aus den heute aus Umweltschutzgründen üblichen angelieferten Hoch-Konzentrat.

Für die Durchführung der Reinigungsarbeiten selbst ist neben dem Einsatz des jeweils zweckabhängig richtigen Reinigungs-, Pflege- und Desinfektionsmittels

- die Konzentration der Anwendung, beispielsweise zur Gewährleistung einer ausreichenden Desinfektionswirkung im Klinik- oder Lebensmittelbereich,
- die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften, beispielsweise bei Einsatz hochwirksamer, dabei aber bei unsachgemäßer Verwendung auch für den Menschen gesundheitsgefährdenden Schädlingsbekämpfungsmitteln,
- und die fachgerechte Entsorgung, beispielsweise bei Einsatz von hochalkalischen Grundreinigungsmitteln zur Entfernung von Bodenbeschichtungen, von besonderer Bedeutung.

Gebäudereinigung ist in erster Linie Gesundheitsschutz und erst dann eine Frage der besseren Optik. Die meisterliche Anleitung zur fachgerechten Anwendung von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln sorgt in Krankenhäusern, Alten-, Pflege- und Kinderheimen, in der Arzneimittelherstellung, in Großküchen und der Lebensmittelindustrie dafür, dass Infektionsquellen ausgeschaltet und eine Weiterverbreitung vorhandener Infektionen vermieden wird. Durch die sachgerechte Anwendung wird auch verhindert, dass die Nutzer von Büroge-

bäuden, Verkehrsmitteln, Schulen oder Kindergärten Gesundheitsgefährdungen durch die Inhaltsstoffe von Reinigungs- oder Pflegemitteln erleiden.

Gebäudereinigung ist Umweltschutz. Dabei sind nicht zwingend nur die sensiblen Bereiche, wie die Krankenhausreinigung, die Alten- und Pflegeheimreinigung, die Flugzeugreinigung, die Industriereinigung und die tägliche Büroreinigung inklusive der Sanitäreinrichtungen und Küchen gemeint, sondern auch die Reinigung von Außenanlagen, wie beispielsweise die Reinigung von Fassaden. Hier gelten in jedem Bundesland, in jeder Gemeinde neue und unterschiedliche Abwasserverordnungen, die das Einleiten der Schmutzflotte durch besondere Entsorgungsvorschriften in die allgemeine Kanalisation strengstens untersagen.

Die kurzen Reinigungszeitvorgaben bei der Reinigung von Flugzeugen setzen eine besondere Verantwortung voraus. Diese Flugzeuge kommen aus aller Welt nach Deutschland mit den verschiedensten Menschen und ihren unterschiedlichen Erkrankungen und Hygienevorstellungen. Hier muss eine punktgenaue Reinigung und Desinfektion erfolgen, sollen nicht wesentliche Gefahren für die Gesundheit der Passagiere riskiert werden. SARS ist nur ein aktuelles Beispiel, wo das Gebäudereiniger-Handwerk im Bereich des vorbeugenden Gesundheitsschutzes tätig ist.

Gesundheits-, Hygiene- und Umweltschutz sind als Vorgaben für das Gebäudereiniger-Handwerk bedeutender als alle Gewährleistungsregelungen auf eine mangelnde Ausführung der Reinigungsdienstleistungen. Gewährleistungsregelungen schützen den Verbraucher vor Beschädigungen seiner Immobilie durch unsachgemäße Reinigung, geben aber keinen Gesundheits- und Hygieneschutz bei der Ausführung der Tätigkeiten und dem Ergebnis. Diese Voraussetzungen können nicht mit Gewährleistungsregelungen abgesichert werden. Auch insofern unterscheidet sich das Gebäudereiniger-Handwerk von anderen, weniger gesundheitsrelevanten Handwerken. Der Umgang mit Reinigungsmitteln und anderen Gefahrstoffen entzieht sich in seiner Bedeutung und Auswirkung den üblichen Kriterien des Verbraucherschutzes und bedarf bei der Führung eines Unternehmens des Gebäudereiniger-Handwerks einer vernünftigen und umfassenden Ausbildung und Qualifikation, besonders im Interesse des Schutzes der Kunden und Mitarbeiter/innen.

Dies alles ist keine "Verbandspropaganda", sondern tägliche Realität für Millionen von Menschen. Die Fokussierung, wie gelegentlich geschehen, auf die *Ausführung* der Reinigungsarbeiten verkennt die Realität unseres komplexen Gemeinwesens. Aber selbst die ausführenden Arbeitnehmer, die nicht immer selbst über eine Meisterausbildung bzw. eine Gesellenausbildung verfügen, sind Teil einer wichtigen Kette, die der Gesundheitsfürsorge und der Aufrechterhaltung eines anerkannten Hygienemaßstabes in Deutschland Rechnung trägt. Vor diesem gesundheitspolitischen und dem sozialpolitischen Hintergrund, den abgesicherten allgemeinverbindlichen Tarifverträgen, wäre eine Überführung des Gebäudereiniger-Handwerks in einen Anlage-B-Beruf unverantwortlich.

2. Ausbildung

Das Gebäudereiniger-Handwerk ist ein sehr umfassendes Handwerk mit vielen technisch schwierigen Aufgaben. Einen groben Überblick über die zahlreichen an-

spruchsvollen Tätigkeiten ergibt das Schaubild über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche im Gebäudereiniger-Handwerk. Diese Tätigkeiten können nicht in kurzer Zeit durch angelehrte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeübt werden.

Dazu gehören im Wesentlichen folgende Arbeitsbereiche und Tätigkeiten:

Krankenhausreinigung	Operations-Säle Desinfektion Zentralsterilisation
Industriereinigung	
Pharmazeutische Industrie	
Lebensmittelproduktion	
Maschinenreinigung	
Verkehrsmittelreinigung	Flugzeugreinigung Bus- und Bahnreinigung Flughafenreinigung
Dekontamination	
Sanitärreinigung u. Desinfektion	
Großküchenreinigung	
Schwimmbadreinigung	
Brandschadensanierung	
Schädlingsbekämpfung	
Fassadenreinigung	
Bauschlussreinigung	
Denkmalreinigung	
Büroreinigung	
Glasreinigung	
Entsorgung	

Es wäre zu kurz gegriffen, die Ausbildung im Gebäudereiniger-Handwerk nur auf die technisch schwierigen Tätigkeiten zu reduzieren und leichtere und unwesentlichere Tätigkeiten aus dem entsprechenden Handwerksberuf heraus zu nehmen. Wirtschaftlich gehören beide Tätigkeiten zusammen. Erst die Gesamtbetrachtung macht die Attraktivität dieses Handwerks aus. Hoher Anspruch und Wirtschaftlichkeit mit durchaus leichteren Tätigkeiten schließen sich nicht aus. Die Aufspaltung in technisch schwierige Tätigkeiten und leichte, aber wirtschaftlich durchaus relevante Tätigkeiten würde dazu führen, dass viele Berufe nur auf bestimmte schwierige Tätigkeiten reduziert würden und damit eine Ausbildung sich aus wirtschaftlichen Gründen sowohl für den Auszubildenden als auch für den Betrieb nicht lohnen würde.

Das Gebäudereiniger-Handwerk hat in den vergangenen Jahren seine Ausbildungsverpflichtung sehr ernst genommen. Nach absoluten Zahlen steht das Gebäudereiniger-Handwerk an 22. Stelle aller 94 ausbildenden Handwerke der Anlage A HwO. Fast 75% aller anderen Handwerksberufe bilden weniger aus. Zwischen 1993 und 1999 hat sich die Anzahl der Ausbildungsverhältnisse um mehr als 300 % gesteigert. Im Gesamthandwerk ist im entsprechenden Zeitraum vergleichsweise nur eine Steigerung um 10 % zu verzeichnen gewesen. Im Jahr 2002 konnten die Ausbildungsverhältnisse nicht nur wieder um 3,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr ge-

steigert werden, sondern ist auch der höchste Ausbildungsstand in der Geschichte des Gebäudereiniger-Handwerks erreicht worden. Damit weist das Gebäudereiniger-Handwerk eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung auf und verläuft deutlich gegen den rückläufigen Trend bei den Ausbildungszahlen im Gesamthandwerk.

Dies belegt auch die folgende Statistik und kann dem Schaubild über die Entwicklung der Ausbildungsverhältnisse im Gesamthandwerk und Gebäudereiniger-Handwerk entnommen werden:

Gebäudereiniger-Handwerk		Veränderung	Handwerk gesamt
1993	1994		
1.081	1.241	+14,8%	+3,6%
1994	1995		
1.241	1.530	+23,3%	+4,6%
1995	1996		
1.530	2.001	+30,8%	+1,9%
1996	1997		
2.001	2.638	+31,8%	+0,8%
1997	1998		
2.638	3.145	+19,2%	-1,2%
1998	1999		
3.145	3.519	+11,9%	-1,3%
1999	2000		
3.519	3.458	-1,7%	-3,4%
2000	2001		
3.458	3.427	-0,9%	-5,2%
2001	2002		
3.427	3.545	+3,4%	-6,5%

(Quelle: ZDH-intern)

Diese positive Ausbildungsentwicklung sollte nicht durch die Herabstufung des Gebäudereiniger-Handwerks in Anlage B zerstört werden. Es ist widersprüchlich, einen Ausbildungsgipfel auf Bundesebene zu initiieren und gleichzeitig den Berufen die Ausbildungsbasis zu entziehen.

Die Übernahmequote nach der Gesellenausbildung liegt im Gebäudereiniger-Handwerk bei nahezu 100 %. Die Karriereaussichten im Gebäudereiniger-Handwerk sind wegen der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten sehr gut. So erhalten die Gesellinnen und Gesellen bereits in relativ jungen Jahren Menschenführungsverantwortung und damit einen attraktiven, finanziell sicheren Arbeitsplatz.

Die neue Ausbildungsverordnung von 1999 trägt der zukunftsgerichteten und dynamischen Entwicklung des Gebäudereiniger-Handwerks Rechnung. Vermittelt werden nicht nur Reinigungstechniken und -technologien, sondern auch Kenntnisse und Fertigkeiten in den Bereichen Umweltschutz, Hygiene, Schädlingsbekämpfung, Desinfektion und Qualitätssicherung. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzgeber noch 1999 die Dauer der Ausbildungszeit aufgrund der Kom-

plexität und Ausweitung der Ausbildungsinhalte von 2 ½ auf 3 Jahre angehoben hat. Auch daran ist zu erkennen, dass das Gebäudereiniger-Handwerk in den vergangenen Jahren eine ausbildungspolitisch interessante Entwicklung genommen hat.

Neben der klassischen Handwerksausbildung zum Gesellen und Meister gibt es im Gebäudereiniger-Handwerk zusätzlich noch die Möglichkeit des Studiums zum Reinigungs- und Hygieneingenieur sowie eine Ausbildung zum Reinigungs- und Hygienetechniker. Der Stellenwert des Gebäudereiniger-Handwerks hinsichtlich seiner Gefahrgeneigntheit ergibt sich auch aus der Tatsache, dass neben dem Meister nur noch der Diplom-Chemiker und der Reinigungs- und Hygieneingenieur die Voraussetzungen zur selbstständigen Ausübung des Handwerks haben.

Besonders hoch ist im Gebäudereiniger-Handwerk die Zahl der so genannten Quereinsteiger. Im Jahresschnitt haben über 300 angeleitete Arbeitnehmer aus diesem Handwerk oder gelernte Arbeitnehmer aus anderen Berufen eine zusätzliche Gesellenprüfung im Gebäudereiniger-Handwerk abgelegt.

Auch die Zahl der Meisterprüfungen im Gebäudereiniger-Handwerk ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen: In 2001 konnte beispielsweise die Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Meisterprüfungsverfahren um 13,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden.

Vor diesem realistischen Hintergrund ist es unverantwortlich, die Unternehmen zu zerschlagen und das Gebäudereiniger-Handwerk in die Anlage B zu überführen. Nur noch extrem wenige Betriebe hätten dann ein Ausbildungsinteresse bzw. die finanzielle Bereitschaft, jungen Menschen einen sicheren Ausbildungs- und Arbeitsplatz zu ermöglichen.

3. Sozialpolitik

Zur Vermeidung dramatischer Folgen für die tarifpolitische Absicherung der weit über 600.000 Beschäftigten darf das Gebäudereiniger-Handwerks nicht in die Anlage B überführt werden. Im Gebäudereiniger-Handwerk sind der bundeseinheitliche Rahmentarifvertrag sowie die regionalen Lohntarifverträge für die gewerblichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer allgemeiner verbindlich. Eine Überführung in die Anlage B der Handwerksordnung würde dazu führen, dass sich jeder ohne irgendeine Ausbildung in allen Bereichen des Gebäudereiniger-Handwerks selbstständig machen könnte.

Diese Selbstständigen könnten tariffrei agieren und mit Dumpingpreisen an Ausschreibungen teilnehmen, so dass die Mitgliedsbetriebe des Bundesinnungsverbandes, also insgesamt 87% des Marktes, aufgrund des ruinösen Preiskampfes gezwungen wären, ihre Mitarbeiter/innen aus Wettbewerbsgründen zur ebenfalls tariffreien "Selbstständigkeit" aufzufordern, d.h. es würden zigtausende von Mikrounternehmen und Subunternehmen aus tarif-, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen umgewandelt. Es würden neue Tagelöhner-Arbeitsverhältnisse entstehen und die Tarifpolitik, die jahrzehntelang aufgebaut worden ist, mit einem Schlag zerstört werden.

Davon betroffen sind auch und besonders zahlreiche gering qualifizierte Menschen am Ende der Ausführungskette der Reinigungsarbeiten. Dieses Ergebnis wider-

spricht den Lippenbekenntnissen der bisherigen Sozialpolitik, in dem gerade gering qualifizierten Menschen ein sicherer Arbeitsplatz geboten werden soll. Es ist absurd, wenn einerseits laut und deutlich von den politisch Verantwortlichen die besondere Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen verbal bekämpft wird, andererseits brutale Fakten zu Lasten dieser Menschen geschaffen werden.

Eine Überführung des Gebäudereiniger-Handwerks in einen Anlage B-Beruf und in konkrete leichtere Tätigkeiten hätte die Konsequenz, dass für diese leichteren Tätigkeiten die Tarifverträge für das Gebäudereiniger-Handwerk keine Anwendung mehr finden würden. Das hätte zur Konsequenz, dass dort Löhne gezahlt werden könnten und würden, die das Sozialhilfeniveau nicht mehr überschreiten würden. Die Konsequenz wäre eine starke Abwanderung in den „grauen Arbeitsmarkt“ und ein Abrutschen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Sozialhilfe.

Ein häufig vorgetragenes Vorurteil, das für eine Aufspaltung des Gebäudereiniger-Handwerks in schwere und einfache Tätigkeiten sprechen soll, ist die Hoffnung auf Neugründungen von Unternehmen und damit die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Gebäudereinigung. Das ist völlig ausgeschlossen. Der Markt im Bereich der klassischen Gebäudereinigung ist im Wesentlichen gesättigt. Dies belegen sowohl die Umsatzzahlen des Statistischen Bundesamtes als auch eine Marktstudie des renommierten Beratungsunternehmens „SINUS“ aus Heidelberg aus dem Jahre 1996. Danach waren 1996 schon rund 90 Prozent dieser Arbeiten fremdvergeben und werden von den Betrieben des Gebäudereiniger-Handwerks erledigt. Die großen neuen Marktchancen im Gebäudereiniger-Handwerk liegen daher nicht im Bereich der klassischen Gebäudereinigung, sondern im Bereich des Fullservices und in den völlig zulassungsfreien haushaltsnahen Dienstleistungen. Durch die Novellierung der Handwerksordnung 1998 besteht die erleichterte Möglichkeit, auch Tätigkeiten aus einem anderen Handwerk mit zu übernehmen und die Arbeiten aus einer Hand durchzuführen. Hier liegen die zusätzlichen starken Chancen des Gebäudereiniger-Handwerks, die jedoch nichts mit der Diskussion um die Anlage A der Handwerksordnung zu tun haben. Diese zusätzlichen Arbeiten, wie z.B. Hol- und Bringendienste, Bewachung, Catering und kleine Hausmeister Tätigkeiten, sind Tätigkeiten, die von jedem Unternehmen in Deutschland ohne Meisterbrief ausgeübt werden können. Unstreitig ist aber, dass im Bereich des klassischen Gebäudereiniger-Handwerks der Markt im Wesentlichen gesättigt und durch einen Verdrängungswettbewerb gekennzeichnet ist. Dieser Verdrängungswettbewerb geht im Wesentlichen auch über den Preis, der zu 80 Prozent lohngelunden ist.

Neugründungen könnten daher zukünftig nur durch Ausgründungen bestehender Betriebe realistisch entstehen. Selbst wenn es zu klassischen Neugründungen käme, wären diese nur im Verdrängungswettbewerb bestehender Aufträge interessant. Dies würde zu einer Zerschlagung bestehender gesunder Betriebe führen, mit der Folge, dass in erster Linie Scheinselbstständigheiten entstehen. Diese Scheinselbstständigheiten sind im Bereich von Franchise-Unternehmen bereits entstanden und von einigen Landesarbeitsgerichten bestätigt worden. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssten bestehende Be-

triebe Aufträge an Subunternehmer vergeben, die wegen einer möglichen Eintragung in die Anlage B der Handwerksordnung tarifpolitisch nichtexistenzsichernde Löhne zahlen könnten. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass für einige einfache Tätigkeiten in der Gebäudereinigung auch Menschen beschäftigt werden, die vor einem nicht sehr stabilen wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund arbeiten müssen. Wir befürchten auch, dass einige Teilobjekte in die Scheinselbstständigkeit gedrängt werden, um überhaupt noch wirtschaftlich Aufträge im Rahmen von subunternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten durchzuführen.

Diese verklausulierten Worte bedeuten im Ergebnis nichts anderes, als dass

- gesunde Betriebsformen und -strukturen aufgelöst werden müssen,
- Löhne gezahlt werden, die nicht einmal mehr dem Sozialhilfeniveau entsprechen,
- der Sozialfriede im beschäftigungsintensivsten Handwerk in Deutschland beendet ist,
- katastrophale Auswirkungen auf das Image des Gebäudereiniger-Handwerks und seiner Beschäftigten zu erwarten sind,
- die Zahl der Sozialhilfeempfänger und die offiziellen Arbeitslosenstatistiken steigen und die Sozialversicherungsbeiträge durch Scheinselbstständigkeit sinken.

Diese Prognosen werden bestätigt durch zahlreiche Begründungen in den Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu den Löhnen, wo es unter anderem in der Begründung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit heißt:

„Bei Versagung der AVE bestehe die Gefahr, dass Arbeitgeber versuchen, sich über die Zahlung von Dumpinglöhnen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Solche Löhne würden auf Grund der ohnehin schon niedrigen Tariflöhne bei der derzeitigen Arbeitsmarktsituation, die durch auf den Markt drängende Billiglohnkräfte aus anderen europäischen Ländern noch verschärft wird, leicht unter das Sozialhilfeniveau sinken.“

Da in unserem Handwerk auch zahlreiche angelernte Frauen in Teilzeitarbeit oder stundenweiser Arbeit tätig sind, die schon bei der derzeitigen Arbeitsmarktsituation erhebliche Schwierigkeiten haben, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, würde dieser Konkurrenzkampf durch eine Überführung in die Anlage B zu Lasten der Sozialschwächsten geführt werden. Wenn das Lohngefüge in der Bundesrepublik standortgefährdend ist, dann sicherlich nicht im Gebäudereiniger-Handwerk. Es wird immer schwieriger, gerade für sozialschwache Menschen, einen Arbeitsplatz zu finden. Wenn dies heute dem Gebäudereiniger-Handwerk zum Vorwurf gemacht wird, dass in unserem Handwerk auch sozialschwache Menschen tätig sind und daraus der Schluss gezogen wird, das Gebäudereiniger-Handwerk in einen Anlage B-Beruf zu überführen, dann ist dies sozialpolitisch eine - dezent formuliert - sehr brisante Entscheidung. Die Diskussion darf nicht auf dem Rücken dieser Menschen ausgetragen werden. Es gibt in Deutschland bereits einige Wirtschaftsbereiche, in denen ein 240 Stundenmonat unter Umgehung vieler Arbeitsschutzrichtlinien zur

Existenzsicherung der Mitarbeiter erforderlich ist. Es wäre fatal, in diesem beschäftigungsintensiven Handwerk diese Türen auch zu öffnen.

Als zweite Anlage zu diesem Schreiben haben wir eine Musterberechnung über den Rückgang der Sozialversicherungsbeiträge um rund 195 Millionen € allein durch („Schein-“) Selbstständigkeit durchgeführt. Der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks ist bei dieser Berechnung davon ausgegangen, dass 2,5 Prozent aller Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk, also 15.000 Arbeitnehmer/innen, den Weg in die Selbstständigkeit wählen. Dabei handelt es sich primär um Vorarbeiter/innen oder Objektleiter/innen. Unterstellt haben wir dabei auch, dass diese kleinen Unternehmen anschließend die Sozialbeiträge für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ordentlich abführen. Eine Kontrolle ist bei diesen Kleinunternehmen erfahrungsgemäß nur sehr schwer möglich. Erlaubt sei hier ein Hinweis auf unsere europäischen Partner in Italien, wo kleinere Gebäudereinigungsunternehmen schnell gegründet werden und innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Gründung wieder schließen. In der Zwischenzeit werden keinerlei Abgaben, also weder Steuern noch Sozialversicherungsabgaben, geleistet. Sollte es tatsächlich zu einer Kontrolle nach zwei bis drei Jahren kommen, sind die Unternehmen vom Markt verschwunden und haben zwei Jahre brutto für netto gearbeitet. Auch solche Entwicklungen haben wir selbstverständlich nicht in unsere Musterberechnung miteinbezogen. Unberücksichtigt geblieben sind auch geringere Steuereinnahmen, insbesondere Lohnsteuereinnahmen, durch niedrigere Verdienste.

Fazit: Durch die Überführung des Gebäudereiniger-Handwerks in einen Anlage B Beruf werden nicht neue Selbständigkeiten bzw. neue Arbeitsplätze geschaffen, sondern Scheinselbständigkeiten gefördert und bestehende Arbeitsplätze unter Sozialhilfeniveau „verbilligt“. Sozialversicherungsbeiträge würden in Höhe von rund 195 Millionen € fehlen.

Bewährte Tarifstrukturen würden vernichtet und neue Arbeitslosigkeit insbesondere auch im Bereich geringer qualifizierter Menschen produziert. Das sollte vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit geringer qualifizierter Menschen gerade in der jetzigen Zeit vermieden werden.

4. Existenzgründungen/Impulse auf den Arbeitsmarkt

Der Meisterbrief im Gebäudereiniger-Handwerk hat in der Vergangenheit sichere Existenzen und Arbeitsplätze garantiert. Die Insolvenzquote im Gebäudereiniger-Handwerk ist so niedrig wie in kaum einem anderen Bereich und gibt dadurch auch Arbeitsplatzsicherheit. Aufgrund der Betriebsstrukturen im Gebäudereiniger-Hand-

werk sichert ein Betrieb nicht nur einige wenige Arbeitsplätze, sondern zum Teil mehrere hundert Arbeitsplätze. Diese Existenzsicherung beruht in der Regel nicht auf der reinen Tätigkeit im Gebäudereiniger-Handwerk. Der Markt für die möglichen einfachen Tätigkeiten in der Gebäudereinigung ist -wie bereits dargelegt- gesättigt. Dies ergibt sich auch aus der geringen Umsatzsteigerung des Gebäudereiniger-Handwerks in den vergangenen drei Jahren. Umsätze in der klassischen Gebäudereinigung sind sogar stark zurückgegangen, was darauf zurückzuführen ist, dass die Reinigungshäufigkeiten sowohl bei den öffentlichen als auch bei den gewerblichen Kunden zum Teil in nicht verantwortungsvoller Weise vermindert worden sind. Dass es nicht generell zu einem drastischen Umsatzrückgang gekommen ist, sondern sogar noch leichte Steigerungen erzielt werden konnten, liegt in erster Linie daran, dass das Gebäudereiniger-Handwerk sich aufgrund seiner Innovationsleistung hin zu einem modernen Dienstleistungshandwerk entwickelt und zahlreiche Aufgaben übernommen hat, die weit über die Gebäudereinigung hinausgehen. Basis für diese neuen Innovationsdienstleistungen, die bis hin zum Gebäudemanagement gehen, sind solide Unternehmen mit einer langfristigen Perspektive. Eine Überführung des Gebäudereiniger-Handwerks in die Anlage B wird auch zum Erliegen dieser Innovationsleistungen führen.

Neue Selbständigkeiten sind angesichts der 3,63 Mio. Haushalte mit Beschäftigungspotenzial für haushaltsnahe Dienstleistungen sowie bereits bestehenden rund 9.000 steuerpflichtigen Kleinunternehmen im Randbereich der Gebäudereinigung in Zukunft selbstverständlich möglich.

Der Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist im Wesentlichen durch Schwarzarbeit gekennzeichnet. Dieser Schwarzmarkt muss und kann primär durch neue steuerpflichtige Selbständigkeiten aufgebrochen werden. Parallel dazu sind Dienstleistungsagenturen entstanden, Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks, die diesen zukunftsträchtigen Bereich versuchen aufzubrechen und auch andere Unternehmen, wie z. B. die Firma Melitta-Reinigungsmarkt die mit einem Swirl-Home-Service diesen großen Markt aufbrechen möchte. Dieser Markt bietet engagierten Existenzgründern noch Zukunftschancen.

Bonn/Frankfurt, 4. Juli 2003

Bundesinnungsverband des
Gebäudereiniger-Handwerks
Dottendorfer Straße 86
53129 Bonn

Industriegewerkschaft
Bauen-Agrar-Umwelt
Olof-Palme-Str. 19
60439 Frankfurt

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)536

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Berufsverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker e.V. (BUH)

Der BUH begrüßt den Entwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 15/ 1206 für ein Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften

und zwar sowohl hinsichtlich des beabsichtigten Regelungsinhalts als auch vor allem hinsichtlich ihrer Begründung :

- Die Begrenzung der dem Meisterzwang unterworfenen Gewerbe von bisher 94 auf künftig nur noch 29, die allerdings noch rd. Zweidrittel aller Betriebe und Beschäftigten umfassen dürften, ist bereits ein wesentlicher quantitativer Fortschritt.
- Der Rechtsanspruch auf Selbständigkeit für Gesellen ohne „Ersatz-Meisterprüfung“ nach Ablauf einer gewissen Frist für (qualifizierte) Erfahrungen stellt gleichfalls einen wesentlichen Fortschritt dar.

Meisterzwang ist verfassungswidrig

Der Meisterzwang ist verfassungswidrig. Er verstößt nicht nur gegen Artikel 12 GG sondern wegen Unbestimmtheit auch gegen Artikel 20 und 103. Im Handwerksrecht weiß der Bürger nicht, was er nicht darf - und nach einer neuen Umfrage von uns, können die zuständigen Ordnungsbehörden auch keine Auskunft darüber erteilen, was der Bürger nicht darf. Die Behörde wissen es selber nicht und geben diese Beurteilung in Ermittlungsverfahren regelmäßig an nicht neutrale sondern interessegeleitete Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften ab.

Die Abgeordneten mögen bei der Beurteilung der Beteiligung von Handwerkskammern an den Verfahren wegen angeblich unerlaubter Handwerksausübung bedenken, daß die Ordnungsbehörden seit Jahren bei ihren Beurteilungen, welche Tätigkeiten dem Meisterzwang unterfallen und welche nicht, dem Druck ausgesetzt sind, dem auch die Abgeordneten der Koalition in den letzten Wochen ausgesetzt waren. Siehe z.B. Spiegel 26/03 Seite 18: "Korrektur oder Kündigung". Dabei bleibt natürlich das Recht der Handwerker ohne Meisterbrief auf der Strecke. Rechtsstaatliche Grundsätze (Unabhängigkeit der Ermittlungsbehörden; Staatliches Gewaltmonopol, wenn Handwerkskammern "Ermittler" finanzieren, Verhältnismäßigkeit der Ermittlungsweise) werden in diesen Verfahren mißachtet.

Gefahrengeneigtheit

Das Kriterium der Gefahrengeneigtheit von Tätigkeiten - der neue gesetzgeberische Zweck der Handwerksordnung, Gefahren für Leib und Leben der Bürger sowie gegebenenfalls für Güter sehr großen oder besonderen Wertes abzuwenden - ist grundsätzlich geeignet, Eingriffe in das Recht auf Berufsfreiheit zu rechtfertigen. Es erscheint heute auch als das einzige Kriterium, solche Eingriffe hinsichtlich der Ausübung handwerklicher Tätigkeiten zu rechtfertigen. Hinsichtlich der bisherigen Gesetzeszwecke der Handwerksordnung teilt der BUH die Zweifel der Bundesregierung an ihrer Verfassungsmäßigkeit (vgl. oben Ziff. 1.3.1.5 und die Stellungnahme des BUH vom 02.05.2003 zum Referentenentwurf der HwO-Novelle, Ziff. A I).

Insoweit ist es zu begrüßen, dass der vorliegende Regierungsentwurf für eine Novelle der Handwerksordnung das Kriterium der Gefahrgeneigntheit künftig als alleiniges Auswahlkriterium für die Aufnahme von Handwerken in Anlage A zulässt.

Dieses Kriterium ist jedoch keinesfalls geeignet, für irgendein Handwerk der Anlage A einen Meisterzwang zu rechtfertigen :

Den Erfordernissen der Gefahrenabwehr wird, soweit sie bestehen, stets bereits durch andere bestehende rechtliche Regelungen ausreichend Rechnung getragen.

Im übrigen stellt ein „Meister“-zwang weit überhöhte, sachlich nicht gerechtfertigte Anforderungen.

Im übrigen hat es sich im Rahmen ausgedehnter - zulässiger - Selbsthilfe seit vielen Jahrzehnten erwiesen, dass keine beachtlichen Risiken bestehen, die über die bestehenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr hinaus weitere Maßnahmen erforderlich machen, insbesondere nicht bei allen Bau- und Ausbaumaßnahmen sowie bei der Reparatur von Kfz.

Vergleiche im Übrigen Ziff. 1.3.1.5

Fazit : Auch wenn man mit dem vorliegenden Regierungsentwurf die Gefahrenabwehr zum alleinigen Regelungszweck der Handwerksordnung erhebt und das Kriterium der Gefahrgeneigntheit für die Auswahl der Anlage-A-Handwerke zu Grunde legt, bleibt die Feststellung, dass ein Meisterzwang für Handwerke jeder Art verfassungswidrig ist.

Handwerksordnung und Reformnotwendigkeiten aufgrund europäischer Vorgaben

Der Meisterzwang erzeugt eine Inländerdiskriminierung die abgebaut werden muß. Die zehn Jahresregelung (§ 7b) ist dafür ein denkbarer Ansatz. Jedoch wäre selbst bei einer drei Jahresregelung für Gesellen bzw. sechs Jahresregelung für Handwerker ohne formalen Bildungsabschluß eine Inländerdiskriminierung noch gegeben, weil sie in ihrer Heimat nur beschränkt die Möglichkeit haben die Selbständigkeit, bzw. leitende Funktionen nachzuweisen. Um die Inländerdiskriminierung aufzuheben wäre eine geforderten Berufserfahrung von drei bzw. sechs Jahren das Höchstmaß. Die Anträge von CDU/CSU und FDP fordern zwar eine Beseitigung der Inländerdiskriminierung, aber sie enthalten keinen Ansatz, wie dies geschehen soll.

1. Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkungen der Novelle

1.1. Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkung der Novelle

Den Ausführungen zu dieser Frage in Bundestagsdrucksache 15/1206 stimmen wir zu.

1.2. Gründungswelle - Selbständigenkultur - Insolvenzen - Nachhaltigkeit

Auf dem heutigen offiziellen Markt für Handwerksleistungen fehlen Anbieter, die als kleine Betriebe bevorzugt kleine Aufträge ausführen. Für die Verbraucher wäre es ein großer Vorteil, wenn sich solche Unternehmen gründen dürften.

In einer ganzen Reihe von Marktnischen - insbesondere für kleinere Aufträge - werden sich nach einer Abschaf-

fung des Meisterzwangs viele Unternehmen gründen. Entscheidend für den Umfang wird sein, daß der Meisterzwang vollständig abgeschafft wird. Denn auch mit den 29 in der Anlage A verbleibenden Gewerben bleibt noch ca. 2/3 des Handwerksmarktes durch den Meisterzwang reglementiert und abgeschottet.

In einem erheblichen Umfang wird Schwarzarbeit in legale Arbeit überführt werden, weil den Betroffenen ohne Meisterzwang dann die Möglichkeit gegeben ist, ihre Arbeiten legal auszuführen. Viele warten nur auf die Chance einer Legalisierung und werden sehr bald einen (Um-) Gründungsboom schaffen.

Für die Entwicklung der Wirtschaft ist eine formale Betrachtung von Insolvenzquoten weniger wichtig als die Gesamtschau, der Saldo von An- und Abmeldungen der Unternehmen. Gerade im Bereich der Handwerksorganisationen gibt es ein sehr positives Beispiel, die Unternehmen der Anlage B zur Handwerksordnung. Die dortigen handwerksähnlichen Unternehmen unterliegen nicht dem Meisterzwang und haben auch eine höhere Insolvenzquote. Die Gründungsquote ist aber so viel höher, dass der Saldo sehr positiv ist. Trotz höherer Insolvenzrate hat sich die Gesamtzahl der Anlage-B-Unternehmen seit Begründung der Anlage B im Jahre 1965 stark vervielfacht. Insbesondere in den neunziger Jahren, während die Zahl der dem Meisterzwang unterliegenden Anlage-A-Unternehmen deutlich schrumpfte, hat sich die Zahl der meisterzwangfreien Anlage-B-Unternehmen erneut vervielfacht.

1.3 Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO

1.3.1 Der Meisterzwang ist verfassungswidrig

In der juristischen Literatur wird vielfach von der Verfassungswidrigkeit des Meisterzwangs ausgegangen (vgl. Hamann-Lenz, GG, 3. Aufl., Art 12 Anm. 5 c; Manssen in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 4. Aufl., Art 12 Rdnr. 243; Wieland in Dreier [Hrsg.], GG I, Art. 12 Rdnr. 138; Arndt in Steiner [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., VII Rdnr. 290; Reuß, DVBl. 1961, 865, 967 ff.; Czybulka NVwZ 1991, 145, 148; Horst Mirbach, Ihr Recht auf Selbständige Arbeit - Unternehmensgründung und Handwerksrecht, Rentrop Verlag; Horst Mirbach, Die neue Handwerksordnung, Loseblattsammlung, Forum-Verlag Herkert; Merching 1998).

Im Einzelnen:

1.3.1.1. Unbestimmtheit - Verletzung von Artikeln 20 und 103 GG

Es ist unbestimmt, welche Tätigkeiten unter den Meisterzwang fallen. Der Bürger weiss nicht, „was er nicht darf“. Somit verstößt der Meisterzwang gegen Artikel 20 III und 103 II GG. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat uns vor einiger Zeit auf unsere Bitte nach der Mitteilung klarer, eindeutiger Hinweise, die es unseren Mitgliedern ermöglichen könnten, ohne Gefahr rechtswidrigen Handelns selbst die Grenzen zwischen erlaubtem meisterfreien Minderhandwerk und dem verbotenen Bereich des Meisterzwangs festzustellen, mitgeteilt:

"Zur Lösung jedes Abgrenzungsproblems ist zunächst eine korrekte und ausführliche Ermittlung des

jeweils zugrunde liegenden Sachverhalts erforderlich. Der Bund ist jedoch zu einer solchen Ermittlung nicht befugt, auch den Landesministerien ist dies faktisch in der Regel nicht möglich."

Wenn es den Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern aber faktisch nicht möglich ist, für handwerksrechtliche Abgrenzungsprobleme korrekte und ausführliche allgemeingültige Lösungshinweise zu ermitteln, dann kann man den juristisch unbedarften Handwerkern nicht vorwerfen, dass sie vorsätzlich gegen diese Bestimmungen verstoßen. Sie könnten ja selbst bei Nachfragen bei den Wirtschaftsministerien keine Antwort erhalten. Dies ist auch unsere Erfahrung, daß derartige Anfragen immer ausweichend beantwortet werden. Der Verweis auf die Handwerkskammern scheint uns zumindest für die Unternehmer, die nicht bei dieser Organisation Zwangsmitglied sind, eine Aufforderung zu einem Verstoß gegen das Rechtsberatungsgesetz zu sein, denn die Handwerkskammern sind nicht zuständig für die Verfolgung von unerlaubter Handwerksausübung und dürfen deswegen dazu auch keine Rechtsauskünfte an Dritte erteilen. Derartige Rechtsberatung muß von dazu Befähigten in neutraler Weise ausgeführt werden! Das Rechtsberatungsgesetz dient, im Gegensatz zum Meisterzwang, ausdrücklich dem Schutz der Rechtssuchenden. Deswegen dürfen Rechtssuchende zum Thema Meisterzwang und Berufsfreiheit nicht an unqualifizierte Interessenvertreter verwiesen werden. Regelmäßig werden diese "Beratungen" bei den Handwerkskammern nicht von Juristen durchgeführt. Kurz : Der Bürger weiß nicht, welche Tätigkeiten er nicht ausführen darf.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auf unseren Briefwechsel mit den Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern aus den Jahren 2000 und 2001 hin, aus dem eindeutig hervorgeht, daß die Wirtschaftsministerien nicht wissen, welche Tätigkeiten, in welchem Umfang und unter welchen Konstellationen unter den Meisterzwang fallen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 07.04.2003 - 1 BvR 2129/02 - einen Anspruch jedes gewerblich Tätigen (oder eine solche Tätigkeit beabsichtigenden) auf Klärung der Zweifelsfragen, die sich aus der Unbestimmtheit der Handwerksordnung ergeben, durch die Ordnungsbehörden und die Verwaltungsgerichte festgestellt. Es ist niemandem zuzumuten, "die Klärung verwaltungsrechtlicher Zweifelsfragen auf der Anklagebank erleben zu müssen".

Der BUH hat daraufhin, um den sonst in einer jahrelangen Serie tausender Verwaltungsgerichtsprozesse bis zum Bundesverfassungsgericht anstehenden Klärungsprozess zu beschleunigen, sämtliche Ordnungsbehörden in Deutschland angeschrieben und sie unter Hinweis auf die vorgenannte Verfassungsgerichtsentscheidung gebeten, zu allen (noch) 94 Handwerken der Anlage A die verbotenen Tätigkeiten mitzuteilen, möglichst in Form einer bundesweit abgestimmten "Negativliste" (vgl. Anlage 2) - ganz so wie das Bundesverfassungsgericht den Auskunfts- und Klärungsanspruch der Bürger festgestellt hat.

Uns liegt bereits ein Teil der Antworten vor, die sämtlich dem Auskunfts- und Klärungsanspruch des Bundesverfassungsgerichts nicht genügen. Hierzu im einzelnen :

49 % der Städte und Kreise haben die Frage an ihre Aufsichtsbehörden (Regierungspräsidien, Bezirksregierun-

gen, Wirtschaftsministerien der Länder) abgegeben, 5 % haben die Anfrage an eine Handwerkskammer abgegeben - obwohl wir in unserer Anfrage darauf hingewiesen haben, daß Handwerkskammern wegen ihrer eigenen Interessen keine unabhängige Beurteilung abgeben können.

22 % haben darauf hingewiesen, daß derartige Frage im jeweiligen Einzelfall im Einvernehmen mit den Handwerkskammern entschieden werden. Saarbrücken hat sogar eingestanden: "Die Entscheidung, ob ein Handwerker gegen Regelungen der Handwerksordnung verstoßen hat, trifft ausschließlich die Handwerkskammer. Insofern ist sie auch eigentliche Herrin des Verfahrens." (Offenbach a. M.: "Die Frage, welche Arbeitsgebiete zu einem unabhängigen Gewerbe gehören, richtet sich insbesondere nach der Ansicht der beteiligten Wirtschaftskreise.") Eine tatsächliche unabhängige und öffentliche Kontrolle, wie weit die Einschränkung des Grundrechts auf Berufsfreiheit reicht, findet also auf der Ebene der Ermittlungsbehörden nicht statt! Die Handwerkskammern können so entsprechend ihrer Interessen weit über das bisher gesetzlich gedeckte Maß hinaus, Gewerbetätigkeit im handwerklichen Umfeld von Nicht-Meistern unterbinden. Ein Verweis auf den Rechtsweg hilft tatsächlich nicht weiter, weil den betroffenen der finanzielle Rückhalt fehlt den Rechtsweg auch zu bestreiten und auf Handwerksrecht spezialisierte Anwälte sehr dünn in Deutschland gesät sind.

Die Abgeordneten mögen bei der Beurteilung der Beteiligung der Handwerkskammern an den Verfahren wegen angeblich unerlaubter Handwerksausübung bedenken, daß die Ordnungsbehörden seit Jahren bei ihren Beurteilungen, welche Tätigkeiten dem Meisterzwang unterfallen und welche nicht, dem Druck ausgesetzt sind, dem auch die Abgeordneten der Koalition im Zusammenhang mit der Handwerksnovelle in den letzten Wochen ausgesetzt waren. Siehe z.B. Spiegel 26/03 Seite 18: "Korrektur oder Kündigung". Dabei bleibt natürlich das Recht der Handwerker ohne Meisterbrief auf der Strecke.

Viele Kreise und Städte geben an, nicht die Fachkompetenz zu besitzen fragen nach den erlaubten Tätigkeiten mit der gebotenen Sicherheit beantworten zu können. (Viersen: "Bekanntlich ist der Handwerksbereich so vielschichtig, dass eine alle Handwerke umfassende "präzise Angabe der einzelnen verbotenen Tätigkeiten" in dem von Ihnen erbetenen Umfang aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist."; Ratzburg: "Leider muß ich mitteilen, dass diese Aufgabe [Erstellung der Negativliste] durch den Kreis Herzogtum Lauenburg nicht erfüllt werden kann, da hierfür weder die personellen Voraussetzungen noch die rechtlichen Kompetenzen gegeben sind. Abgrenzungsfragen zwischen Minderhandwerk und meisterpflichtigem Vollhandwerk können nur anhand des detaillierten Einzelfalles auf der Grundlage der Handwerksordnung geklärt werden. Aber auch hierbei ist der Anspruch auf eine bundeseinheitliche Auslegung nicht gewährleistet.")

Trotzdem werden unsere Mitglieder auch in solchen Kreisen mit Hausdurchsuchungen, Bußgeldern und Gewerbeuntersagungen überzogen. Rechtsstaatliche Grundsätze wie die Verhältnismäßigkeit (bei derart schwerwiegenden Eingriffen wegen nicht vorsätzlichen - und deswegen nicht ahndbaren - Bagatelldelikten), Unabhängigkeit der Ermittlungsbehörden (bei der Beteiligung der Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen) und des staatlichen Gewaltmonopols (bei der fi-

nanziellen und personellen Beteiligung der Handwerksorganisationen an Zwangsmaßnahmen) werden unter dem Druck der Handwerksorganisationen systematisch mißachtet.

Vielen Kreise bemängeln in Ihren Antworten selber, die mangelnde Klarheit der rechtlichen Situation. (Gera: "Wir begrüßen aber Ihr Anliegen im Interesse der Rechtssicherheit für alle Beteiligten handwerksrechtlicher Verfahren."; Großenhain: "Eine "verfassungsrechtlich belastbare Negativliste" wäre sicherlich nicht nur für die Mitglieder Ihres Berufsverbands, sondern auch für die Ordnungsbehörden wünschenswert.")

Andere weisen darauf hin, daß bei unseren Fragen der Gesetzgeber gefordert ist, Klarheit zu schaffen:

Perleberg: "Handwerkliche Tätigkeiten zu definieren obliegt nicht den Ordnungsbehörden, sondern dem Gesetzgeber."

Wenn eine Beurteilung der Abgrenzung zwischen Meisterpflichtigem und Meisterfreiem Bereich nur im Einzelfall möglich ist, dann liegt das Risiko der Inanspruchnahme der Berufsfreiheit entweder voll beim Bürger - was mit dem Wesen eine Grundrechts unvereinbar ist - oder - wenn man jeden Einzelfall der Behörde unterbreitet - dann wird defacto aus der Berufsfreiheit im Handwerk eine "Berufsverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Und wer erteilt die Erlaubnis? Da in Zweifelsfällen, bei allen schwierigen Fällen, "Handwerkskammer, Kreishandwerkerschaft und Innungen" um Stellungnahme gebeten werden und diese Stellungnahmen praktisch immer befolgt werden, entscheiden also im Ergebnis die Meister-Konkurrenten über die Erlaubnis der Nicht-Meister.

Praktisch ist so der Meisterzwang ein "Berufsverbot für Nicht-Meister mit dem Vorbehalt der Erlaubnis durch die Meister-Konkurrenten".

Die gesetzliche Klarstellung durch das "Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung

von Kleinunternehmen" Bundestagsdrucksache 15/1089 wurde das Problem der Unbestimmtheit zwar angegangen aber noch nicht gelöst. Durch das Gesetz wurden ja lediglich einige Kriterien aus Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen zu handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen in Gesetzesform gegossen, aber die Unbestimmtheit bleibt bestehen. Anhand welcher Kriterien kann bestimmt werden, welche Tätigkeiten nebensächlich für ein Handwerk der Anlage A (welches) sind ?

Da der vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Auskunfts- und Klärungsanspruch der Bürger - erneut - ganz klar nicht erfüllt werden kann, wird das Bundesverfassungsgericht nicht umhin kommen, bei nächster Gelegenheit jetzt endgültig die Verfassungswidrigkeit des Meisterzwangs wegen Unbestimmtheit festzustellen.

1.3.1.2 Meisterzwang verletzt das Grundrecht der freien Berufsausübung nach Artikel 12 GG

Einschränkungen der freien Berufsausübung sind zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig, wenn sie notwendig, geeignet und verhältnismäßig sind und es kein milderes Mittel zur Erreichung des Ziels gibt.

Gegenwärtiges Regelungsziel des Meisterzwangs ist die Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft (vgl. z. B.: BVerfGE 13, 97, Bundestagsdrucksache 13/9388).

Auf den neuen geplanten Regelungszweck der Sicherung von Gesundheit und Leben von Dritten in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Bundesratsdrucksache 382/03 zur Änderung der Handwerksordnung gehen wir später unter 1.3.1.5 ein.

1.3.1.2.1. Ausbildungsquote des Handwerks

Seit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes 1969, seit mehr als dreißig Jahren, werden alle Lehrlinge in allen Wirtschaftszweigen einheitlich nach den inhaltlich gleichen Vorschriften ausgebildet und erreichen gleichwertiges Gesellen-(Facharbeiter-) Niveau :

- In Industrie und Handel werden hiernach gut zwei Drittel aller Lehrlinge ausgebildet, in Vollhandwerksberufen nur weniger als ein Drittel.
- Als Voraussetzungen für die Berechtigung zur Lehrlingsausbildung reichen in Industrie und Handel - wie auch im Handwerk für die Ausbildung zu nicht-vollhandwerklichen Berufen (d.h. die Ausbildung zur Verkäuferin, in den Büroberufen sowie in allen handwerksähnlichen Berufen der Anlage B !) - Fachkenntnisse auf Facharbeiterniveau in Verbindung mit der (bereits nach nur gut einer Woche Vollzeit-Ausbildung ablegbaren) Ausbildereignungsprüfung (§ 20 f i.V.m. § 6 BBiG).
- Für die Handwerke der Anlage A hingegen wird nach der Handwerksordnung fachlich ein Meisterniveau als Voraussetzungen für die Berechtigung zur Lehrlingsausbildung gefordert.
- Nichts rechtfertigt diese unverhältnismäßig höheren Anforderungen (20.000 bis über 50.000 Euro Kosten je Handwerk für Vorbereitung und Meisterprüfung (incl. Unterhalt / entgangenem Einkommen), 6 - 12 Monate Vollzeitausbildung an wenigen zentralen Meisterschulen oder entsprechend viele Jahre berufsbegleitenden Unterrichts mit jeweiligem Pendeln zu den Teilzeit-Meisterlehrgängen, beides für Familiengebundene sehr schwierig bis unmöglich) für die Berechtigung zum Ausbilden in Anlage-A-Handwerken ! Die Praxis in den vergangenen dreißig Jahren nach dem Berufsbildungsgesetz belegt vielmehr auf beste Weise, dass der Meisterzwang hier unnötig ist, eine völlig überzogene Anforderung ! Aber was soll den Meisterzwang des § 1 HwO dann noch rechtfertigen ?
- Für den Zugang zur selbständigen Ausübung eines Gewerbes gibt es in Industrie, Handel und sonstigen Gewerben, die nicht zur Anlage A der HwO zählen, seit eh und je (bis auf wenige Spezialbereiche) keine fachlichen Voraussetzungen. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat im Jahre 1965 die Forderung nach der Kaufmannsgehilfenprüfung für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 19, 330) und im Jahre 1972 für den Restbereich des Einzelhandelsgesetzes so strenge Maßstäbe der Verhältnismäßigkeit aufgestellt (BVerfGE 34,71), dass in der Praxis nur wenige Zugangsbarrieren übrig geblieben sind. Die obige Aussage von 1961 zur Handwerksordnung ist mit dieser späteren Entwicklung nicht mehr zu vereinbaren !

Gerade auch die Diskussion um den Meisterzwang für den Trockenbau hat ergeben, dass im meisterfreien Trockenbau auch ohne Meisterzwang auf hohem Niveau ausgebildet wurde. MdB Christian Lange hat in der Bundestagsdebatte am 25.02.2000 ausgeführt:

„Das Ausbildungsniveau des deutschen Trockenbaus, das auch auf die Ausbildungsleistung industrieller Trockenbauer zurückzuführen ist, ist anerkanntermaßen hoch. Dies wird durch die jeweiligen Richtzeiten für die Lehre trockenbauspezifischer Arbeiten bestätigt. Daraus folgt auch, dass der Trockenbaumonteur als praxisrelevanter, berufsspezifischer Bildungsweg neben dem Handwerk gelten kann“.

Für die Ausbildungsleistung des Handwerks bedarf es also nicht des Meisterzwangs, sondern nur der bewährten Regelungen des Berufsbildungsgesetzes !

Weiter stellt sich die Frage, ob die Ausbildungsberechtigung mit der Berechtigung einen Betrieb zu führen gekoppelt werden muß.

Dahinter steht die Vorstellung, dass ohne diese Koppelung zu viele Betriebe entstehen würden, bei denen der Betriebsleiter nicht ausbilden dürfe und die deswegen auch nicht ausbilden. Auch dem könnte begegnet werden, indem - ab einer gewissen Betriebsgröße - vorgeschrieben würde, dass ein Mitarbeiter die Berechtigung zum Ausbilden haben muß - nicht notwendigerweise der Betriebsleiter. Allerdings ist auch diese Regelung abzulehnen, denn auch in Industrie und Handel wird die Berufsfreiheit nicht durch derartige Regelungen beschränkt; sie würden eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen.

Grund für die relativ hohe Ausbildungsbereitschaft im Handwerk sind die im Vergleich zu Industrie und Handel deutlich niedrigeren Kosten der Ausbildung (noch genauer : vor allem der größere Nutzen, den die Handwerksbetriebe von der Arbeitskraft der Auszubildenden als billige Hilfskräfte, die z.T. dringend benötigt werden, haben). Im Handwerk verbleiben bei der Teilkostenrechnung nur Nettokosten von durchschnittlich DM 400,- pro Jahr und Ausbildungsplatz. Die Nettoteilkosten der Ausbildung sind damit im Handwerk wesentlich geringer als in dem Kammerbereich Industrie und Handel. Dort liegen die Nettokosten bei DM 9.193,- (vgl. Richard von Bardeleben, 1994, Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung, in Bildung Wirtschaft Praxis 23 (3): 3-11). Weiterhin stellt die Studie heraus, dass die Ausbildung in kleineren Betrieben generell im Durchschnitt mit niedrigeren Nettokosten verbunden ist als in größeren Betrieben.

Dieser Kostenunterschied ist der Grund für die unterschiedliche Ausbildungsbereitschaft unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche und nicht etwa der Meisterzwang. Deswegen bedarf es nicht des Meisterzwangs um die Ausbildungsbereitschaft des Handwerks zu erhalten !

1.3.1.2.2 Ausbildungsplatzabgabe

Obwohl alle Tatsachen dagegen sprechen, dass der Meisterzwang überhaupt notwendig ist, um die Ausbildungsleistung des Handwerks zu erhalten, ist der Meisterzwang bei weitem nicht das mildeste Mittel um die Ausbildungsleistung der Wirtschaft zu steigern. Mit einer Ausbildungsplatzabgabe könnte der Gesetzgeber eine Instrument schaffen, mit dem die Ausbildungsbereitschaft nicht nur des Handwerks, sondern aller Unternehmen gesteigert werden könnte. Eine Ausbildungsplatzabgabe wäre ein weit milderer Mittel zur Förderung eines Gemeinschaftsinteresses. Tatsächlich hatte der Gesetzgeber sie auch schon im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) vorgesehen.

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu - 2 BvF 3/77 - wurde dieses Gesetz aber wieder aufgehoben, weil das Gesetz nicht mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wurde; diese wäre aber in jenem Falle notwendig gewesen.

In den letzten Jahren und auch in der aktuellen Diskussion wird immer wieder - insbesondere von Gewerkschaften - eine Ausbildungsplatzabgabe zur Stärkung der Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft gefordert. In der Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung zum Entwurf des Berufsbildungsberichtes 1999 der Bundesministerin für Bildung und Forschung wurde diese Forderung ebenfalls wie folgt erhoben:

„Da die Wirtschaft und der öffentliche Dienst den zukünftigen Herausforderungen beim Ausbildungsstellenangebot nicht gerecht werden und kein ausreichendes und auswahlfähiges Angebot zur Verfügung stellen, muß mit der bundesweiten Einführung der Ausbildungsplatzabgabe politisch gehandelt werden. Dies käme den Vorstellungen von 55 Prozent der mittelständischen Unternehmen nach, die laut vom BIBB durchgeführter Erhebung im Jahre 1998, einen finanziellen Lastenausgleich zwischen auszubildenden und nicht auszubildenden Unternehmen für wichtig halten“.

Gerade beim derzeitigen Mangel von Ausbildungsplätzen wird von niemandem die Forderung nach einem Meisterzwang für Industrie, Handel und öffentliche Arbeitgeber zur Stärkung der Ausbildungsleistung erhoben, sondern eine Ausbildungsplatzabgabe wird diskutiert. Was immer man auch von einer Ausbildungsplatzabgabe halten mag, zumindest besteht bei einer Ausbildungsplatzabgabe ein nachvollziehbarer Wirkzusammenhang zwischen der Regelung und dem gewünschten Resultat. Warum aber im Handwerk die unverhältnismäßige Beschränkung der Betriebe die ausbilden können und dürfen zu mehr Ausbildungsplätzen führe soll ist nicht nachvollziehbar. Untersuchungen, die einen solchen Wirkzusammenhang bestätigen könnten sind nicht bekannt.

Zusammenfassend kann man feststellen:

- Der Meisterzwang ist nicht geeignet die angeblich beabsichtigten Wirkungen zu erzielen.
- Der Meisterzwang ist nicht das mildeste Mittel diese Ziele zu erreichen. Es bedarf einerseits nicht der Koppelung der Ausbildungsberechtigung an die Berechtigung einen Betrieb zu führen, wie in der Handwerksordnung. Andererseits ist es erheblich überzogen, ein Meisterniveau als Voraussetzung für die Ausbildung nur zum Gesellen zu fordern Die seit über dreißig Jahren bewährten Anforderungen an Ausbilder nach dem Berufsbildungsgesetz sind für Industrie und Handel deutlich geringer : Es reicht Gesellenniveau des Ausbilders plus Ablegung einer Ausbilder-Eignungsprüfung, die bereits nach nur einer Woche Vollzeit-Unterricht abgelegt werden kann. Falls notwendig könnte im übrigen durch eine Ausbildungsplatzabgabe der Wirtschaft verbunden mit „Lehrgeld“ für die auszubildenden Betriebe die Zahl der Ausbildungsplätze gesteigert werden.
- Die Notwendigkeit der Ausbilder-Eignungsprüfung ist jetzt sogar von der Bundesregierung für fünf Jahre aufgehoben worden, um die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen (im IHK-Bereich) zu steigern. Wie

will man da weiterhin eine entsprechende Qualifikation von den Handwerksunternehmern fordern ?

- Und wie will man es begründen, noch viel mehr zu fordern, eine sehr teure und zeitaufwendige Meisterprüfung ?
- Bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit nicht gewahrt.

1.3.1.3 Meisterzwang verletzt das Gleichbehandlungsgebot

Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 1.3.1.5 und unter 4 (insbesondere 4.3).

1.3.1.4 Verschärfungen des Meisterzwangs seit der BVerfGE vom 17.07.1961 - 1 BvL 44/55

Die Handwerksordnung - insbesondere der § 1 HwO - wurden nach der BVerfGE 1 BvL 44/55 vom 17.07.1961 wesentlich verschärft. Schon deswegen ist eine erneute Überprüfung des Meisterzwangs notwendig. Der Wortlaut des § 1 Abs. 2 HwO lautete 1953-1964 (wie schon seit der Einführung des Meisterzwangs im Jahre 1935) :

"Ein Gewerbebetrieb ist Handwerksbetrieb im Sinne dieses Gesetzes, wenn er handwerksmäßig betrieben wird und zu einem Gewerbe gehört, das in der Anlage A zu diesem Gesetz aufgeführt ist."

Demnach lag also nur dann ein Handwerksbetrieb vor, wenn das Handwerk vollständig d.h. in allen zum Berufsbild gehörenden Einzeltätigkeiten oder "im Wesentlichen" (d.h. alle wesentlichen Tätigkeiten des Berufsbilds) ausgeübt wurde. Entsprechend lautete in der 4. Legislaturperiode des Bundestags (1961-1965) der Antrag zur Änderung des § 1 Abs. 2 HwO in BT-DrS IV/2335 noch

"Ein Gewerbebetrieb ist Handwerksbetrieb im Sinne dieses Gesetzes, wenn in ihm handwerksmäßig vollständig oder die wesentlichen Tätigkeiten ausgeübt werden, die zu einem in der Anlage A dieses Gesetzes aufgeführten Gewerbe gehören."

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde aus "die wesentlichen" der beschlossene Wortlaut der HwO-Novelle 1965 "vollständig oder in wesentlichen Tätigkeiten".

"Ein Gewerbebetrieb ist Handwerksbetrieb im Sinne dieses Gesetzes, wenn er handwerksmäßig betrieben wird und vollständig oder in wesentlichen Tätigkeiten ein Gewerbe umfaßt, ..."

Dies aber bedeutete, dass es nunmehr ausreichte, eine einzelne als "wesentlich" erachtete Tätigkeit auszuüben, um dem Verbot des § 1 HwO zu unterliegen, während es in den 30 Jahren vorher erforderlich war, alle wesentlichen Tätigkeiten des jeweiligen Handwerks auszuüben. Dies stellt eine massive Ausweitung des Anwendungsbereichs dar, die den Darlegungen des BVerfG am Ende seiner o.g. Entscheidung vom 17.07.1961 zur Verhältnismäßigkeit klar widerspricht.

Der Wortlaut des § 1 HwO wurde dann durch die HwO-Novelle 1994 erneut geändert, ohne dass sich gegenüber der 1965 vorgenommenen Ausweitung des Anwendungsbereichs eine wesentliche Änderung ergeben hätte.

Der heutige Wortlaut des § 1 HwO mit seinem weiten Anwendungsbereich, bezogen auf bereits einzelne als "wesentlich" erachtete Gewerbetätigkeiten, wird also nicht von der damaligen Aussage des BVerfG in seiner Entscheidung vom 17.07.1961 umfaßt, der Meisterzwang des § 1 HwO sei grundsätzlich zulässig und (damals) verhältnismäßig.

1.3.1.5 Neuer Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen - (Bundesratsdrucksache 15/1206)

Gemäss der offiziellen Gesetzesbegründung zu dem "Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften" (Bundesratsdrucksache 15/1206) der Bundesregierung sind die Bundesregierung und der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit als die höchste für den Vollzug der Handwerksordnung und des Meisterzwangs auf Bundesebene verantwortliche Instanz selbst bereits der Ansicht :

- Die „Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft“ reichen nicht mehr aus, den Meisterzwang für die Anlage-A-Handwerke „verfassungsrechtlich belastbar“ zu rechtfertigen.
- „Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen Handwerken und von Handwerken gegenüber anderen Gewerben verhindern, dass Leistungen kundengerecht gebündelt und aus einer Hand angeboten werden können. Auch partizipiert das Handwerk teilweise kaum an der Entwicklung innovativer Bereiche“.

Der Bundeskanzler hat unterstrichen, dass er diese Sicht grundsätzlich teilt, indem er in seiner programmatischen Rede am 14. März 2003 die Eckwerte der Novellen bereits selbst angekündigt hat. Die Bundesregierung hat mit dem verabschiedeten Gesetzentwurf klargestellt, dass sie den Meisterzwang – jedenfalls in seiner jetzigen Form – nicht (mehr) für mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit – Art. 12 GG – vereinbar und daher für verfassungswidrig hält. Dies begrüßt der BUH ausdrücklich !

Beide Koalitionsfraktionen haben ihre Gestaltungswillen dahingehend geäußert den Meisterzwang abschaffen zu wollen. Die jetzt geplante Lockerung soll nur ein erster Schritt hin zur vollständigen Abschaffung sein. Auch dies begrüßt der BUH ausdrücklich !

Dem weitergehenden Versuch, durch die Novellierung der Handwerksordnung zumindest Teile des alten Meisterzwang-Vorbehaltsbereichs dadurch verfassungsrechtlich neu zu legitimieren, dass nunmehr die „Gefahrenabwehr“ zum Gesetzeszweck erhoben wird, wird hingegen kein Erfolg beschieden sein.

– Den Erfordernissen der Gefahrenabwehr ist bereits durch andere, bestehende rechtliche Regelungen ausreichend Rechnung getragen. Ein Meisterzwang zur Gefahrenabwehr ist daher unnötig und somit übermäßig belastend. Auch der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Sprecher der SPD-Fraktion hat zu recht bereits auf die „zahlreichen Normen, Unfallverhütungs- und Haftungsvorschriften“ hingewiesen.

– Für kein einziges der bisher 94 oder künftig 29 Anlage-A-Handwerke ist der Meisterzwang gerecht-

fertigt, aus keinem denkbaren Grunde.

- Weiter führt die Einführung der „Gefahrenabwehr“ als Gesetzeszweck, der allgemein den Meisterzwang rechtfertigen soll, zu erheblichen Problemen der Gleichbehandlung (ggfs. Verstoß gegen Art. 3 GG). Bei gleicher Gefährdungslage muss nämlich zumindest vergleichbar gehandelt werden. U.a. :
- Was soll künftig die Freistellung der Industrie vom Meisterzwang rechtfertigen ? Oder
 - sollen künftig auch Industriebetriebe einer Art Meisterzwang unterworfen werden ?
 - Was soll künftig die Freistellung von Hilfsbetrieben und Nebenbetrieben rechtfertigen ? Oder
 - sollen künftig auch alle Hilfs- und Nebenbetriebe dem Meisterzwang unterworfen werden ?
 - Was soll künftig die Freistellung des Reisegewerbes rechtfertigen, die ja auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für zulässig erklärt hat? Oder
 - soll künftig auch das gesamte Reisegewerbe dem Meisterzwang unterworfen werden, ohne dass sich in den vergangenen mehr als einhundertdreißig Jahren hierfür eine Notwendigkeit ergeben hätte ?
 - Was soll künftig die Freistellung der Gefälligkeitsarbeiten, Nachbarschaftshilfe und Selbsthilfe (inkl. Familienhilfe; vgl. § 1 Abs.3 Schwarzarbeitsgesetz i.V.m. § 36 II. Wohnungsbaugesetz) rechtfertigen ? oder
 - unterliegen künftig auch Gefälligkeitsarbeiten, Nachbarschaftshilfe und Selbsthilfe (inkl. Familienhilfe) dem Meisterzwang ?
 - d.h : "Häusle-Bauen und "Auto-Basteln" verboten?

Wären gegebenenfalls diese Verbote nicht verfassungswidrig als unverhältnismäßige Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit, oder aber das Gleichbehandlungsgebot verletzt, wenn jeder bestimmte Tätigkeiten privat ausüben darf, aber ein ausgebildeter Gesellen dies nicht gewerblich machen darf?

1.3.1.6 Ausnahmegewilligungen

Die Kriterien, nach denen heute Ausnahmegewilligungen erteilt werden, entsprechen bei weitem nicht der Forderung des Bundesverfassungsgericht aus der Entscheidung vom 17.07.1961 - 1 BvL 44/55 -. Ausnahmegewilligungen werden häufig nur sehr engherzig erteilt. Auch die sogenannten Leipziger Beschlüsse vom 21.11.2000 haben – wie schon ihre weitgehend inhaltsgleichen Vorgänger-Beschlüsse vom Dezember 1987 - daran nichts geändert. Ausnahmegewilligungen werden nur restriktiv erteilt, es werden zu strenge Maßstäbe an das Vorliegen eines Ausnahmefalles angelegt und unverhältnismäßige Forderungen an den Nachweis von Fachkenntnissen gestellt.

1.3.1.7 Verbindlichkeit des Rechts

Die Verbindlichkeit des Rechts resultiert aus seiner Durchsetzbarkeit. Recht ist durchsetzbar, wenn es entweder von den Normadressaten verstanden und akzeptiert wird und in der Folge auch mehr oder weniger frei-

willig befolgt wird, oder aber, wenn es mit hohen Strafen und einer rigiden Verfolgung durchgesetzt wird.

Für einen demokratisch verfaßten Staat muß es das Ziel sein, daß seine Gesetze im wesentlichen verstanden, akzeptiert und deswegen auch befolgt werden. Dies ist beim Meisterzwang nicht gegeben.

Der Meisterzwang wird in mehrfacher Hinsicht nicht verstanden :

1. Was dem Meisterzwang unterfällt und was nicht wird selbst von den Beamten in den damit befaßten Behörden nicht verstanden:
Welche einzelnen Tätigkeiten dem Meisterzwang unterliegen können nicht einmal die Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern mitteilen (s.o. Ziff. 1.3.1.1). Auch die dafür zuständigen Ordnungsämter geben auf entsprechende Anfragen lediglich ausweichende Antworten und verweisen bestenfalls auf die Handwerkskammern (s.o. Ziff. 1.3.1.1). Von diesen erhalten die Betroffenen bestenfalls interessengeleitete Meinungen, aber keinesfalls juristisch einwandfreie Auskünfte.
2. Erst Recht verstehen die Betroffenen nicht, welche einzelnen Tätigkeiten sie in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen ohne Eintragung in die Handwerksrolle ausführen dürfen und wann sie die Grenze zum Verbotenen überschreiten.
3. Noch weniger verstehen die Betroffenen den Sinn und den Regelungszweck für den Meisterzwang. Warum also ihr Grundrecht auf freie Berufsausübung und damit die Möglichkeit eine wirtschaftlichen Existenz aufzubauen und damit soziale Anerkennung zu erringen, ihnen verwehrt wird.

Dieses Nichtverstehen der Regelungen in mehrfacher Hinsicht führt dazu, daß diese Bestimmungen nicht befolgt werden und häufig auch nicht befolgt werden können, wenn die Betroffenen nicht auf ihr Grundrecht auf freie Berufsausübung und damit auf ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage verzichten wollen.

In dieser Situation üben die Begünstigten des Meisterzwangs, die Meister über ihre Vereinigungen (Handwerkskammern, Innungen, Kreishandwerkerschaften) erheblichen Druck auf Ordnungsämter mit dem Ziel aus, möglichst viele Tätigkeiten dem Meisterzwang unterfallen zu lassen. Diese weite Fassung des Meisterzwangs wird von den Ordnungsbehörden und den Fachgerichten häufig (zumindest, wenn der Betroffene keinen auf Handwerksrecht spezialisierten Anwalt hat) von den Kammern übernommen. Und diese weite Auslegung des Meisterzwangs wird mit repressiven Mitteln durchgesetzt.

Diese repressiven Mittel möchten wir zur Anschauung näher darstellen:

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die mindestens 14 anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen Hausdurchsuchungen wegen angeblich unerlaubter Handwerksausübung – wegen eines Bagatelldelikts, einer bloßen Ordnungswidrigkeit (!) (neben diversen weiteren Verfassungsbeschwerden gegen den Meisterzwang, die das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angenommen hat, insgesamt zur Zeit mindestens 20).

Mindestens in den Kreisen Lüneburg, Gifhorn und Celle werden Bußgeldverfahren wegen angeblich unerlaubter

Handwerksausübung von freiberuflichen "Ermittlern" durchgeführt, die an den Bußgeldern finanziell mit bis zu 10 % beteiligt sind. Das Festgehalt dieser "Ermittler" nach dem Gifhorner Modell wird von Kreishandwerkerschaften oder Handwerkskammern zumindest in Teilen finanziert.

Zumindest im Kreis Dithmarschen wird ein Fahnder zu 50 % von der Handwerkskammer finanziert. Von den Bußgeldern bekommt hier die Handwerkskammer auch 50 % gutgeschrieben. Bei Anfragen zu handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen verweisen sowohl die Schleswig-Holsteinische Landesregierung als auch Kommunen in Schleswig-Holstein darauf, daß die Handwerkskammern für solche Abgrenzungsfragen zuständig seien. Die Handwerkskammern haben so ein doppeltes Interesse an einer möglichst weiten Auslegung des Meisterzwangs - das heißt weitgehender Einschränkung des Grundrechts auf freie Berufsausübung - es entspricht dem Interesse ihrer Mitglieder und sie kassieren höhere Beteiligungen an den Bußgeldern.

Die Drucksache 15/960 des Schleswig-Holsteinischen Landtags gibt in Seiten 42 ff detailliert Auskunft, wo in welchem Umfang Handwerksverbände an der übermäßigen Beschränkung des Grundrechts auf freie Berufsausübung im handwerklichen Umfeld beteiligt sind. In rechtswidriger Weise läßt die Schleswig-Holsteinische Landesregierung diese Praktiken zu.

Eine unvoreingenommene und neutrale Beurteilung von angeblich unerlaubter Handwerksausübung ist nicht gegeben. Auch das Gewaltmonopol des Staates wird nicht beachtet, wenn Interessenverbände, die nach § 91 Abs. 1 Nr. 1 (bzw. § 87 Nr. 1) HwO die Interessen ihrer Mitglieder vertreten müssen, durch die finanzielle und teilweise auch personelle Beteiligung an Ermittlungen auf diese Einfluß erhalten.

Fazit: Aufgrund der schwerwiegenden Bedenken gegen den Fortbestand des Meisterzwangs - mit welchem Regelungszweck auch immer - bitten wir dringend eine weitere Anhörung bei dem Rechtsausschuß durch zu führen. Dabei sollten insbesondere die Verfassungsrechtlichen Fragen des Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebots, der mangelnden Bestimmtheit und der unverhältnismäßigen Einschränkung der Berufsfreiheit unter Berücksichtigung der gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen und der geplanten Änderungen thematisiert werden. Die Beteiligung der Handwerksorganisationen und die Praktiken bei den Verfolgungen sollten dabei von Strafrechtlern bewertet werden.

1.4 Handwerk als "einheitliche soziale Gruppe"

"Das Handwerk" war nie eine einheitliche soziale Gruppe. Vor der französischen Revolution bestand der Meisterzwang nur in den Städten, nicht in den landesherrlichen Gebieten, wo sich aus dem freien Handwerk die ersten (noch kleinen) "Industrie"-Unternehmen bildeten.

Ende des 19ten Jahrhunderts waren nur ca. 10 % der Handwerker in freiwilligen Innungen organisiert. Die Mehrheit der Handwerker wollte nicht in diese Organisationen, wurde aber in einem letzten Aufbäumen des Ständestaates unter preußischer Führung in diese Organisationen vereinnahmt (vgl. hierzu die Debatten im Reichstag im Vorfeld der Gewerbeordnungsänderung zur

Einführung der sogenannten "Fakultativen Zwangsinnungen", den Vorläufern der heutigen Handwerkskammern, in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts).

Bis zur Einführung des Meisterzwangs 1935 und noch in der Anfangszeit der Bundesrepublik waren ca. die Hälfte der Betriebsleiter Gesellen ohne Meisterbrief (sogen. Alleinmeister). Ihre Existenz diente zur Begründung der Zweidrittel-Mehrheit für die Unternehmerschaft in der Vollversammlung der Handwerkskammer, § 93 Abs. 1 HwO (je ein Drittel für jede bedeutende Gruppe : die Meister, die "Alleinmeister" und die Gesellen). Auch damals war das Handwerk keine einheitliche soziale Gruppe, noch nicht einmal die Handwerksunternehmer waren es.

Selbst wenn das Handwerk eine "einheitliche soziale Gruppe" wäre oder gewesen wäre, so wäre es durch nichts zu rechtfertigen, diese Einheitlichkeit durch eine Grundrechtseinschränkung des Artikel 12 zu schützen.

In der BVerfGE 13, 97 vom 17.07.1961 führt das Bundesverfassungsgericht aus:

"Handwerksbetriebe sind im Unterschied zu Industrieunternehmen überwiegend Kleinbetriebe. Typisch für sie ist die persönliche handwerkliche Mitarbeit des Betriebsinhabers; seine fachliche Qualifikation entscheidet über den Wert der handwerklichen Leistung. Im Gegensatz dazu arbeitet der Inhaber eines industriellen Unternehmens im allgemeinen nicht an der Herstellung unmittelbar mit, sondern beschränkt sich auf die kaufmännische oder technische Leitung. Dieser strukturelle Unterschied läßt es als gerechtfertigt erscheinen, nur die selbständige Ausübung eines Handwerks von dem Nachweis persönlicher Fertigkeiten und Kenntnisse abhängig zu machen."

Diesem Leitbild des selber mitarbeitenden Betriebsleiters entsprechen heute bei zunehmender Betriebsgröße immer weniger Betriebsleiter. Viele Handwerksbetriebe haben die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft. Auch das in der BVerfGE 13, 97 angenommene Leitbild des Meisters, bei dem Arbeit und Kapital in einer Hand vereint ist entspricht heute nicht mehr der Lebenswirklichkeit. Umgekehrt kommen viele Kleinbetriebe außerhalb des Handwerks dem o.g. handwerklichen Idealbild näher als die meisten - vielleicht alle - mittleren und großen Handwerksbetriebe.

2. Kriterium der Gefahrengeneigtheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Das Kriterium der Gefahrengeneigtheit von Tätigkeiten - der neue gesetzgeberische Zweck der Handwerksordnung, Gefahren für Leib und Leben der Bürger sowie gegebenenfalls für Güter sehr großen oder besonderen Wertes abzuwenden - ist grundsätzlich geeignet, Eingriffe in das Recht auf Berufsfreiheit zu rechtfertigen. Es erscheint heute auch als das einzige Kriterium, solche Eingriffe hinsichtlich der Ausübung handwerklicher Tätigkeiten zu rechtfertigen. Hinsichtlich der bisherigen Gesetzeszwecke der Handwerksordnung teilt der BUH die Zweifel der Bundesregierung an ihrer Verfassungsmäßigkeit (vgl. oben Ziff. 1.3.1.5 und die Stellungnahme des BUH vom 02.05.2003 zum Referentenentwurf der HwO-Novelle, Ziff. A I).

Insoweit ist es zu begrüßen, dass der vorliegende Regierungsentwurf für eine Novelle der Handwerksordnung das Kriterium der Gefahrgeneigntheit künftig als alleiniges Auswahlkriterium für die Aufnahme von Handwerkern in Anlage A zulässt.

Dieses Kriterium ist jedoch keinesfalls geeignet, für irgendein Handwerk der Anlage A einen Meisterzwang zu rechtfertigen :

- Den Erfordernissen der Gefahrenabwehr wird, soweit sie bestehen, stets bereits durch andere bestehende rechtliche Regelungen ausreichend Rechnung getragen.
- Im übrigen stellt ein "Meister"-zwang weit überhöhte, sachlich nicht gerechtfertigte Anforderungen. Nach den bestehenden Regelungen - z.B. der Berufsgenossenschaften - ist es völlig ausreichend, hinsichtlich genau bestimmter Tätigkeiten maximal Gesellen-Niveau zu fordern, häufig deutlich weniger.
- Im übrigen hat es sich im Rahmen ausgedehnter - zulässiger - Selbsthilfe seit vielen Jahrzehnten erwiesen, dass keine beachtlichen Risiken bestehen, die über die bestehenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr hinaus weitere Maßnahmen erforderlich machen, insbesondere nicht bei allen Bau- und Ausbaumaßnahmen sowie bei der Reparatur von Kfz.

Vergleiche im Übrigen oben Ziff. 1.3.1.5

Fazit : Auch wenn man mit dem vorliegenden Regierungsentwurf die Gefahrenabwehr zum alleinigen Regelungszweck der Handwerksordnung erhebt und das Kriterium der Gefahrgeneigntheit für die Auswahl der Anlage-A-Handwerke zu Grunde legt, bleibt die Feststellung, dass ein Meisterzwang für Handwerke jeder Art verfassungswidrig ist.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

3.1 Kritik des Handwerks unberechtigt

Aus Kreisen der Handwerksorganisationen ist zu hören, bei Annahme des Regierungsvorschlags (und erst recht bei einer völligen Aufhebung des Meisterzwangs) drohe

- ein Verfall der Ausbildungsqualität und
- ein starker Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk.

Beides ist nicht zu erwarten :

3.1.1 Gute Erfahrungen mit dem Berufsbildungsgesetz

In mehr als 30 Jahren Praxis nach den Regeln des Berufsbildungsgesetzes seit 1969 ist erwiesen, dass die dortige Regelung der Ausbildereignung völlig ausreicht, gut qualifizierten Facharbeiter-Nachwuchs auszubilden. Rund Zweidrittel aller Facharbeiter wurden so ausgebildet, ohne Meisterzwang. Das Berufsbildungsgesetz sieht in § 20 Abs. 3 vor, dass der Auszubildende "die erforderlichen beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse" besitzen muss, d.h. nach ständiger Praxis : etwa Gesellen-Niveau (das Niveau, das er vermitteln muss) sowie die "erforderlichen berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse", d.h. das Niveau der Ausbildereignungsprüfung.

Fachlich ein Meister-Niveau als Voraussetzung der Ausbildereignung zu fordern ist nach diesen langen und guten Erfahrungen offensichtlich unnötig und daher als Verstoss gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch verfassungswidrig.

Nachdem die Bundesregierung sogar die Regelungen über den Nachweis der pädagogischen Eignung in der Ausbildereignungsprüfung soeben für fünf Jahre suspendiert hat, wäre es ein Verstoss gegen das Gebot der Gleichbehandlung, in den nächsten fünf Jahren derartige Anforderungen für den Handwerksbereich aufrecht erhalten zu wollen; dies würde ebenfalls zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führen.

3.1.2 Kein Rückgang der Ausbildungsplätze wegen Einschränkung oder Aufhebung des Meisterzwangs

Das Handwerk wird bei einer Einschränkung oder einem Fortfall des Meisterzwangs die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze auch nicht deswegen einschränken. Soweit ein weiterer Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze stattfindet, beruht er auf dem Rückgang der Personalkapazitäten als Folge der Umsatzrückgänge :

- Das Handwerk hat im Verhältnis zur Zahl der Betriebe und Beschäftigten nie mehr so viel ausgebildet wie in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts, als es noch keinen Meisterzwang gab ! Ausbildungsintensität und Meisterzwang stehen tatsächlich nicht in Abhängigkeit voneinander.
 - Das Handwerk bildet auch nicht aus Menschenfreundlichkeit oder sonstigen außerökonomischen Beweggründen so viel aus, wie es ausbildet. Es bildet aus, wenn und soweit ihm dies Vorteile bietet :
 - Das ist besonders dort der Fall, wo besonders viele billige Hilfskräfte bei den Arbeitsabläufen nötig sind. Daher haben die Handwerksbereiche Metall und Holz im letzten Jahrzehnt konstant eine Ausbildungsquote von je rd. 13 - 13,5 % gehabt, die Bereiche Bau und Bekleidung ebenso konstant je 9 - 9,5 % und die Bereiche Nahrung und Gesundheit jeweils nur 5 - 6 % (Eine Detailberechnung Handwerk für Handwerk ergibt noch größere Abweichungen).
 - Im Übrigen bildet das Handwerk aus, wenn und soweit es qualifizierten Nachwuchs braucht. Dies ist in einer Phase des Schrumpfens der Kapazitäten - wie gegenwärtig - weniger der Fall und wird sich ändern, sobald die Konjunktur für den betreffenden Bereich wieder anzieht.
 - Auch die Tatsache, dass das Handwerk seit Mitte der 90er Jahre über eine Million - d.h. rd. 20 % - seiner Arbeitsplätze abgebaut hat, die Ausbildungsquote aber nach wie vor bei rd. 10 % steht belegt, dass die Höhe der Ausbildungsquote im Handwerk überwiegend strukturelle Ursachen hat; sie ist stets proportional zur Höhe der Gesamtbeschäftigung im Handwerk bzw. im betreffenden Anlage-A-Gewerk.
- Soweit aus Kreisen der Handwerksorganisationen also damit gedroht wird, man werde bei einer wesentlichen Einschränkung oder gar völligen Abschaffung des Meisterzwangs die Ausbildungsaktivitäten wesentlich zurückfahren, so handelt es sich um leere Worte :
- Entweder der Rückgang steht sowieso an, als Folge des Personalabbaus bei schlechter Konjunkturlage

- oder das Handwerk findet ohnehin nicht genügend qualifizierte Bewerber
- oder das Handwerk wird mit leichter Verzögerung doch noch ausbilden, weil man sich ja nicht selbst schädigen will.

3.2 Das Handwerk muss nicht für Andere ausbilden

Die Ausbildungskapazitäten des Handwerks sind nicht erforderlich, um für andere Bereiche der Wirtschaft Facharbeiter auszubilden. Die dort vorhandenen Ausbildungskapazitäten sind völlig ausreichend. Ein Vergleich der Facharbeiter-Ausbildungsquoten zwischen Handwerk und restlicher Wirtschaft ist grob irreführend, eher ein „statistischer Taschenspieler-Trick“, bei dem wesentlich Ungleiches verglichen wird :

3.2.1 Ausbildungsstruktur und Ausbildungsquoten

Die Beschäftigtenzahl der Handwerksbetriebe besteht zu rd. 80 % aus Gesellen des betreffenden Anlage-A-Handwerks, zu rd. 10 % aus Fachkräften anderer Facharbeiter-Berufe (i. wes. Verkaufs- u. Büropersonal) sowie zu weiteren 10 % aus Auszubildenden (zu rd. 90 % des betr. Anlage-A-Handwerks, zu rd. 10 % Verkaufs- u. Büropersonal). Höhere Qualifikationen werden im Wege der Weiterbildung vermittelt (z.B. Techniker- u. Meisterkurse). Eine Fachschul-Ausbildung oder eine höhere (akademische) Fachausbildung ist in der Regel nicht erforderlich. Die wenigen Ausnahmen sind statistisch ohne Bedeutung.

Über die duale Gesellenausbildung befriedigt das Handwerk also im wesentlichen seinen ganzen Bedarf an Berufsausbildung.

Für die Gesamtwirtschaft traf derartiges nie zu. Sie hatte neben einem Bedarf an betrieblicher Facharbeiter -Ausbildung immer noch einen erheblichen Bedarf an Ausbildung anderer Art auf Facharbeiter-Niveau (Fachschulen) und an Ausbildung auf höheren Ausbildungsebenen (Fachhochschul- u. Hochschulniveau). Dieser Bedarf an schulischer und vor allem höherer Ausbildung hat in den vergangenen vierzig Jahren stark zugenommen und übertrifft heute mit knapp 2/3 des gesamtwirtschaftlichen Bedarfs den Bedarf an betrieblicher Facharbeiterausbildung (gut 1/3) deutlich :

1,530 Mio. Auszubildende in betrieblicher Ausbildung nach BBiG/HwO im Jahre 2001¹ (36,8 %) gegenüber

1,869 Mio. Studierenden an Universitäten und Fachhochschulen im Jahre 2001² (45 %) sowie weiteren

0,756 Mio. Fachschülern³ (18,2 %), also insgesamt

2,625 Mio. Personen (63,2 %) in einer anderen als der dualen Ausbildung.

Verglichen mit der Gesamtzahl der Arbeitnehmer im Jahre 2001 von 34,775 Mio ergibt sich eine gesamtwirtschaftliche Gesamt-Ausbildungsquote von 11,9 %⁴.

1 Berufsbildungsbericht 2003, S. 92

2 Stat. Bundesamt, Stand 06.03.03

3 Berufsbildungsbericht 2003, S. 92, 129f, 329

4 Vergleicht man die Auszubildendenzahl mit der Gesamtzahl der Arbeitnehmer und Selbständigen, weil ja auch letztere die Ausbildungskapazitäten nutzen, so ergibt sich eine Ausbildungsquote von 10,7 %.

(Zur Erinnerung : Die Ausbildungsquote des Handwerks liegt nur bei knapp 10 % !)

3.2.2 Entwicklungen oberhalb der Meister-Ebene und ohne Meisterzwang

Die nicht-duale Ausbildung findet in der Regel an den öffentlichen Fach-, Fachhoch- und Hochschulen statt. In zunehmendem Maße fördern oder übernehmen aber große Unternehmen diese Schulen, um sie besser auf ihren Bedarf auszurichten und gründen bereits eigene Firmen-Universitäten. Die Fachhochschulen und Hochschulen erhöhen die Praxis-Anteile der Ausbildung und bieten zunehmend Ausbildungsgänge mit integrierter betrieblicher Ausbildung⁵ an, so dass wir hier eine Konvergenz von dualer und akademischer Ausbildung haben.

Das Handwerk hat an dieser Weiterentwicklung der letzten Jahrzehnte zu höherwertigen Arbeitsplätzen und Arbeitsstrukturen im Sinne einer High-tech-Wirtschaft und Wissensgesellschaft im Wesentlichen keinen Anteil gehabt. Die Entwicklung hat sich oberhalb der „Meister“-Ebene außerhalb des Handwerks vollzogen.

Wer –wie das Handwerk - bereits den „Meister“ dauernd zum höchsten aller Werte stilisiert, dem fehlt der Blick für die Entwicklungen, die sich oberhalb dieses Ausbildungsniveaus vollziehen, dort wohin bereits rd. die Hälfte aller Ausbildungen führt !

Aber auch im Bereich der dualen Ausbildung hat das Handwerk wegen seiner Fixierung auf Anlage-A-Berufe mit Meisterzwang längst den Anschluss verloren. Während im Bereich der IHK'n von 1994 – 2002 die Zahl der Auszubildenden um 20,5 % zunahm, nicht zuletzt im Bereich neuer Berufe, nahm die Zahl der Auszubildenden im Handwerk im gleichen Zeitraum um 10,3 % ab, von 1997 bis 2002 gar um 16,5 %. Die Zukunft fand bei den IHK'n statt (und im meisterfreien Anlage-B-Bereich), weil dort (ohne Meisterzwang) die nötige Flexibilität gegeben war.

3.2.3 Entwicklung des künftigen Nachwuchsbedarfs

Der allgemeine Trend geht in Richtung höherer, akademischer Qualifikationen, verbunden mit soliden praktischen Kenntnissen. Dem entspricht nicht mehr die traditionelle Facharbeiter-Ausbildung sondern – als ihre Weiterentwicklung – der „duale Studiengang“. Spitzen-Qualität wird in einem solchen Lernprozess nicht mehr durch Gesellen oder Meister vermittelt (sie legen nur die Basis). Die Spitzen-Qualität wird vielmehr aus dem Bereich von Fachhochschule oder Universität heraus vermittelt sowie von Unternehmensangehörigen, die sich auf diesen höheren Niveaus oberhalb des Meisters bewegen!

Daneben bleibt ein Trend zu einem breiter werdenden Bereich einfacher und mittelschwerer Tätigkeiten, für die in der Regel bereits eine fachlich spezialisierte Gesellenausbildung übermäßig lang ist, maßgeblich durch die Entwicklung der Heimwerker- und Bau-Märkte beeinflusst. Hier werden sich weiter die „Allrounder“ entwickeln, die als Gesellen die Arbeitsbereiche mehrerer traditioneller, eng geschnittener Anlage-A-Handwerke überspannen. Auch diese Entwicklung weist auf einen Rück-

5 Vgl. Kerstin Mucke, BIBB, Duale Studiengänge an Fachhochschulen, eine Übersicht. W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Juli 2003

gang des Bedarfs an klassischen Facharbeitern und auf neue Berufsstrukturen mit breiteren Arbeitsfeldern.

Der Bedarf an „handwerklicher“ dualer Ausbildung schrumpft also insgesamt und dauerhaft !

3.3. Ausbildung in die Arbeitslosigkeit – gar nicht positiv !

Vielfach – so auch in den Anträgen der CDU/CSU-Fraktion in Bundestags-Drucksache 15/1107 und der FDP-Fraktion in Bundestags-Drucksache 15/1108 – wird hervorgehoben, die Ausbildungsquote des Handwerks sei mit rd. 10 % weit überdurchschnittlich, verglichen mit einer Ausbildungsquote in den anderen Wirtschaftszweigen von nur 3,3 %; dies sei eine „großartige gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Leistung“. Dies ist in mehrfacher Weise falsch. Die Ausbildung des Handwerks weit über den Bedarf hinaus ist menschlich unanständig und volkswirtschaftlich eine große und sinnlose Verschwendung:

Der Ausbildungsquoten-Vergleich ist grob irreführend; der Ausbildungsbedarf der Gesamtwirtschaft ist anders als der des Handwerks, er ist wesentlich höherwertiger und tatsächlich mit 11,9 % zu 9,8 % auch größer (siehe hierzu oben 3.2 / 3.2.1).

Als „gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Leistung“ kann nur eine solche Ausbildung anerkannt werden, die tatsächlich auch weiterführt, die im Wesentlichen als Grundlage einer späteren Berufstätigkeit verwendet werden kann.

Die tatsächliche Ausbildung muss also in etwa dem späteren Bedarf an derartiger Ausbildung entsprechen, nach Art (Ausbildungsberuf) wie Menge (nicht mehr als 130 % des erwarteten Bedarfs).

Die Ausbildung im Handwerk dient maßgeblich auch dem Eigeninteresse, billige Hilfskräfte zu verpflichten (siehe hierzu oben 3.1.2).

Gut die Hälfte der Auszubildenden wird für die Arbeitslosigkeit ausgebildet, muss wegen Nichtübernahme i.d.R. umschulen und erhält i.d.R. bloße Anlern-Tätigkeiten unterhalb des Facharbeiter-Niveaus, hatte also „drei verlorene Jahre“.

Die Übernahmequoten der großen Unternehmen, die bewusst nur für den eigenen Bedarf ausbilden – und sich dies in der Regel auch etwas kosten lassen – liegen bei rd. **85 %** (so für Bergbau / Energie, Kredit- u. Versicherungsgewerbe sowie Investitions- u. Gebrauchsgüterindustrie⁶). Die Übernahmequote bei ausbildenden Unternehmen mit nur 1-9 Beschäftigten hingegen liegt bei **nur 44,3 %**, die Übernahmequote für Unternehmen mit 10-49 Beschäftigten bei 50,6⁷, beides Bereiche, in denen die ausbildenden Unternehmen überwiegend vom Handwerk gestellt werden. Da die Anreize für eine Ausbildung über Bedarf für Teile des Handwerks wesentlich größer sind als außerhalb des Handwerks, dürften die Übernahmequoten handwerklicher Unternehmen bis 49 Beschäftigte unter denen aus dem IHK-Bereich liegen, schätzungsweise bei 30 – 45 %.

Eine statistisch ausreichend abgesicherte Untersuchung über den Verbleib der Auszubildenden, die nicht über-

nommen wurden, liegt nicht vor, weder allgemein noch gerade für das Handwerk. Nach nicht repräsentativen Erkenntnissen dürfte der weit überwiegende Teil aber weder in einem anderen Betrieb des gleichen Handwerks (Das Handwerk befindet sich in einer Phase starken Personalabbaus, ab 1996 über eine Million Beschäftigte im Handwerk abgebaut, rd. ein Fünftel aller Beschäftigten) noch in einem fachlich entsprechenden Unternehmen der Industrie unterkommen können, da diese mit der gleichen schlechten Wirtschaftslage zu kämpfen hat. Der weit überwiegende Teil der nicht übernommenen jungen Gesellen und Gesellinnen dürfte daher nach einer Phase der Arbeitslosigkeit (Dies ist ein wesentlichen Grund für die hohe Rate arbeitsloser junger Erwachsener, die z.B. BM Clement beklagt !) und der Umschulung / des Anlernens einfache Arbeitsplätze für Hilfsarbeiter und Anlern-Kräfte besetzen, in der Regel ohne Bezug zu dem zuvor gelernten Handwerk.

Dies ist keine positive Leistung sondern enttäuscht vor-sätzlich Hunderttausende junger Leute (denen so gleich zu Beginn ihres Berufslebens gesagt wird, sie würden nicht gebraucht) und verschleudert unnötig große Geldbeträge zu Lasten der Steuerzahler und Sozialkassen für Arbeitslosenunterstützung und Umschulung.

Wir brauchen Ausbildungsplätze in den Bereichen, in denen später auch mit hoher Wahrscheinlichkeit freie Arbeitsplätze zu erwarten sind, gegebenenfalls auch auf einem niedrigeren Niveau, aber mit der Möglichkeit sich später durch Zusatzlehrgänge zum Gesellen und weiter auszubilden, nicht einfach irgendeine Ausbildung irgendwo, um die Statistiken zu schönen.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformbedürftigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

4.1 Ausnahmecharakter der deutschen Handwerksordnung

Abgesehen von Luxemburg und Österreich gibt es in keinem Land in Europa eine vergleichbar strenge und umfassende Regelung des Zugangs zur Ausübung handwerklicher Tätigkeiten. Auch in diesen Ländern sind die Regelungen und die Massnahmen zu ihrer Umsetzung weniger streng.

Das Qualitätsniveau handwerklicher Leistungen und die Sicherheit vor Gefährdungen durch unsachgemäße handwerkliche Arbeiten ist andererseits in Deutschland nicht so wesentlich höher - wenn sie denn überhaupt höher wäre - als in anderen Ländern, z.B. unseren unmittelbaren Nachbarn Schweiz, Frankreich und Niederlande. Man kann durchaus mit gutem Grunde bezweifeln, ob das handwerkliche Niveau im Durchschnitt überhaupt besser ist als z.B. in der Schweiz, Frankreich oder den Niederlanden.

Jedenfalls rechtfertigen hier erkennbare geringe (aber gleichwertige ?) Unterschiede zwischen den Ländern keinesfalls die strenge Reglementierung durch den Meisterzwang in Deutschland.

4.2. Auswirkungen von Konkurrenz aus dem EU-Ausland

Hier ist zunächst von Bedeutung, dass es keinerlei gesicherte Statistik über das Ausmaß der Anwesenheit handwerklicher Konkurrenz aus dem EU-Ausland in Deutschland gibt.

6 Berufsbildungsbericht 2003, S. 187

7 Berufsbildungsbericht 2003, S. 187

Es gibt zwar die Möglichkeit einer Eintragung gemäß § 9 HwO in die Handwerksrolle und hierzu bestehen auch Statistiken, die zeigen, dass von dieser Möglichkeit nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Spätestens seit dem Urteil des EUGH im Falle Corsten vom 03.10.2000 - Rechtssache C 58 / 98 – ist aber klar, dass für grenzüberschreitende Handwerksstätigkeit keine Handwerksrolleneintragung nötig ist und damit auch der Ansatz zur Erhebung einer Statistik entfällt. Unser subjektiver Eindruck ist, dass seit diesem Urteil der grenzüberschreitende Handwerksverkehr zugenommen hat. Verwertbare Beweise hierfür können aber nicht vorgelegt werden.

Zudem ist noch Folgendes zu berücksichtigen, das in der Vergangenheit bereits die tatsächliche Konkurrenz verschleierte hat : Nach EU-Statistik - und in unseren EU-Nachbarländern in der Regel - gibt es die Unternehmenskategorie „Handwerk“ nicht, nur „Kleine und mittlere Unternehmen“ – KMU. Größere Handwerksunternehmen nach deutschem Verständnis sowie ihre Entsprechungen in den EU-Staaten zählen nicht mehr zu den KMU. Gerade diese größeren Handwerksunternehmen aus den EU-Nachbarstaaten sind aber in der Lage grenzüberschreitend zu arbeiten und tun dies auch. Im Berichtswesen treten sie jedoch als Industrie / IHK-Bereich auf.

Gerade aus den Niederlanden z. B. wird so seit langem in erheblichem Umfang nach Deutschland hinein gearbeitet, nicht zuletzt im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, auch über große Entfernungen , über Hunderte von Kilometern in Norddeutschland und im Rheinland, bei Großprojekten flächendeckend in ganz Deutschland. Entsprechend ist schon im Vorfeld des polnischen Beitritts die Präsenz polnischer Unternehmen in Berlin und im grenznahen Bereich Ostdeutschlands deutlich zu spüren.

Aus den süddeutschen Ländern, vor allem Bayern gilt entsprechendes für die Präsenz österreichischer Unternehmen.

Wir können festhalten : Die Auswirkungen der Möglichkeiten für Konkurrenten aus anderen EU-Staaten zu einheimischen Handwerksbetrieben in Konkurrenz zu treten, sollten unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden:

- Tatsächliche Konkurrenz aus dem Ausland
- Gefühlte Benachteiligung der Betroffenen
- Tatsächliche Ungleichbehandlung

4.2.1 Tatsächliche Konkurrenz aus dem Ausland

Zu der tatsächliche Konkurrenz aus dem Ausland zunächst einige Zitate aus der Studie:

Zukunftsperspektiven der deutschen Bauwirtschaft / [von Stefan Kofner erstellt]. - [Electronic ed.]. - Bonn, 1998. - VII, 123 S. : - ISBN 3-86077-734-3

Electronic ed.: Bonn: FES Library, 2000 (<http://www.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00384toc.htm>)

der Friedrich Ebert Stiftung:

"Die IGBau geht davon aus, daß derzeit etwa 200.000 ausländische Bauarbeiter illegal auf deutschen Baustellen beschäftigt sind." ...

"In Westdeutschland erreichte der Kostenanteil für Subunternehmerleistungen 1995 im Durchschnitt 27 vH. Bei

den Unternehmen mit 20 bis unter 50 Beschäftigten entfielen jedoch nur 13 vH der Gesamtkosten auf diesen Kostenblock (gegenüber 8 vH im Jahr 1979). Bei Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten lag der Anteil dagegen mit 40 vH *mehr als dreimal so hoch* (gegenüber 25 vH im Jahr 1979). Hier fiel in der betrachteten Zeitspanne also auch die in Prozentpunkten gemessene Zunahme wesentlich größer aus. "

...

" Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie gibt an, daß im Jahresdurchschnitt 1997 etwa 181.000 ausländische Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen legal beschäftigt waren (davon 16.000 oder 9 vH aus Werkvertragskontingenten und 165.000 oder 91 vH EU-Ausländer)."

Die hier zitierten Zahlen beziehen sich allein auf den Baubereich. Andere Handwerksbereiche sind durch diese Zahlen nicht erfaßt.

Die ausländischen Arbeitnehmer sind zu einem sehr großen Anteil für Unternehmen mit Sitz in anderen EU-Staaten tätig.

Bei der Beurteilung der Konkurrenzsituation für einheimische handwerkliche Betriebe durch Betriebe aus anderen EU-Staaten, kann nicht allein auf die Betriebe abgestellt werden, die in Deutschland in die Handwerksrolle eingetragen sind. Die in Deutschland tätigen Subunternehmer der Bauindustrie würden, wenn sie von einheimischen Handwerksgelesen geführt würden, als Handwerksbetrieb gewertet und die Eintragung in die Handwerksrolle würde dann verlangt. Die Abgrenzung zwischen Industrie und Handwerk ist diffus. Sie wird auch an der Ausbildung des Betriebsleiters festgemacht. Für einheimische Handwerksgelesen bedeutet dies, daß bei Ihnen eine Eintragung in die Handwerksrolle verlangt wird; dagegen wird dies häufig bei ausländischen Betrieben nicht verlangt.

Für die Konkurrenzsituation ist weiter relevant, daß aufgrund des Wettbewerbs durch die Bauindustrie aus anderen EU-Staaten ein Verdrängungswettbewerb von den größeren Betrieben (häufig Industrie) hin zu den kleineren Betrieben (eher Handwerk) statt findet. Die Unternehmen (inklusive der Subunternehmen) aus anderen EU-Staaten werden häufig der Bauindustrie zugerechnet; sie konkurrieren jedoch auch mit den heimischen Handwerksunternehmen. Diese Handwerksunternehmen drängen verstärkt auch in den Markt der kleineren Aufträge und betätigen sich so auf dem Markt der typischerweise stark von kleinen Handwerksunternehmen, handwerklichen Existenzgründern und Unternehmen im Umfeld des Handwerks (Minderhandwerk, handwerksähnliche Betriebe, ...) bedient wird.

Für die betroffenen Handwerksgelesen bedeutet diese Konkurrenzsituation, daß sie faktisch wegen der Konkurrenz von Betrieben aus anderen EU-Staaten ihren Arbeitsplatz verlieren, aber nicht einmal Angebote für die Aufträge abgeben dürfen, die von schlechter ausgebildeten Subunternehmern aus anderen EU-Staaten ausgeführt werden.

In dieser Situation fühlen sie sich vom Heimatstaat verraten und verkauft!

Die Handwerksverbände argumentieren - um das Argument zu entkräften, daß sie mit dem Meisterzwang und

ihren Einfluß auf den Ausgang der Meisterprüfung den Markt regulieren und im Handwerk ein verminderter Wettbewerbsdruck herrscht - regelmäßig damit, daß der Konkurrenzdruck aus anderen EU-Staaten eine Marktabschottung unmöglich macht und gerade durch die Konkurrenz aus dem Ausland der Konkurrenzdruck immer schärfer wird. Auch dies ist ein Beleg für die erhebliche Konkurrenz aus dem EU-Ausland.

4.2.2. Gefühlte Benachteiligung der Betroffenen

Ganz gleich wie groß die Konkurrenz durch Anbieter aus anderen EU-Staaten nun tatsächlich sein mag, so ist die gefühlte Benachteiligung erheblich. Insbesondere die Ehepartner von den Betroffenen melden sich immer wieder mit großem Zorn wegen dieser Ungleichbehandlung bei uns. Hierbei spielt es für die Akzeptanz dieser Regelung kaum eine Rolle, wie viele Anbieter aus anderen EU-Staaten tatsächlich auf dem Markt tätig sind. Diejenigen die am verärgertsten über diese Diskriminierung sind, haben zur Zeit sowieso noch keine Möglichkeit legal Arbeiten auszuführen.

Die Ungleichbehandlung von Erfahrungen, die in Deutschland erworben wurden, im Gegensatz zu Erfahrungen, die im EU-Ausland erworben wurden, wird auch von dem Bundespräsidenten kritisiert.

Bundespräsident Johannes Rau hat mehrmals, u.a. bei der Eröffnungsveranstaltung des Fachkongresses des Bundesinstituts für Berufsbildung am Mittwoch den 23.10.2002 in Berlin festgestellt:

"Ein ganz konkretes Problem, das in den nächsten Jahren gelöst werden muss, auch das haben wir schon gehört, sehe ich zum Beispiel darin, dass sich Handwerker aus einigen EU-Staaten mit den in ihren Heimatländern geltenden Qualifikationsanforderungen in Deutschland selbständig machen und niederlassen können - und das auch ohne Meisterbrief. **Ein gut ausgebildeter deutscher Handwerker dagegen braucht den Meisterbrief, um einen eigenen Betrieb gründen zu können. Dass das vernünftig sein soll, das ist nicht nur den Betroffenen schwer zu erklären.** Ich will mich jetzt nicht beteiligen an der Diskussion um den Meisterbrief, um den großen Befähigungsnachweis als eine notwendige Grundlage für eine selbständige Existenz. Nur so viel: In dieser Frage, die auch mit der Attraktivität einer Handwerkslehre zu tun hat, erwarte ich von den Unternehmen und ihren Verbänden mehr Flexibilität und die Bereitschaft, ausgetretene Pfade zu verlassen."

(Hervorhebung durch BUH)

Nicht nur der amtierende Bundespräsident, sondern auch ein ehemaliger Bundespräsident hat sich kritisch zum Meisterzwang geäußert. Am 27.5.02 im Karlsruher Verfassungsgespräche auf Phoenix äußerte sich Prof. Dr. Roman Herzog zum Meisterzwang wie folgt:

"Problematisch ist immer noch der Große Befähigungsnachweis in seinem Verhältnis zu den europäischen Gesetzgebungsorganen bzw. umgekehrt sage ich den Repräsentanten des Deutschen Handwerks seit etwa 20 Jahren, sie müßten eigentlich zweierlei tun, ähnlich wie bei der als ähnlich schrecklich empfundenen Rechtsprechung zum Reinheitsgebot bei der Bierproduktion, die gelaufen ist. Man müßte nur die Rechtsbestimmungen, die Ausschlußformeln sau-

sen lassen, und das ganze, den Großen Befähigungsnachweis, wie das Reinheitsgebot bei unserem deutschen Bier, als Reklamegesichtspunkt ins Feld führen. Man käme sehr viel weiter, was beim deutschen Befähigungsnachweis den weiteren Vorteil hätte, daß die Handwerksorganisationen endlich gezwungen wären, die schwarzen Schafe im deutschen Handwerk beim Namen zu nennen, anzuprangern und rauszuschmeißen."

4.2.3 Tatsächliche Ungleichbehandlung

Das BVerfG begründet die Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes zum Beispiel wie folgt:

"Art. 3 Abs.1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das Grundrecht ist vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Im Rahmen seines Gestaltungsauftrags ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, an welche tatsächlichen Verhältnisse er Rechtsfolgen knüpft und wie er von Rechts wegen zu begünstigende Personengruppen definiert. Eine Grenze ist jedoch dann erreicht, wenn durch die Bildung einer zu begünstigenden Gruppe andere Personen von der Begünstigung ausgeschlossen werden und sich für diese Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden läßt" (BVerfGE 99, 165, 177; Hervorhebungen durch den Unterzeichner).

Für die Frage, ob die Beschränkung auf Erfahrungen aus **anderen** EU-Staaten in der EWG/EWR - Handwerksverordnung, ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot darstellt, ist es - dem folgend - unerheblich in welchem Umfang Unternehmen aufgrund § 9 HwO auf dem deutschen Markt aktiv sind. Allein dass die Regelung besteht und ein nicht Begünstigter die Begünstigung wünscht, reicht für einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn keine sachlicher Rechtfertigungsgrund dafür gegeben ist, dass der nicht Begünstigte eben nicht begünstigt wurde.

Auch in der BVerfGE 99, 165, 177 wurde nicht geprüft, wie viele Eltern den Unterhaltsbetrag nicht leisten.

Es kommt allein auf den Sachverhalt an und in der Folge auf die Frage, ob sachlich nicht wesentlich Unterschiedliches von unterschiedlichen Normen unterschiedlich geregelt wird und nicht darauf, durch welche Normen an sich gleiche oder wesentlich gleiche Sachverhalte geregelt werden und auch nicht darauf, auf welchen Rechtsgeber die Norm zurückzuführen ist.

Die Ungleichbehandlung von Erfahrungen die entweder in Deutschland oder aber in **anderen** EU-Staaten erworben wurden, ist sachlich in keiner Weise begründet.

Der einen Gruppe von Personen mit Erfahrungen aus anderen EU-Staaten wird die Möglichkeit einer Existenzgründung zugestanden. Den anderen bleibt die Möglichkeit eine wirtschaftliche selbständige Existenz aufzubauen verwehrt und damit die Inanspruchnahme des Grundrechts auf freie Berufsausübung (Artikel 12 GG). Und dies obwohl diejenigen mit in Deutschland erworbenen

Erfahrungen mindestens genauso gut qualifiziert sind, wie diejenigen mit Erfahrungen aus anderen EU-Staaten - ja eher sogar besser, weil sie schon Erfahrungen mit dem hiesigen Rechtssystem und den hiesigen Marktverhältnissen erworben haben. Sie kennen die am deutschen Markt üblichen Marktgepflogenheiten, die hier gültigen Normen und die Verwaltung. Diese unterscheiden sich wesentlich von z. B. Frankreich, wo Bauanträge für Wohnhäuser erst ab mehr als 169 qm gestellt werden müssen.

Der Österreichische Verfassungsgerichtshof (G 42/99) führt hierzu aus:

"Der Verfassungsgerichtshof ist der Auffassung, daß eine entsprechende Ausbildung und eine entsprechende Tätigkeit im jeweiligen Gewerbe im Inland im Hinblick auf die für die Erbringung eines Befähigungsnachweises erforderlichen Elemente der kaufmännisch-rechtlichen Anforderungen eher besser als schlechter geeignet ist, das angestrebte Niveau und die erforderliche Qualifikation zu erreichen, ermöglicht sie doch leichter den Erwerb der spezifischen Kenntnisse der österreichischen Rechtslage und der spezifischen österreichischen Marktgegebenheiten."

Zu der Frage ob der Gleichheitsgrundsatz durchbrochen werden darf, wenn sachlich gleiche oder wesentlich gleiche Sachverhalte von unterschiedlichen Rechtskreisen geregelt werden führt der ÖstVerfGH aus:

„... bei diesen Überlegungen beachtet die Bundesregierung aber nicht ausreichend, dass ein österreichisches Gesetz, mit dem eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift ausgeführt und in österreichisches Recht umgesetzt wird, rechtlich doppelt bedingt ist“ (Hervorhebungen vom Unterzeichner).

Rechtsanwalt Claus Martin Huber-Wilhelm aus Freising kommentiert diese Entscheidung folgendermaßen:

"Es ist, wie der ÖstVerfGH - in VfSlg. 15.106/1998 m. w. Nachw. (vgl. insv. auch Öhlinger/Potax, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 1998, S. 93, 107, 117) - zusammenfassend ausgeführt hat, "in Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass der Gesetzgeber bei der Ausführung von Gemeinschaftsrecht jedenfalls insoweit an bundesverfassungsgesetzliche Vorgaben gebunden bleibt, als eine Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben durch diese nicht inhibiert wird. Der Gesetzgeber unterliegt in diesen Fällen also einer doppelten Bindung, nämlich einer Bindung an das Gemeinschaftsrecht und einer Bindung an den verfassungsgesetzlich gezogenen Rahmen. Der Umstand, dass mit einer gesetzlichen Regelung gemeinschaftsrechtliches Richtlinienrecht umgesetzt werden soll, bildet für sich allein - lässt man den hier nicht vorliegenden (und in den Konsequenzen umstrittenen) Fall, dass die Umsetzung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift zwingend eine Änderung österreichischer Verfassungsrechts erfordert, außer Betracht - keinesfalls einen ausreichenden Rechtfertigungsgrund für eine durch die Art der Umsetzung bewirkte Differenzierung

....

Aus dogmatischer Sicht ist an der Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs insbesondere bemerkenswert, dass der ÖstVfGH ausdrücklich festhält, dass Rechtsakte, die EG-Recht umsetzen,

„doppelt bedingt“ sind (ÖstVfGH, EuZW 2001, 219). Diese doppelte Bedingtheit bringt es folgerichtig auch mit sich, dass der Gesetzgeber in diesen Fällen einer doppelten Bindung unterliegt, nämlich einer Bindung an das Gemeinschaftsrecht und einer Bindung an den verfassungsgesetzlich gezogenen Rahmen“ (ÖstVfGH, EuZW 2001, 219, ÖstVfGH, VfSlg 15.106/1998 zitierend). Der ÖstVfGH weist somit die in Deutschland zum Teil vertretene These der Nichtanwendung des Gleichheitssatzes wegen unterschiedlicher Rechtskreise und Hoheitsträger ausdrücklich zurück und nimmt explizit eine verfassungsrechtliche Interdependenz an (ähnlich wie der ÖstVfGH sieht dies Bleckmann, NJW 1985, 2856, [2860]; ebenfalls ähnlich, wenn auch im Ansatz dogmatisch unterschiedlich: Pietzcker, Der anwaltliche Lokalisationsgrundsatz, 1992, S. 22 ff.).

(Zitiert aus "http://www.huber-wilhelm.de/inlhandw.pdf" von Rechtsanwalt Claus Martin Huber-Wilhelm aus Freising, Hervorhebungen durch den Unterzeichner).

So wie in Österreich müssen sich auch in Deutschland Regelungen - hier insbesondere auch § 9 HwO bzw. EWG/EWR - Handwerksverordnung - am europäischen Recht und nationalem Verfassungsrecht messen lassen.

Der Gesetzgeber (bzw. die Bundesregierung) darf nicht durch seine Zustimmung zu EU-Richtlinien die Grundrechte aus dem Grundgesetz aushebeln.

Als Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung können nur sachliche Erwägungen herangezogen werden und nicht die Notwendigkeit eine EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, wobei die Bundesregierung dieser Umsetzung ja seinerzeit zugestimmt hat.

Die Grundrechte dienen gerade dazu, den Bürger vor der Übermacht des Staates zu schützen. Wenn der Gesetzgeber über die Umsetzungen von EU-Richtlinien Grundrechte außer Kraft setzen dürfte, wären die zugrunde liegenden EU-Verträge verfassungswidrig und müßten gekündigt werden zumindest, wenn sie - wie im Falle des § 9 HwO - zu einer faktischen schwerwiegenden Verletzung des Grundrechtes der Gleichbehandlung (Artikel 3 GG) führen.

4.3. Abbau der Inländerdiskriminierung in den Anträgen

Darüber hinaus ist zu den europarechtlichen Aspekt festzustellen:

Durch den neuen § 7b HwO wird geregelt, daß bei zulassungspflichtigen Gewerben Gesellen nach zehn Jahren Berufserfahrung (mit fünf Jahren in leitender Stellung) in die Handwerksrolle eingetragen werden sollen. Für Bürger mit Berufserfahrungen in **anderen** EU-Staaten reichen aber gemäss EU-Richtlinie schon drei Jahre Erfahrung in leitender Stellung wenn ein der Gesellenausbildung vergleichbarer Berufsabschluß vorliegt und ohne Berufsabschluß reichen sechs Jahre Erfahrung in leitender Stellung. Damit bleibt die Inländerdiskriminierung weiter bestehen. Deswegen müßte § 7b so gefaßt werden, daß die im Inland und Ausland erworbene Erfahrung gleich behandelt wird und jeweils gleiche Anforderungen gestellt werden (insbes. 3 bzw. 6 Jahre statt 5 bzw. 10 Jahre Erfahrung)

In Bundestagsdrucksache 15/1108 (FDP-Antrag) heißt es: "Wir müssen zum Beispiel alles tun, die Inländerdis-

kriminierung deutscher Handwerksbetriebe zu beseitigen". Diskriminiert werden Gesellen und Handwerker ohne formalen Berufsabschluß. Wie die FDP diese Diskriminierung beseitigen will, bleibt leider offen.

In Bundestagsdrucksache 15/1107 (CDU/CSU-Antrag) wird gefordert, daß im Blick auf die EU eine Inländerdiskriminierung grundsätzlich vermieden werden muß. Leider wird nicht konkretisiert, wie die bestehende Inländerdiskriminierung beseitigt werden soll! Unter Nummer 5 wird dort sogar der Ansatz aus BT 15/1206 die Inländerdiskriminierung abzuschwächen "strikt abgelehnt".

5. Weitere Punkte

Im übrige verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 02.05.03 zu dem Referentenentwurf, die wir dieser Stellungnahme als Anhang beifügen.

5.1 Anhörung des Betroffene bei Gewerbeuntersagung nach § 16 HwO

In § 16 sollte ausdrücklich aufgenommen werden, dass der Betroffene vor der Entscheidung über die Gewerbeuntersagung gehört wird und ausreichend Zeit zu seiner Verteidigung erhält, und dass

5.2 Bußgelder bei angeblich unerlaubter Handwerksausübung

die Verhängung von Bußgeldern wegen Verstoß gegen § 1 Abs.1 HwO - sei es nach § 117 HwO, oder nach § 1 Abs.1 Nr.3, §§ 2 und 4 Schwarzarbeitsgesetz - in allen Fällen, in denen das Gewerbe nach § 14 GewO angemeldet ist bzw. der Betroffene über eine Reisegewerbekarte verfügt, davon abhängig ist, dass zuvor ein Verfahren der Gewerbeuntersagung nach § 16 rechtskräftig abgeschlossen ist.

Denn „niemand ist es zuzumuten, die Klärung verwaltungsrechtlicher Zweifelsfragen auf der Anklagebank erleben zu müssen“ (Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 07.04.2003 - 1 BvR 2129/ 02 - und Bundesverwaltungsgericht, s.o.).

5.3 Abmahnungen nach UWG im Umfeld bei Unklarheiten über die Handwerkseingenschaft

Ein Rechtsanspruch auf eine Unterlassungserklärung über die Nichtausübung von Handwerkstätigkeiten nach dem Wettbewerbsrecht darf ebenfalls erst bestehen, nachdem eine entsprechende Gewerbeuntersagung rechtskräftig ist, Fragen der Auslegung der Handwerksordnung sind vorrangig von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu klären (vgl. BVerfGE vom 07.04.03 - 1 BvR 2129/02 -).

5.4 Geplante Änderung zu § 17 HwO

Es ist erfreulich, daß in § 17 in Abs. 1 nach Satz 1 eingefügt werden soll, dass Auskünfte und Informationen nicht

zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verwertet werden dürfen.

Es kann aber nicht hingenommen werden, dass in Absatz 2 bestimmt werden soll, daß den Handwerkskammern ein Auskunfts- und Betretungsrecht nach Maßgabe von § 29 Abs. 2 GewO eingeräumt wird.

Denn damit werden das Auskunfts- und das Betretungsrecht gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage und der BVerfGE 32, 54 vom 13.10.71 - 1 BvR 280/66 - unverhältnismäßig ausgeweitet.

Bisher gab es keine Rechtsgrundlage für die Handwerkskammern sich die geschäftlichen Unterlagen vorlegen zu lassen und in diese Einsicht zu nehmen. Schon bei der Ordnungsbehörde ist ein Betretungsrecht und eine Recht in Unterlagen Einsicht zu nehmen ohne einen konkreten Anlaß mit Sicherheit verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Die Handwerkskammern sind darüber hinaus keine unabhängige Organisation, sondern sie müssen nach § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Sie können also nicht so unabhängig und frei von irgendwelchen Interessen sein, wie es von Ordnungsbehörden verlangt wird. An eine Organisation oder Personen, denen ein derartig schwerer Eingriff in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung zugestanden wird, müssen zumindest die gleichen Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit gestellt werden, die an Ordnungsbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaft und Richter gestellt werden. Handwerkskammern erfüllen diese Forderung nach Unabhängigkeit jedenfalls nicht. Deswegen darf diese Betretungsrecht keinesfalls so weit gefaßt werden wie es durch den Verweis auf § 29 Abs. 2 GewO gemacht würde.

Außerdem muß das Betretungsrecht mindestens auf die Gewerbetreibenden eingeschränkt werden, die schon in die Handwerksrolle eingetragen sind. Gerade vor dem Hintergrund der Änderung des § 16 HwO kann nicht ein Betretungsrecht zugestanden werden, wenn gesetzlich so unklar bestimmt ist, wann ein Betrieb in die Handwerksrolle tatsächlich einzutragen ist, dass den zuständigen Ordnungsbehörden nicht zugetraut wird dies selbständig festzustellen.

Für den Vorstand des BUH

Thomas Melles

Anlagen:

1. Stellungnahme des BUH vom 02.05.03 zum Referentenentwurf zur Änderung des HwO
2. Brief an die Ordnungsämter bei Kreisen und Städten.
3. Zusammenstellung Ausgewählte Antworteten von Städten und Kreisen zu handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen

Anlage

An

Berufsverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker e.V.
Klein Breese 13, 29497 Woltersdorf



Tel.: 05841-973900
Fax: 05841-973901
Email: BUHeV@t-online.de
<http://www.buhev.de>
13.06.2003

Handwerksrechtliche Abgrenzungsfragen

Sehr geehrte Damen und Herren,

unseren Mitgliedern stellt sich regelmäßig die Frage, wie weit die Einschränkungen der Berufsfreiheit durch die Handwerksordnung reicht und wo sie sich noch im Bereich legalen Minderhandwerks oder legaler handwerksähnliche Tätigkeiten nach Anlage B HwO oder Tätigkeiten freier Gewerbe bewegen.

Wir bitten daher um eine Negativliste der verbotenen Tätigkeiten, die unter den Meisterzwang fallen und deswegen unbeschränkt im stehenden Gewerbe nur mit Eintragung in die Handwerksrolle ausgeführt werden dürfen. Welches sind die schwierigen und wesentlichen Tätigkeiten, die dem Kernbereich eines Handwerks zugeordnet werden müssen und deswegen dem Meisterzwang unterfallen?

Um diese Fragen zu bündeln und zur Vereinfachung für Sie, haben wir uns entschlossen Ihnen diese Frage mit der Bitte, um eine bundesweit abgestimmte Antwort für alle 94 Handwerke der gegenwärtigen Anlage A zur HwO vorzulegen. Anderenfalls müßte jedes Mitglied und müßten auch mehrere hunderttausend andere Gewerbetreibende und potentielle Existenzgründer diese Frage an alle Ordnungsbehörden stellen, in deren Zuständigkeitsbereich sie Aufträge ausführen wollen.

Die Frage, welche Tätigkeiten ohne Eintragung in die Handwerksrolle ausgeführt werden dürfen, hat schon in der Vergangenheit vielfach Gerichte beschäftigt. Zuletzt hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung 1 BvR 2129/02 vom 07.04.02 mit dieser Frage befaßt. (Das Urteil kann im Internetangebot des Bundesverfassungsgerichts abgerufen werden. Siehe: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/text/rk20030407_1bvr212902). In dem Eilverfahren ging es um den Antrag eines Gewerbetreibenden, gegen den ein Verfahren wegen angeblicher "Schwarzarbeit" läuft und der festgestellt haben wollte, daß er bestimmte Tätigkeiten ausführen darf. Das Verwaltungsgericht Osnabrück und das OVG Münster hatten dem Beschwerdeführer vorläufigen Rechtsschutz verweigert und ihn auf das laufende Ordnungswidrigkeiten-Verfahren verwiesen, innerhalb dessen die gewünschte Klärung erfolgen könne. Das Bundesverfassungsgericht hat die Urteile aufgehoben. In dem Beschluß führt das Bundesverfassungsgericht aus:

"... Dem folgend ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einem Betroffenen nicht zuzumuten, die Klärung verwaltungsrechtlicher Zweifelsfragen auf der Anklagebank erleben zu müssen. Der Betroffene hat vielmehr ein schutzwürdig anzuerkennendes Interesse daran, den Verwaltungsrechtsweg als "fachspezifischere" Rechtsschutzform einzuschlagen, insbesondere wenn dem Betroffenen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren droht (vgl. BVerwG, Buchholz 310, § 43 VwGO Nr. 31; BVerwGE 39, 247 <248 f.>). ... Die Handwerksordnung definiert den Meisterzwang lediglich anhand von Berufs-Oberbegriffen. Welche Tätigkeiten diesen Begriffen und den durch sie beschriebenen Berufsfeldern zuzuordnen sind, ist gesetzlich nicht geregelt und damit der Auslegung durch Behörden und die sie kontrollierenden Verwaltungsgerichte überlassen. Es wäre für Berufstätige mit erheblichen Nachteilen verbunden, müssten sie erst im Bußgeldverfahren klären, ob die ausgeübte berufliche Tätigkeit ohne Eintragung in die Handwerksrolle vorgenommen werden darf. Ihnen stünde der Rechtsweg nur im Zusammenhang mit möglicherweise erheblichen Sanktionen offen. Von einer wirksamen und zumutbaren gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer beruflichen Tätigkeit könnte dann nicht mehr die Rede sein. ..."

(Unterstreichung durch Unterzeichner)

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, daß wir uns nicht mit Antworten der Handwerkskammern zufrieden geben werden. Die Handwerkskammern sind für den Vollzug des Meisterzwangs nicht zuständig. Allein den Ordnungsbehörden und den sie kontrollierenden Verwaltungsgerichten obliegt es festzustellen, daß Verstöße gegen den Meisterzwang vorliegen, gegebenenfalls Gewerbeuntersagungen auszusprechen und bei vorsätzlichen Verstößen Buß-

gelder zu verhängen. Diese die Grundrechte beschneidende Aufgabe kann nicht an eine Vereinigung übertragen werden, die gesetzlich zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder und nicht der Wahrung der Interessen der Allgemeinheit verpflichtet ist (§ 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO). Antragsgegner in einem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind die Ordnungsbehörden und nicht die Handwerkskammern.

Wir möchten weiter darauf hinweisen, daß wir uns mit wagen Hinweisen nicht zufrieden geben können, etwa der Art, daß man die Abgrenzung zwischen Minderhandwerk und Meisterpflichtigen Vollhandwerk nur im konkreten Einzelfall bestimmen könne, der detailliert dargelegt werden müsse. (In der Vergangenheit haben wir derartig ausweichende Antworten z. B. von den Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern im Sommer 2000 erhalten. Auch Handwerkskammern und einzelne Kreise und Städte haben nie Auskünfte in der notwendigen Klarheit erteilt. Untere solchen Umständen bei großer Ungewißheit und der Notwendigkeit ständiger Rückfragen bei Verwaltungsbehörden ist eine unternehmerische Tätigkeit im Bereich des Minderhandwerks und der handwerksähnliche Tätigkeiten nicht in vertretbarer Weise möglich (in der täglichen Unternehmenspraxis sind solche Abgrenzungsfragen häufig mehrfach am Tage zu entscheiden und zwar innerhalb weniger Minuten). "Der Bürger muss wissen, was er nicht darf." (Zitat des Bundesverfassungsgericht aus Pressemitteilung 35/2002 vom 20. März 2002). Die Ungewißheit und die damit verbundene tendenziell übermäßige Beschränkung der Berufsfreiheit entspricht insbesondere nicht dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG). Die Handwerksordnung als Ausnahme von Artikel 12 GG ist eng auszulegen. Wir müssen daher auf einer präzisen Angabe der einzelnen verbotenen Tätigkeiten bestehen - für alle 94 Handwerke der gegenwärtigen Anlage A zur HwO.

Dem Bundesverfassungsgericht lag unser oben erwähnter Briefwechsel mit den Wirtschaftsministerien in dem Verfahren 1 BvR 2129/02 vor. Im waren also die Schwierigkeiten der Verwaltung bekannt, eindeutige Aussagen darüber machen zu können, welche einzelnen Tätigkeiten dem Meisterzwang unterfallen. Trotzdem hat das Bundesverfassungsgericht den Behörden auferlegt, verlässliche Auskünfte abstrakter Art zu erteilen. Diese Auskünfte fordern wir mit diesem Schreiben zur Vermeidung von möglichen Ordnungswidrigkeiten ein.

Wir möchten weiter schon heute darauf aufmerksam machen, daß wir bzw. unsere Mitglieder oder Interessenten bei keiner oder unbefriedigender Antwort den Verwaltungsrechtsweg beschreiten werden, um klären zu lassen, wie weit die Beschränkung des Grundrechts auf freie Berufsausübung im handwerklichen Umfeld reicht.

In der Hoffnung auf eine baldige bundesweit abgestimmte und verfassungsrechtlich belastbare Negativliste der verbotenen handwerklichen Tätigkeiten verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

Thomas Melles

Anlage

Zitate aus Antworten von Städten und Kreisen zu einer Umfrage des BUH zu handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen	
Ort	Antwort
Landkreistag BW	Verschieden Landratsämter haben uns auf Ihre Umfrage aufmerksam gemacht. Bezugnehmend auf das Telefongespräch, das Herr Bollacher mit Ihrer Mitarbeiterin geführt hat, teilen wir Ihnen mit, dass wir unseren Mitgliedern eine Beantwortung Ihrer Frage nicht empfehlen können. Die Umfrage ist weder mit uns abgestimmt, noch halten wir es aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für möglich, dass angesichts der Fülle denkbarer handwerklicher Aktivitäten die von Ihnen gewünschte Negativliste erstellbar ist.
Saarbrücken, Landeshauptstadt	Das Ordnungsamt führt auf jeweilige Anzeige der Handwerkskammer Bußgeldverfahren durch, wenn diese einen Verstoß gegen bußgeldbewehrte Vorschriften der Handwerksordnung festgestellt hat. In keinem Fall stellt das Ordnungsamt eigene Ermittlungen an, wozu es in Ermangelung entsprechender Außendienstmitarbeiter auch nicht in der Lage wäre. Die Entscheidung, ob ein Handwerker gegen Regelungen der Handwerksordnung verstoßen hat, trifft ausschließlich die Handwerkskammer. Insofern ist sie auch eigentliche Herrin des Verfahrens.
Offenbach a. M.	Die Frage, welche Arbeitsgebiete zu einem unabhängigen Gewerbe gehören, richtet sich insbesondere nach der Ansicht der beteiligten Wirtschaftskreise. ... (Weiterleitung an RP und HwK) Ob ein Unternehmen das Vollhandwerk oder ein handwerksähnliche Gewerbe betreibt kann meine Behörde, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Handwerkskammer, im Einzelfall klären.
Solingen	Eine rechtssichere Abgrenzung, welche Tätigkeiten z. B. unter das Gewerbe "Fuger im Hochbau" oder Holz- und Bautenschutz" fallen, existiert bei keiner Verfolgungsbehörde. Dies wäre bundesweit auch gar nicht möglich, weil die verschiedenen Gerichte ihren Beurteilungsspielraum völlig uneinheitlich wahrnehmen.
Starnberg	Sie erwarten von uns präzise Angaben der einzelnen verbotenen Tätigkeiten für alle 94 Handwerke der gegenwärtigen Anlage A der HwO. Dieser Forderung können wir leider nicht nachkommen. Dieser Forderung wird wohl in der Gesamtheit Ihrer Frage niemand nachkommen können. Außer es würde sich jemand die Zeit nehmen, zu sämtlichen derzeit bestehenden Handwerken die Berufsbilder sowie alle im einzelnen ergangenen Urteile der verschiedenen Gerichtsbarkeiten zu durchforsten, sammeln und entsprechend verarbeiten. Diese Arbeit käme der Erstellung eines Kommentars zur HwO gleich, was wir weder leisten können noch als unsere Aufgabe sehen. Wenn uns Einzelfälle aus unserem Zuständigkeitsbereich vorgetragen werden, machen wir dies natürlich. Es wird dann das in Frage stehenden Berufsbild herangezogen, die Handwerkskammer wird zur handwerksrechtlichen Abgrenzung befragt und die zum Einzelfall bereits ergangenen Urteile werden herangezogen, bis es uns möglich ist, eine einwandfreie handwerkliche Abgrenzung der in Frage stehenden Tätigkeiten zu treffen. Ist dies einmal nicht eindeutig der Fall, werden wir auch kein Verfahren wegen eines Verstoßes gegen die Handwerksordnung gegen die betroffene Person einleiten.
Sigmaringen	Eine Negativliste mit detaillierten Angaben, welche handwerklichen Tätigkeiten nur mit der Meisterprüfung ausgeübt werden dürfen, gibt es leider nicht. Bei handwerksrechtlichen Abgrenzungsfragen sind die unteren Verwaltungsbehörden, die Handwerkskammern oder die IHK'en im Einzelfall behilflich. ... (Verwies auf Infoletter des DIHK) Die oft schwierige Abgrenzung zwischen Minderhandwerk und meisterpflichtigem Vollhandwerk können von uns als zuständiger Ordnungsbehörde nur im Einzelfall unter Darlegung der handwerklichen Tätigkeiten, oft nur nach Rücksprache mit der zuständigen HwK bzw. unter Hinzuziehung von Sachverständigen, geklärt werden. Wie Sie in Ihrem Schreiben richtigerweise ausgeführt haben, definiert die HwO die meisterpflichtigen handwerklichen Tätigkeiten lediglich anhand von Oberbegriffen. Eine genaue Zuordnung der handwerklichen Tätigkeiten zu diesen Oberbegriffen ist vom Gesetzgeber nicht geregelt - d.h. die Zuordnung zu diesem Berufs-Oberbegriffen erfolgt durch die zuständigen Behörden im Wege der Auslegung. ... (Verweis auf Diskussion über Handwerksnovelle) ... Eine detaillierte Negativliste, die all die handwerklichen Tätigkeiten enthält, die einem Meisterbetrieb vorbehalten sind, kann nur der Gesetzgeber liefern. Fraglich ist, ob sich die Vielzahl der handwerklichen Tätigkeiten so klar vom Minderhandwerk abgrenzen lassen. Es wäre aus unserer Sicht sehr wünschenswert, gäbe es eine bundesweit gültige Abgrenzungsliste. Wir können Ihnen daher nur empfehlen sich nochmals an das BMWA im Berlin zu wenden und die Erstellung solch einer Negativliste zur Abgrenzung zwischen Vollhandwerk und Minderhandwerk anzuregen.
Tauberbischofsheim	Wir teilen Ihnen mit, dass wir weder zeitlich noch personell in der Lage sind, für alle 94 in der Anlage A zur HwO gemachten Berufe eine Auflistung der einzelnen Tätigkeiten zu erstellen, die unter den Meisterzwang fallen. Auch fehlen hierfür erforderliche fachspezifische Detailkenntnisse, um umfassend die jeweiligen Handwerkstätigkeiten zu beschreiben.

Bad Reichenhall	<p>Wir gehen davon aus, dass lediglich die Handwerkskammern, die auch über entsprechende Sachverständige verfügen, Ihre Fragen beantworten können. ...</p> <p>Wie Sie ja selbst wissen, gestaltet sich das Handwerk bzw. die einzelnen Handwerksberufe äußerst vielschichtig und unterliegt/en entwicklungsbedingt einem ständigen Wandel. Eine pauschale Auflistung von Tätigkeiten, die nur mit Eintragung in die Handwerksrolle ausgeübt werden dürfen kann aus unserer Sicht deshalb nicht gefertigt werden. Zur Klärung der Frage, ob im Einzelfall bestimmte Tätigkeiten der Eintragungspflicht in die Handwerksrolle und somit dem "Meisterzwang" unterliegen erteilt grundsätzlich die Handwerkskammer Auskünfte. Diese werden auch bereits vorab, also nicht erst wenn ein Betroffener auf der Anklagebank sitzt, erteilt.</p> <p>Es ist dem einzelnen Handwerker auch zuzumuten, dass er sich im Zweifelsfällen vor Aufnahme der Tätigkeiten mit der Handwerkskammer in Verbindung setzt und unter genauer Schilderung seiner Tätigkeit abklärt, ob diese ohne den Meistertitel ausgeübt werden kann. Die Pflicht sich selbst vor der Gewerbeausübung entsprechend zu informieren trifft nicht nur die Handwerker sondern grundsätzlich alle Gewerbetreibenden. ...</p> <p>Nachdem Sie als Berufsverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker direkten Kontakt zu Ihren Mitgliedern haben, bietet sich die Möglichkeit, durch entsprechende Umfragen eine Liste mit umstrittenen Tätigkeiten (bei denen man sich bezüglich der Meisterpflicht nicht sicher ist) zu erstellen. Wir gehen davon aus, dass Sie mit einer Anfrage bei den Handwerkskammern (unter Vorlage dieser Liste) größere "Aussichten" haben, die gewünschte Aussage zu erhalten.</p>
Ingolstadt	<p>Es ist weder möglich, die von Ihnen gewünschte "Negativliste" zusammenzustellen, noch eine bundesweite Abstimmung unter mehreren tausenden "Ordnungsbehörden" durchzuführen. Während letzteres bereits technisch und zeitlich unmöglich ist, ist die Feststellung der Eintragungspflicht (Meisterzwang) in besonders gelagerten Einzelfällen nicht alleinige Aufgabe der Ordnungsbehörden, sondern erfolgt in Abstimmung mit der zuständigen Handwerkskammer.</p> <p>...</p> <p>Im juristischen Sinn ist die Anlage A eine Aufzählung von unbestimmten Rechtsbegriffen, deren Inhalt nach objektiven Maßstäben zu ermitteln ist. Der Inhalt eines Begriffes der Anlage A, z.B. "Mauer und Betonbauer", ist anhand der handwerklichen Tradition, der dazu erforderlichen Fachkenntnisse, des für die Ausbildung oder Meisterprüfung festgelegten Berufsbildes, der sicherheitsrechtlichen Erfordernisse und der aktuellen Tätigkeiten und Anforderungen des Berufes, zu ermitteln. Nachdem sich die Anforderungen an den jeweiligen Handwerksberuf, z.B. aufgrund technischer Weiterentwicklungen, neuer Kundenwünsche, neuer Materialien, wissenschaftlicher Forschungen etc. laufend verändern, müsste eine Positiv- oder Negativliste laufend und zeitnah verändert werden. Dies ist in der Praxis aber zeitaufwendig, langwierig und daher unüblich.</p>
München	<p>die Negativliste kann München uns nicht zukommen lassen.</p> <p>Zum einen hat das Landratsamt München nicht das dementsprechend geschulte Personal, um die zum teil schwierigen Abgrenzungsfragen bei allen 94 in der Anlage A zur HwO aufgeführten Handwerke treffen zu können. Bei Zweifelsfällen wendet sich das Landratsamt daher an die Handwerkskammer für München und Oberbayern ...</p> <p>Zum anderen wurde das Handwerksrecht vom Gesetzgeber bewusst dynamisch angelegt, dass heißt das z.B. durch technische oder verfahrenstechnische Neuerungen Tätigkeiten wesentlich für ein Handwerk werden können oder auch nicht mehr wesentlich für eine Handwerk sein können. Die Handwerke unterliegen daher einem ständigen Wandel. Eine Liste über die Tätigkeiten, welche für in der Anlage A zur HwO aufgeführt sind, wäre daher nur eine Momentaufnahme.</p>
Rostock	<p>Die in der Anlage A des Gesetzes [HWO] genannten 94 Vollhandwerke sind hierbei abschließend aufgezählt, so dass es dies bezüglich keiner Präzisierung bedarf.</p> <p>Sofern Ihre Anfrage auf die wesentlichen Tätigkeiten dieser Handwerke abzielt, empfehlen wir Ihnen, Einsicht in die entsprechenden Berufsbilder zu nehmen. Hier sind die für die jeweiligen Handwerkszweige kennzeichnenden Arbeitsgebiete unter Hervorhebung typischer Erzeugnisse bzw. Erzeugnisgruppen und Leistungen detailliert beschrieben. Sollten Sie über entsprechende Unterlagen nicht verfügen, werden Ihnen die Handwerkskammern bzw. die von Ihnen bereits kontaktierten Landes- oder Bundesministerien sicherlich behilflich sein.</p> <p>Werden darüber hinaus weitere Fragen von Gewerbetreibenden oder Existenzgründern an unsere Behörde gerichtet, erfolgt in Abstimmung mit den Kammern, eine einzelfallbezogene und kurzfristige Klärung des Sachverhalts.</p>
Coesfeld	<p>Sie werden sicherlich Verständnis dafür haben, dass bei der Komplexität dieses Themas mit all seinen Erscheinungsbildern die Erstellung eines Abgrenzungskataloges für 94 Vollhandwerke der Anlage A von mir nicht möglich ist. Die Frage, ob eine wesentliche Tätigkeit eines Handwerks ausgeübt wird oder nicht, lässt sich nur unter Berücksichtigung der Gesamtumstände des Einzelfalls beantworten.</p> <p>Nach höchstrichterlichen Rechtsprechung sind wesentliche Tätigkeiten solche, die nicht nur fachlich zu dem betreffenden Handwerk gehören, sondern gerade den Kernbereich dieses Handwerks ausmachen und ihm sein essentielles Gepräge verleihen. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Berufsbilder des Handwerks, die wesentliche Tätigkeiten des betreffenden Handwerks, einfache Tätigkeiten, anspruchsvolle Tätigkeiten, die nicht zum Kernbereich und Vorbehaltsbereich dieses Handwerks gehören, enthalten und</p>

	<p>Tätigkeiten von handwerksähnliche Gewerben.</p> <p>Bei strittigen Einzelfallentscheidungen hat sich jedoch in der Praxis bewährt, die Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Innungen - Körperschaften des Öffentlichen Rechts - um Stellungnahme zu bitten. Selbstverständlich wird vor Entscheidung immer ein persönliches Beratungsgespräch mit dem Betroffenen geführt.</p> <p>Zur Begründung für das Entstehen neuer Vorbehaltsbereiche verwendet die Handwerksordnung den "dynamischen Handwerksbegriff", der im Wesentlichen besagt, 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.</p>
Münster	<p>[Es besteht im Einzelfall eine Beratungspflicht]. Diese wird von den Mitarbeiterinnen in meinem Hause detailliert wahrgenommen, ggf. werden fachliche Stellungnahmen der Handwerkskammer oder auch der Industrie- und Handelskammer eingeholt.</p> <p>Sollten Sie weiterhin auf die Erstellung einer Negativliste bestehen, so empfehle ich, einen niedergelassenen Rechtsanwalt oder einen Hochschulgelehrten mit der Erstellung eines derartigen Gutachtens zu beauftragen. Ich gebe jedoch zu bedenken, dass die Bewertung der handwerklichen Tätigkeiten einer regelmäßigen Änderung durch die Rechtsprechung aber auch einem Wandel durch technischen Fortschritt, neuen Geschäftsideen usw. unterliegt (dynamischer Handwerksbegriff).</p>
Viersen	<p>Bekanntlich ist der Handwerksbereich so vielschichtig, dass eine alle Handwerke umfassende "präzise Angabe der einzelnen verbotenen Tätigkeiten" in dem von Ihnen erbetenen Umfang aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist.</p> <p>Für Auskünfte und Informationen allgemeiner Art und auch in Einzelfällen stehen in erster Linie die einschlägigen handwerksrechtlichen Organisationen und nicht die kommunalen Ordnungsbehörden zu Verfügung.</p> <p>Soweit Sie nun derartige Auskünfte seitens der Kommunalbehörden erbitten, verkennen Sie, das die Beratung der Firmen und Selbständigen im Bereich des Handwerksrechtes die Aufgabe der handwerksrechtlichen Organisationen und nicht der kommunalen Ordnungsbehörden ist.</p>
Warendorf	<p>Im übrigen können die "Berufsbilder des Handwerks" nach höchstrichterlicher Rechtsprechung durchaus für eine Abgrenzung herangezogen werden. Diese Berufsbilder werden zwar nicht mehr wie früher mit gesonderten Erlassen verabschiedet, sondern werden im Rahmen der Rechtsverordnung anerkannt, wie sie vom Bundesminister für Wirtschaft erlassen werden. Auf § 45 der Handwerksordnung wird in diesem Zusammenhang verwiesen.</p>
Glauchau	<p>Es ist zwar durchaus verständlich, dass Sie bestrebt sind, für Ihre Mitglieder bzw. andere Interessenten Rechtssicherheit in Bezug auf die Ausübung handwerksrechtlicher Leistungen zu erlangen, jedoch kann es nicht Aufgabe der unteren Verwaltungsbehörde sein, eine sogenannte Negativliste zu erstellen.</p> <p>...</p> <p>Im Übrigen ist bundeseinheitlich eindeutig geregelt, welche Gewerbe dem Handwerk zuzuordnen sind bzw. welche Gewerbe handwerksähnlich betrieben werden können.</p> <p>Die einzelnen Berufsbilder wurden mit den Verordnungen gemäß § 45 Handwerksordnung über das Berufsbild und über die Prüfungsanforderungen in den einzelnen Handwerken eindeutig definiert, indem die jeweiligen Handwerks exakt aufgeführt wurden.</p> <p>Das entsprechende Material kann Ihnen bei Bedarf gerne zur Verfügung gestellt werden.</p>
Großenhain	<p>Eine "verfassungsrechtlich belastbare Negativliste" wäre sicherlich nicht nur für die Mitglieder Ihres Berufsverbands, sondern auch für die Ordnungsbehörden wünschenswert.</p> <p>Die Erarbeitung dieser "Negativliste" kann jedoch nicht Aufgabe der Ordnungsbehörde als Organ der Exekutive sein, sondern kann nur durch den Gesetzgeber bundeseinheitlich geregelt werden. Das an einer solchen Regelung auf Bundesebene gearbeitet wird, ist nicht bekannt.</p>
Ratzeburg	<p>Leider muß ich mitteilen, dass diese Aufgabe [Erstellung der Negativliste] durch den Kreis Herzogtum Lauenburg nicht erfüllt werden kann, da hierfür weder die personellen Voraussetzungen noch die rechtlichen Kompetenzen gegeben sind.</p> <p>Abgrenzungsfragen zwischen Minderhandwerk und meisterpflichtigem Vollhandwerk können nur anhand des detaillierten Einzelfalles auf der Grundlage der Handwerksordnung geklärt werden. Aber auch hierbei ist der Anspruch auf eine bundeseinheitliche Auslegung nicht gewährleistet.</p>
Gera	<p>Eine Bundesweit abgestimmte Liste der wesentlichen Tätigkeiten aller in der Anlage A der Handwerksordnung (HwO) aufgeführten 94 Gewerbe können wir Ihnen kurzfristig nicht zur Verfügung stellen. Wie es aus Ihrer Stellungnahme vom 02.05.03 zum "Referentenentwurf für die Handwerksnovelle 2003" unter Abschnitt II 1 b) hervorgeht, sind Ihnen die Gründe dafür bereits bekannt.</p> <p>Wir begrüßen aber Ihr Anliegen im Interesse der Rechtssicherheit für alle Beteiligten handwerksrechtlicher Verfahren.</p>
Sömmerda	<p>Bezug nehmend auf Ihr Schreiben teilen wir Ihnen mit, dass die Beurteilung bzw. Bewertung von handwerklichen Tätigkeiten im Zuständigkeitsbereich der Handwerkskammern liegen.</p> <p>Amtsleiterin</p>

Perleberg	Handwerkliche Tätigkeiten zu definieren obliegt nicht den Ordnungsbehörden, sondern dem Gesetzgeber.
Bad Hersfeld	Es ist nicht meine Aufgabe, die von Ihnen geforderten Abgrenzungsfragen bezüglich Einschränkungen der Berufsfreiheit durch die Handwerksordnung oder im Bereich legalen Minderhandwerks oder legaler handwerksähnlicher Tätigkeiten nach Anlage B HwO oder Tätigkeiten freier Gewerbe zu beurteilen. Da in der Vergangenheit - wie voraussichtlich auch künftig - zweifelhafte Fragen im Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten mit der Handwerkskammer abgeklärt wurden, kann seitens der Verwaltungsbehörde nicht verlangt werden, dass "gutachterliche Aufgaben" von meiner Dienststelle zu bewerten sind.
Osnabrück	Allerdings sehe ich mich nicht in der Lage, Ihr Anliegen mit der gebotenen rechtlichen Sicherheit zu beantworten, da es nach geltender Rechtsprechung stets auf die Umstände des Einzelfalls ankommt (siehe auch Beschluss des OLG Celle vom 27.04.2002 - 222 SS 196/02 (Owi) -). Die von Ihnen gewünschte Negativliste der verbotenen Tätigkeiten kann daher nicht erstellt werden.
Steinfurt	Beim Gesetzesbegriff "wesentliche Tätigkeiten" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung im Einzelfall bedarf. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs ist grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar. Darüber hinaus verwendet die Handwerksordnung einen dynamischen Handwerksbegriff, der sich an der Betriebsstruktur im konkreten Fall orientiert. In diesem Zusammenhang können die in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien eine Richtschnur für die Auslegung im Einzelfall bilden, ohne dass diese jedoch stereotyp verallgemeinert werden könnten. Aufgrund der Vielfalt handwerklicher Tätigkeiten ist es mir daher nicht möglich, für jeden Handwerksbereich eine abschließende Abgrenzung zwischen Kern- und Randbereich vorzunehmen. Diese hat im konkreten Einzelfall unter Beachtung der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG zu erfolgen.
Leipzig	Auch wenn Sie es ablehnen, wird die Vollzugsbehörde bei der Beurteilung der Tätigkeiten auf das Wissen und die Erfahrung des Handwerks zurückgreifen müssen. Aus Ihrem Schreiben entnehme ich, dass Sie aufgelistet haben möchten, welche Tätigkeiten (handwerkliche) verboten sind. Wie Sie selbst ausgeführten, gibt es solche Listen nicht bzw. sind mir wie Ihnen unbekannt. Da ich aber unterstellen muss, dass nach Ihrer Verbandsbezeichnung der Verband aus Handwerkerinnen und Handwerkern gebildet wird, diese sowohl eine solide theoretische und praktische handwerkliche Ausbildung haben, kann Ihr Verband auf der Basis der Handwerksordnung in Verbindung mit dem Fachwissen diese Liste vollständig und genauer erstellen, als die Ordnungsbehörde einer Kreisverwaltung.
Heide	als Kommunalverwaltung bin ich der falsche Adressat für Ihren Wunsch auf Zusammenstellung einer Negativliste der verbotenen handwerklichen Tätigkeiten, die zudem bundesweit abgestimmt und verfassungsrechtlich belastbar sein soll. Ihr Ansprechpartner wäre aus meiner Sicht das BMWA in Berlin.
Eisenach	Detailfragen, die das Minderhandwerk oder Hilfsbetriebe betreffen, sind und bleiben Einzelfallbeurteilungen. Gängige Praxis ist es auch in diesen Fällen, die Kreishandwerkerschaften bzw. Handwerkskammern gutachterlich einzubinden (§ 91 Abs. 3 HwO).
Freiburg im Breisgau	Eine Verpflichtung die erwünschte, umfassende Rechtsauskunft zu erteilen, besteht nicht. Hierzu stehen Ihnen die bestimmt bekannte umfangreiche Kommentarliteratur sowie diverse Aufsätze in den Fachorganen zur Verfügung. Eventuell besteht für Sie auch die Möglichkeit ein Anwaltsbüro hiermit zu beauftragen oder ggf. einen Forschungsauftrag zu vergeben. Unabhängig hiervon wird die jeweils sachlich und örtlich zuständige Verwaltungsbehörde betroffenen Gewerbetreibenden die im Einzelfall notwendigen Auskünfte, ggf. im Einvernehmen mit den zuständigen Handwerkskammern, erteilen.
Lörrach	Auf Ihre Anfrage können wir Ihnen nur mitteilen, dass wir detaillierte Rechtsauskünfte nur einzelfallbezogen, ggf. im Einvernehmen mit der Handwerkskammer, erteilen können.
Jena	Als Verwaltungsbehörde wird unsererseits keine fachspezifische sowie gutachterliche Beurteilung der einzelnen Tätigkeiten vorgenommen. (Weitergabe an die HwK Ostthüringen)
Neuburg a.d.Donau	bezugnehmend auf Ihr Bitte, Ihnen eine abschließende Liste der dem Meisterzwang unterliegenden Tätigkeiten zu übersenden, bedauern wir Ihnen mitteilen zu müssen, dass derzeit eine eindeutige Abgrenzung ohne entsprechende Würdigung des konkreten Einzelfalles nicht möglich ist. Wie Sie richtigerweise feststellen, bedarf die Abgrenzung Minderhandwerk/Vollhandwerk einer bundeseinheitlichen Klärung.

Schwabach	<p>Ich nehme eigentlich an, dass Ihnen selbst auch klar sein dürfte, dass die von Ihnen gewünschte Klärung handwerksrechtlicher Abgrenzungsfragen auf diese Art und Weise nicht möglich ist.</p> <p>Sollten Sie ernsthaft meinen, hierzu eine Antwort in dieser allgemeinen Form gerichtlich erzwingen zu können, so wäre bei uns das Verwaltungsgericht Ansbach, Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach zuständig.</p> <p>... (Hinweis auf aktuelles Gesetzgebungsverfahren)</p> <p>Zur Vorlage einer belastbaren Negativliste sieht sich jedenfalls die Stadt Schwabach nicht in der Lage. Ich bitte insoweit um Verständnis.</p>
Cuxhaven	<p>die angeforderten generellen Rechtsauskünfte ... können in der gewünschter Form nicht erteilt werden.</p> <p>Die Klärung von Eintragungserfordernissen und Abgrenzungskriterien kann nur im konkreten Einzelfall erfolgen, wobei eine enge Abstimmung mit der zuständigen Handwerkskammer unerlässlich ist.</p> <p>Aufstellung der HwK Lüneburg-Stade über Vollhandwerke, Teiltätigkeiten und handwerksähnliche Gewerbe ist beigefügt.</p>
Mainz	Nicht Aufgabe der Kreisverwaltung - Sofern Ihrerseits Bedarf an einer bundesweit abgestimmten Antwort bezüglich Ihrer Fragen besteht, ist es Aufgabe des vom Gesetzgeber hierzu bestimmten Bundesministeriums, eine entsprechende Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden vorzunehmen.
Zweibrücken	<p>nicht verpflichtet abstrakte Anfrage zu beantworten.</p> <p>Im Übrigen empfehlen wir Ihnen sich an die fachlich zuständige Handwerkskammer zu wenden.</p>
Grimma	<p>die Ausübung handwerklicher und handwerksähnlicher Tätigkeiten ist eindeutig in der Handwerksordnung bzw. Anlage A und B der Handwerksordnung geregelt. Abweichende als die in der Handwerksordnung Anlage A und B genannten Handwerke oder handwerksähnlichen Tätigkeiten werden nicht der Handwerkskammer zugeordnet.</p> <p>Amtsleiterin</p>
Darmstadt	<p>Die exakte Definition, welche Tätigkeiten pauschal dem Meisterzwang unterliegen, kann auch von meiner Behörde nicht gegeben werden.</p> <p>Dies ist immer individuell und einzelfallbezogen zu entscheiden.</p>
Rosenheim	Mit der von ihnen geforderten Negativliste können wir leider nicht dienen. Es bleibt den unteren Verwaltungsbehörden vorbehalten, im Einzelfall darüber zu entscheiden, ob und ggf. in welchem Umfang die Handwerksordnung für die jeweilig individuelle selbstständige Gewerbeausübung anzuwenden ist.
Potsdam	nicht zuständig
Detmold	wir beziehen unsere Informationen aus der Broschüre "Arbeitskreis Abgrenzung zum Handwerk, Gewerbe von A - Z". Diese Broschüre ist für 6,00 € erhältlich beim DIHK.
Plauen	<p>Leider ist es uns nicht möglich, Ihnen eine Negativliste der verbotenen Tätigkeiten, die unter Meisterzwang fallen und deswegen unbeschränkt im stehenden Gewerbe nur mit Eintragung in die Handwerksrolle ausgeführt werden dürfen, zu übersenden.</p> <p>--</p> <p>Verweis auf Handwerksnovelle</p>
Eberswalde	<p>Ich bestätige den Eingang Ihres oben genannten Schreibens. Die von Ihnen angesprochene Thematik ist nach wie vor von großer Bedeutung, zum einen für den einzelnen Gewerbetreibenden und zum anderen für uns als zuständige Ordnungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Schwarzarbeit.</p> <p>Dennoch muss ich Ihnen leider mitteilen, dass die von Ihnen gewünschte Negativliste der verbotenen Tätigkeiten, die unter den Meisterzwang fallen, von uns als Kreisordnungsbehörde nicht erstellt werden kann, da dies nicht in unserer Zuständigkeit liegt.</p>
Dillingen a.d.Donau	<p>Deshalb muss jeweils von Einzelfall zu Einzelfall entschieden werden ob die jeweilige Ausübung eines Gewerbes unter die o.g. Positivlisten fällt oder nicht.</p> <p>Die Übermittlung einer von Ihnen Gewünschten Negativliste ist demzufolge leider nicht möglich.</p>
Wolfsburg	Die Ordnungsbehörde kann jeweils nur anhand der vorliegenden Rechtsgrundlage im Einzelfall entscheiden. Da die Berufsoberbegriffe gesetzlich nicht geregelt sind, sind sie der Auslegung durch die Ordnungsbehörden zugänglich.
Bernburg (Saale)	<p>Für handwerksrechtliche Abgrenzungsfragen ist im Land Sachsen-Anhalt allein das WM zuständig</p> <p>Da jeder Gewerbetreibende in unserem Landkreis gute Ansprechpartner beim Ordnungsamt, bei der Handwerkskammer bzw. der Handwerksinnung hat, um in seinem Einzelfall - der abhängig von der Rechtsform des Unternehmens und der Qualifikationsvoraussetzung des Unternehmers bzw. Betriebsleiters ist - handwerksrechtlich Abgrenzungsfragen abzuklären, bevor er beabsichtigte Tätigkeiten ausführt, wurden Abgrenzungsfragen dieser Art noch in keinem Fall erst durch Verwaltungsgerichte entschieden.</p>
Emmendingen	komplexe Fragen

Kempton (Allgäu)	Keine Rechtsauskunft möglich - Anwalt oder Ministerien befragen
Düsseldorf	Als örtliche Ordnungsbehörde kann ich keine allgemeinverbindliche Auskünfte geben, die auch andere Hoheitsträger betreffen.
Waldshut-Tiengen	Anfragen werden nur abgestimmt mit dem Landkreistag beantwortet.
Lauterbach	Nicht zuständig - Verweis auf BMWA
Naumburg (Saale)	Da wir für handwerksrechtliche Abgrenzungsfragen nicht zuständig sind, haben wir Ihr Schreiben an das Regierungspräsidium Halle zur Weiterleitung an das Ministerium für Wirtschaft übersandt.
Wittenberg	Für die Auslegung der HwO ist in Sachsen-Anhalt allein das Wirtschaftsministerium zuständig
Marienberg	Verweis auf Gesetzgebungsverfahren

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)529

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes vertritt als baugewerblicher Spitzenverband die Interessen von rund 50.000 baugewerblichen Unternehmen mit rund 670.000 Beschäftigten und 40.000 Auszubildenden.

Von dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist gerade diese Gruppe baugewerblicher Unternehmen massiv betroffen. So sollen allein von den insgesamt von uns vertretenen neun Bau- und Ausbaugewerben sechs aus der Anlage A in die Anlage B überführt werden und damit Betriebsneugründungen in diesen Bereichen keinerlei Qualifikationsanforderungen mehr unterliegen. Hiervon betroffen wären ca. 23.000 baugewerbliche Unternehmen.

1. Allgemeine Einschätzungen

Ziel der Novelle soll es sein, die Strukturkrise im Handwerk zu überwinden und einen deutlichen Impuls für Beschäftigung und Ausbildung im Handwerk zu setzen. Bestehende Arbeits- und Ausbildungsplätze würden gesichert und durch Steigerung der Attraktivität der Ausbildung die Zahl der Lehrstellen erhöht. Neugründungen und Unternehmensnachfolgen würden erleichtert, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Handwerks gesteigert.

So lobenswert die aufgezeigten Ziele auch immer sein mögen, so wenig können sie gerade mit dem vorgelegten Gesetzentwurf oder gar dem vom Bundestag in 2. und 3. Lesung am 27.06.2003 verabschiedeten „Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen“ erreicht werden. Wer glaubt, dass gezielter Qualifikationsabbau in den Handwerksbetrieben zu mehr Beschäftigung und speziell auch zu mehr Ausbildung in den bestehenden Betrieben und den neu zu

gründenden führen wird, unterliegt einer krassen Fehleinschätzung. Wozu noch ausbilden, wenn sowieso jeder das Handwerk ausüben kann? Und wie ausbilden, wenn wir es zukünftig in Teilen mit Betriebsinhabern zu tun haben werden, die selbst schon keiner beruflichen Qualifikationsanforderung unterliegen? Wie sollten ausgerechnet diese in der Lage und motiviert sein, Lehrlinge auszubilden? Die Folge wird sein: Ausbildungsbereitschaft und -qualität werden nicht steigen, sondern sinken. Angesichts der aktuell fehlenden 140.000 Lehrlingsstellen, die auf dem Ausbildungsgipfel am 29.04.2003 gerade erst beklagt wurden, eine sehr mutige Weichenstellung, für die die Bundesregierung dann sicher gerne die Verantwortung übernehmen wird. Allein für die eingangs aufgeführten sechs betroffenen Handwerke des ZDB bedeutete dies, basierend auf den Zahlen der Lehrlingsstatistik 01.01.2003, einen weiteren Rückgang von mindestens 8000 Lehrstellen.

Trotz des gezielt initiierten Qualitätsabbaus wird die erwartete Welle von Neugründungen ausbleiben. Die Verstärkung der Anbieterseite, das Schaffen von noch mehr Markt wird mit Sicherheit nicht zu einer Konjunkturbelebung am Bau führen. Vielmehr werden nicht nur die Neugründungen nach kürzester Zeit angesichts der eklatanten Nachfrageschwäche am Bau wieder vom Markt verschwinden – die Summe der in den Sand gesetzten Existenzgründungsdarlehen wird Bände sprechen – sondern mit ihnen auch die jetzt noch gesunden, am Markt existierenden Bauunternehmen, die sich einem zukünftig noch weiter verschärfenden ruinösen Preiswettbewerb ausgesetzt sehen werden.

Dass hiervon der Verbraucher profitiert, „insbesondere mit Blick auf kleinere Aufträge, die zur Zeit in Schwarz-

arbeit, in Eigenleistung oder gar nicht erbracht werden“ – so die Begründung - kann angesichts der Aufgabe jeglicher Qualitätsanforderungen an diese Betriebe wohl ernsthaft kaum behauptet werden und klingt wie Hohn. De facto handelt es sich um einen Offenbarungseid der Politik dieser Bundesregierung, die dem Phänomen der Schwarzarbeit offensichtlich nicht anders beizukommen weiß, als sie zu legalisieren.

Der Gesamteindruck, den die Begründung zu dem Gesetzentwurf hinterlässt, ist kläglich. Die Abschaffung des Großen Befähigungsnachweises in wesentlichen Bereichen war angekündigtes Ziel des „Masterplans Bürokratieabbau“. Offensichtlich galt es hierzu lediglich noch eine passende Begründung zu erstellen. Dass dies misslungen, die Begründung in weiten Teilen falsch, verfälschend sowie rechtlich vielfach unzulässig und angreifbar und von daher in keiner Weise geeignet ist, die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu rechtfertigen, hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks in seiner Stellungnahme zu den Referentenentwürfen bereits deziidiert dargelegt. Weiterer Wiederholungen bedarf es insofern nicht.

Aus der Sicht des Baugewerbes lässt sich im Detail allerdings noch Folgendes ergänzen:

Die Wirtschaftskennzahlen für das Bauhauptgewerbe belegen, dass im Gegensatz zur Annahme in der Begründung des Gesetzentwurfes die negative Entwicklung der Wirtschaftszahlen im Handwerk kein Ausfluss der Bestimmungen der Handwerksordnung ist. Ursächlich ist vielmehr eine gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche, die mit einem Kapazitätsabbau einhergeht. Bezeichnenderweise findet der Abbau an Beschäftigten im Bauhauptgewerbe keinen äquivalenten Ausdruck in der Entwicklung der Unternehmen, selbst wenn man den in der Begründung zu den Referentenentwürfen herangezogenen Zeitraum 1995 bis 2001 betrachtet. Obwohl die Anzahl der Beschäftigten in diesem Zeitraum um mehr als 450.000 zurückgegangen ist, hat sich die Anzahl der Unternehmen um 5.149, d. h. 7 % erhöht. Die bestehende Handwerksordnung hat damit wohl offensichtlich nicht nachhaltig gehindert, gegen den Nachfragetrend neue Firmen zu gründen. Diese Firmen waren allerdings nicht in der Lage, dem Beschäftigungsabbau entgegenzuwirken.

Jahr	Anzahl Beschäftigte jew. Jahresdurchschnitt In 1000	Anzahl Betriebe lt. Totalerhebung (jew. Ende Juni)
1995	1.412	73.853
1996	1.312	75.365
1997	1.221	77.055
1998	1.156	81.301
1999	1.110	80.560
2000	1.050	81.112
2001	954	79.002

Schaut man sich darüber hinaus die Beschäftigtenzahlen im angeführten Vergleichszeitraum im Detail an, so wird deutlich, dass die Handwerksbetriebe des Bauhauptgewerbes die Träger der Beschäftigung im Hoch- und Tiefbau waren und sind. Die Belegschaft in den Handwerksbetrieben verringerte sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2001 aufgrund der konjunkturellen und strukturellen Anpassung um gut 26 %. In den bauindustriellen Betrieben reduzierte sich die Beschäftigtenzahl auf fast die Hälfte, nämlich 53,1 %. Dadurch stieg der Anteil der Be-

schäftigten in Handwerksbetrieben in der Gesamtzahl von 71,5 % auf 77,6 %. Die Zahl der Baufacharbeiter ging in den Betrieben der Bauindustrie überproportional stark um 57 % zurück. Dadurch weisen die Baufacharbeiter nur noch einen Anteil von 25,4 % an den Beschäftigten in den Bauindustriebetrieben auf. In den Handwerksbetrieben liegt der Anteil der Baufacharbeiter an den Gesamtbeschäftigten bei 41,3 %. Bezogen auf die Gesamtzahl der Baufacharbeiter im Bauhauptgewerbe sind 85 % in Handwerksbetrieben tätig.

Es bedarf wohl keiner weitergehenden Erläuterung, dass der mit den Referentenentwürfen gezielt eingeleitete nachhaltige Abbau der Qualifikationsstrukturen im Handwerk die dargestellten Anteile ins Negative verkehren wird.

Jahr	Beschäftigte		Baufacharbeiter	
	Bauhandwerk	Bauindustrie	Bauhandwerk	Bauindustrie
1995	1.025.241	408.205	438.521	128.291
1996	982.162	362.584	415.097	107.282
1997	934.496	320.073	392.261	92.077
1998	896.245	280.903	370.374	76.243
1999	874.272	254.777	369.774	69.155
2000	825.306	244.212	348.888	64.800
2001	751.902	216.704	310.666	55.006

Darüber hinaus spiegelt gerade der zugrunde gelegte Zeitraum von 1995 bis 2001 die Strecke zwischen absolutem Nachfrageboom und nachfolgend anhaltendem Überhang an Kapazitäten ganz besonders extrem wider. Diese Nachfrage war bekanntermaßen massiv auf Steuer-subsidien begründet. Die Betrachtung längerer Zeiträume führt teilweise zu völlig anderen als den in der Begründung zu den Referentenentwürfen vorgenommenen Schlussfolgerungen. Dies lässt sich am Beispiel der Entwicklung der Lehrlingszahlen in den Bauhauptberufen bestens belegen.

Zahl der Lehrlinge in den Bauhauptberufen		
Jahr	Handwerk	Industrie
1992	38.629	25.578
1993	46.567	28.596
1994	56.595	29.232
1995	68.162	29.566
1996	78.947	30.488
1997	79.809	29.176
1998	74.606	26.491
1999	65.525	24.043
2000	59.750	22.869
2001	54.118	20.625
2002	46.179	18.073
2003	38.281	15.253

Die Zahl der Lehrlinge, die das Handwerk ausbildet, hat zwar gegenüber 1995 deutlich abgenommen, befindet sich aber immer noch auf dem Niveau von Anfang der 90er Jahre, das seinerseits schon deutlich über den Werten von 1990 liegt. Die Anzahl der Lehrlinge, die die Industrie in den Bauhauptberufen ausbildet, die ja nicht der Handwerksordnung unterfällt, hat dem gegenüber ab 1992 weitaus deutlicher und stark überproportional abgenommen. Die Bauindustrie befindet sich im Vergleich der Jahre 1992 und 2003 keineswegs auf einem nahezu

identischen Stand. Auch dies zeigt, dass die bestehende Handwerksordnung für die Rückläufigkeit der Lehrlingszahlen nicht verantwortlich sein kann.

2. Kriterium der „Gefahrengeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Bedingt durch die eingangs bereits im Einzelnen dargestellte, völlig falsche Analyse der wirtschafts- und ausbildungspolitischen Kennzahlen, auch des Baugewerbes, kommt die Begründung des Gesetzentwurfes folgerichtig, aber ebenso falsch, zu der Feststellung, dass die subjektive Berufszugangsschranke der Meisterprüfung angesichts der Entwicklung im Handwerk nicht mehr ausreichend durch die „Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft“ abgedeckt erscheint. Daher solle die Anlage A der HwO auf den Kreis der Handwerke beschränkt werden, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit und das Leben Dritter entstehen können. Das Abstellen auf die „Gefahreneneigtheit“ als einziges, die Verfassungsmäßigkeit der obligatorischen Meisterprüfung noch legitimierendes Element ist mit den Ausführungen zur Verfassungsgemäßheit des Großen Befähigungsnachweises, wie sie sich aus der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1961 ableitet und in zahlreichen weiteren Entscheidungen bekräftigt wurde, nicht zu vereinbaren. Die seinerzeit festgestellten Gründe zur Vereinbarkeit der HwO mit dem Grundgesetz, nämlich die Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft liegen bei richtiger Würdigung der tatsächlichen Gegebenheiten auch heute noch unverändert vor (s. BVerwG NJW 1999, 2292 ff.). Der gewählte restriktive Ansatz einzig auf das Kriterium der Gefahreneneigtheit entbehrt somit jeglicher Grundlage. Die bisherige verfassungsrechtliche Basis bedarf von daher zwingend einer klarstellenden Verankerung in der Handwerksordnung. Wesentliche Kriterien für die Entscheidung, ob ein Handwerk in der Anlage A geführt werden muss, müssen – neben der Gefahreneneigtheit – sein:

- Erhaltung der Leistungsfähigkeit und der Sicherung des Nachwuchses für die gewerbliche Wirtschaft durch eine hohe Ausbildungsleistung und
- Berücksichtigung wichtiger Gemeinschaftsgüter wie etwa Verbraucher- und Umweltschutz.

Brisanz erlangt diese Regelung zusätzlich noch durch das „Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen“, dessen vorgeschlagene Ergänzung von § 1 HwO um einen Absatz 2 mit gesetzlichen Erläuterungen zum Begriff der wesentlichen Tätigkeit des § 1 Abs. 1 HwO abzulehnen ist. Der erläuternde Absatz 2 ist nicht nur unnötig, da er rechtlich die in der Begründung zitierte angebliche, weit verbreitete Rechtsunsicherheit bezüglich der Frage, ob im Einzelfall minderhandwerkliche Tätigkeiten vorliegen oder nicht, nicht beseitigt, sondern sogar in hohem Maße gefährlich. Der Gesetzgeber initiiert hiermit selbst den Einstieg in die Atomisierungsdiskussion der Vollhandwerke. Die schon jetzt erkennbare Tendenz der Abspaltung und Sektierung vollhandwerklicher Teiltätigkeiten in solche mit kurzen Anlernzeiten würde sich drastisch verschärfen. Die so vielfältig hochgehaltene dynamische Fortent-

wicklung von Vollhandwerksberufen wäre mit einem Schlag am Ende, da neue Tätigkeitsfelder zuvor über den Weg der Abspaltung einfacher Tätigkeiten bereits dem Vollhandwerk entzogen worden wären. Der ministerielle Todesstoß für die noch in Anlage A verbleibenden zulassungspflichtigen Handwerke ist perfekt.

Ungeachtet dessen ist daneben die konkret vorgeschlagene Überführung diverser Handwerke des Baugewerbes von Anlage A in Anlage B unter dem Aspekt der Gefahreneneigtheit weder nachvollziehbar noch akzeptabel.

In der Begründung zum ausschließlichen Verbleib gefahreneneigter Handwerke in der Anlage A ist folgendes ausgeführt:

„Der Vorbehalt der Meisterprüfung als Berufszugangsvoraussetzung wird auf den Kreis der Handwerke beschränkt, bei deren Ausübung Gefahren für Gesundheit und Leben Dritter entstehen können. (...) Wesentliches Kriterium für die Aufrechterhaltung von Gewerben in der Anlage A oder aber deren Übernahme in Anlage B soll das Gefahrenpotential der Tätigkeit für das überragend wichtige Gemeinschaftsgut des Schutzes von Leben und Gesundheit Dritter sein. Bei diesen Gefahren für Leben und Gesundheit ist zu gewährleisten, dass ein handwerklich tätiger Gewerbetreibender, dessen Gewerbe zu solchen Gefährdungen führen kann, nur dann zur Handwerksausübung zugelassen wird, wenn er die hierfür erforderliche Qualifikation besitzt.“

Ein Verbleib von Gewerben in der Anlage A ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Abwägung ergibt, dass durch oder bei Ausübung der Tätigkeit oder der Erbringung der Leistung Gefährdungen für Leben und/oder Gesundheit entstehen, gegenüber denen das Grundrecht der Berufsfreiheit zurückstehen muss, weil einfachere Möglichkeiten zur Sicherung dieses überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes nicht bestehen, nicht geschaffen werden können oder zu seiner Sicherung nicht ausreichen (verfassungsrechtlicher Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Die Gefahreneneigtheit muss für das betreffende Gewerbe prägend sein. Dabei sind Wahrscheinlichkeit und Häufigkeit des Gefahrenereignisses zu berücksichtigen. (...)

Folge der Rechtfertigung des Vorbehalts der Meisterprüfung aus Gründen der Gefahrenabwehr für Gesundheit und Leben Dritter ist, dass insbesondere eine Reihe von Handwerken der Anlage A, bei denen nunmehr nur noch historische und/oder kulturelle Gründe erklären können, warum sie in der Anlage A aufgeführt sind, aber auch andere Handwerke, in Anlage B überführt werden.“

Die weitere Begründung des Gesetzentwurfes, aus welchen Gesichtspunkten heraus die einzelnen Gewerbe in der Anlage A zu verbleiben haben bzw. in die Anlage B verschoben werden sollen, ist, sofern sie nicht vollständig fehlt, in der Regel ausgesprochen dürftig und oberflächlich. So wird für die Gruppe der Bau- und Ausbaugewerbe lediglich lapidar angeführt:

„Zu schweren Gesundheitsschäden kann es beispielsweise durch fehlerhafte Arbeiten bei der Montage und Instandsetzung von Bauwerken und Bauteilen aus Beton und Stahlbeton durch herabstürzende Bauteile kommen. Auch die unsachgemäße Überprüfung von Feuerungs- und Lüftungsanlagen und Fehler bei Dachabdeckungen sowie bei anspruchsvollen Gerüstbauten können erhebliche Gefährdungen zur Folge haben.“

Außerdem wird behauptet, dass eine Tätigkeit der in die Anlage B überführten Gewerbe nicht das Potential erheblicher Gefahren für die Gesundheit und das Leben Dritter habe, sei es, weil Tätigkeit und/oder Leistung insgesamt nicht von der Gefährlichkeit für das Rechtsgut Gesundheit und Leben Dritter geprägt seien, sei es, weil bestehende Gefahren nicht über Häufigkeit und Grad des allgemeinen Lebensrisikos hinausgingen.

Die damit völlig fehlende Begründung für das Verschieben von sechs Gewerben des Bauhandwerks von der Anlage A in die Anlage B zeigt, dass dieses „Reformvorhaben“ von einer Kenntnis über die einzelnen Tätigkeiten dieser Bauhandwerke nicht geprägt sein kann. Ganz offensichtlich sollen durch die möglichst weitgehende „Befreiung“ dieser Gewerbe von der Meisterprüfungspflicht Fakten geschaffen werden, ohne dass man sich überhaupt noch der Mühe unterzieht, die zugrunde liegenden Beweggründe anzuführen.

Bei vertiefender Würdigung der Tätigkeiten der einzelnen Handwerke unter dem Aspekt einer besonderen Gefahrengeneigtheit ist davon auszugehen, dass auch die Handwerke Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer (WKS), Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Betonstein- und Terrazzohersteller, Estrichleger, Brunnenbauer und Stuckateure in der Anlage A der Handwerksordnung zwingend verbleiben müssen.

Dies ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Gesichtspunkten:

Betonstein- und Terrazzohersteller

Auch die Tätigkeiten des Betonstein- und Terrazzoherstellerhandwerks sind ganz wesentlich als gefahrgeneigt einzustufen, so dass ein Verbleib dieses Handwerks in der Anlage A erforderlich ist. Insbesondere die Haupttätigkeit dieses Handwerks, nämlich die Herstellung von hochwertigen Betonfertigteilen, ist als besonders gefahrgeneigt einzustufen. Es liegt auf der Hand, dass aus der unsachgemäßen Herstellung von Betonfertigteilen, insbesondere aufgrund mangelnder Bewehrung, erhebliche Gefahren für Dritte resultieren können. Insoweit sei nur darauf hingewiesen, dass in der Betonfertigteilindustrie bei gleicher Produktpalette von Fertigteilen die Produktion verantwortlich durch Diplom-Ingenieure oder Industriemeister geleitet und überwacht wird. Gleiches muss auch für das handwerklich erbrachte Erstellen von Betonfertigteilen gelten.

Das Betonstein- und Terrazzoherstellerhandwerk führt darüber hinaus maßgeblich auch die Versetzung und Verankerung von Bauteilen aus. Genauso wie bei der Herstellung und Montage von Tragwerkstreppen, die ebenfalls von diesem Handwerk ausgeführt wird, beinhalten diese Tätigkeiten ein hohes Gefährdungspotential für Dritte. Die ganze Bandbreite der durchweg meisterlichen Kenntnisse und Fertigkeiten erfordernden Tätigkeiten des Betonstein- und Terrazzoherstellerhandwerks lässt sich insbesondere aus dem Meisterprüfungsberufsbild ableiten, das u. a. das Herstellen und Montieren von Betonwerksteinfertigteilen für Kleinbaustellen, aber auch für große Gebäude, Brücken etc. umfasst. So ist es keine Seltenheit, dass vielgeschossige Gebäude mit Fassaden aus Naturstein und Betonwerkstein verkleidet werden, deren Herstellung und Verankerung meisterliche Fähigkeiten erfordert. Auch die Ausführung von Restaurierungs- und Konservierungsarbeiten stellt eines der wesentlichen Betätigungsfelder des Betonstein- und Terrazzo-

hersteller-Handwerks dar. Hierzu zählen z. B. der Austausch von Fassadenplatten/Gewändeteilen an Gebäuden sowie die Verankerung und Konservierung von Betonbauteilen. Bei der Betoninstandsetzung tragen die Betriebe des Betonstein-Handwerks große Verantwortung dafür, dass z. B. abgeplatzte Teile oder Risse in der Tragkonstruktion von Stahlbeton- und Spannbetonkonstruktionen von Brücken, Flügelmauern, Stützkonstruktionen auf Bahnhöfen, Flughäfen, Autobahnen etc. fachgerecht ausgeführt werden. Auch die Ausführung von Ortsterrazzo, insbesondere von leitenden Böden in Operationsräumen im Krankenhausbau, ist eine der wesentlichen Tätigkeitsfelder dieses Handwerks. Dieser Terrazzo benötigt z. B. einen speziellen Aufbau und eine besondere Mischung. Um statische Aufladung, die in Operationsälen beim Einsatz von medizinisch-technischen Geräten zu erheblichen Problemen führen kann, zu verhindern, muss der Terrazzoboden geerdet werden, um Störungen sensibler Elektronik zu vermeiden.

Eine Überführung des Betonstein- und Terrazzoherstellerhandwerks von der Anlage A in die Anlage B unter Berufung auf die fehlende Gefahrengeneigtheit der von diesem Handwerk ausgeführten Tätigkeiten kann daher nicht ernsthaft in Betracht kommen, zumal sich die Begründung des Referentenentwurfs insoweit selbst widerspricht. Schließlich geht auch der Entwurf davon aus, dass herabstürzende fehlerhaft montierte Bauteile aus Beton schwere Gesundheitsschäden verursachen können.

Brunnenbauer

Die Gefahrengeneigtheit der Tätigkeit des Brunnenbauers, mit der Folge dass ein Verbleib dieses Handwerks in der Anlage A der HwO unabdingbar ist, folgt bereits aus dem Umstand, dass dieses Handwerk im Wesentlichen mit der wichtigsten Ressource der Erde – dem Trinkwasser – umgeht. Die Kenntnis der besonderen Anforderungen an den Schutz von Boden und Trinkwasser stellt ein zentrales Element der Meisterqualifikation im Brunnenbau dar. Dem besonderen Anforderungsprofil des Brunnenbauerhandwerks insbesondere im Hinblick auf den Schutz des Trinkwassers sowie den qualifizierten Umgang mit Boden bis in große Tiefen, welches neben dem traditionellen Brunnenbau insbesondere auch Bohr- und Spezialtiefbauarbeiten umfasst, wird ausschließlich eine qualifizierte Ausübung, wie sie mit der Meisterprüfung im Brunnenbauerhandwerk sichergestellt wird, gerecht.

Sowohl auf der europäischen als auch auf Bundes- bis hin zur Landesebene ist in einem umfangreichen Gesetzes- wie auch technischen Regelwerk der Schutz des Trinkwassers und des Bodens als wichtige Aufgabe detailliert festgeschrieben.

Selbst kleinste Bohrungen können die Ressource Trinkwasser in ungeahnten Ausmaßen gefährden, wenn z. B. Grundwasserschichten nicht fachgerecht erkannt und dauerhaft abgedichtet werden und sich hierdurch Verunreinigungen unerkannt ausbreiten können. So reichen Trinkwassergewinnungsbrunnen häufig in Tiefen von weit über 100 m hinein, Thermal- bzw. Mineralwasserbrunnen- und Geothermiebohrungen (zur Nutzung der Erdwärme als regenerative Energiequelle) mit Tiefen von mehreren tausend Metern sind darüber hinaus keine Seltenheit. Außerdem führt der Brunnenbauer Bohrungen in und auf kontaminierten Bereich durch (z. B. Abfalldeponien) und stellt dabei sicher, dass umfangreiche Schutzmaßnahmen für Mitarbeiter und Umwelt getroffen wer-

den. Nicht unerwähnt bleiben darf als wesentliche Tätigkeit des Brunnenbauerhandwerks die Herstellung kompletter Wasserversorgungsanlagen einschließlich der Verlegung von Rohrleitungen.

Der Beruf des Brunnenbauers setzt aufgrund der Verantwortung für die Gesellschaft und die Umwelt ein hohes Maß an Fachkenntnis und Verantwortung voraus, wie sie an keiner Universität oder Fachhochschule gelehrt werden. Der Umgang mit den hochempfindlichen Medien Wasser und Boden erfordert höchste Qualifikation, wie sie mit der Meisterprüfung sichergestellt wird, weil die Auswirkungen von unsachgemäß ausgeführten Arbeiten Leib und Leben Dritter oder das gesamte Ökosystem dauerhaft schädigen könnten.

Nur die Ausbildung als Brunnenbauermeister und das dabei vermittelte Fachwissen bieten die Gewähr dafür, dass verantwortungsvoll mit dem sensiblen Grundstoff Wasser umgegangen wird und mögliche Gefahren für die menschliche Gesundheit vermieden werden. Ein Verbleiben des Brunnenbauerhandwerks in der Anlage A der Handwerksordnung ist daher unter dem Aspekt der Gefahrgeneigntheit dieser Tätigkeiten zwingend erforderlich.

Estrichleger

Auch die wesentlichen Teiltätigkeiten des Estrichlegerhandwerks sind als besonders gefahrgeneigte Tätigkeiten einzustufen. Ohne umfangreiche Kenntnisse der Bauphysik, Dämmtechnik, Leistungsfähigkeit der Tragekonstruktion sowie der Materialverträglichkeit im Schichtenaufbau kann es zu erheblichen Gesundheitsgefährdungen kommen. Zu den wesentlichen Tätigkeiten des Estrichlegers gehören u. a. die Verlegung von schwimmendem Estrich, Estrich auf Trennschicht oder Verbundestrich. Hinzu kommen Spezialestriche als Unterlage sowie begehbare Estriche, neben allen Arten von Versiegelungen, Beschichtungen, Imprägnierungen sowie schlussendlich das Verlegen von Belägen aus Textilien, Gummi, Kork oder Kunststoff.

Der Estrich als Bauteil mit statisch tragender und Last verteilender Funktion ist unter Gefährdungs- und Gesundheitsgesichtspunkten mehrfach von Bedeutung. Als eigenständiges Bauteil hat er insbesondere den Anforderungen des Bauproduktengesetzes hinsichtlich Gesundheit, Sicherheit usw. zu genügen. Durch die Herstellung von Estrichmassen und deren Verarbeitung beeinflusst der ausführende Estrichlegerbetrieb in hohem Maße die Qualität und Eigenschaft des Bauteils an sich sowie auch die Schutzeigenschaften des Estrichs, der maßgeblich mit dafür verantwortlich ist, die standfeste Aufstellung weiterer Bauteile sicherzustellen. Insbesondere im Hinblick auf die statische Relevanz bzw. die Tragfähigkeit eines Estrichs ist anzumerken, dass bei Fehlern in der Auswahl der Stoffe bzw. des Aufbaus des Estrichs und der Belagskonstruktion der Estrichs brechen kann. In der Folge können Feuchtigkeit oder aggressive Medien, die den Estrich und die darunter liegenden tragenden Konstruktionen schädigen können, eindringen, was unmittelbare Folge für die Standsicherheit eines Bauwerkes haben kann. Beispielhaft sei hier der Nutzestrich in Industriebereichen, Parkdecks, Balkonen usw. genannt.

Insbesondere im industriellen Bereich dient der Estrich auch dazu, die tragende Decke zu schützen. Die Folgen des nicht sachgerechten Einbaus von Estrich wurden in der Vergangenheit z. B. in einer Schlachtereierei in Stuttgart

sichtbar. Dort war die Notwendigkeit der Anbringung von Sperrschichten bei der Verlegung eines Estrichs nicht erkannt worden, welcher dadurch falsch eingebaut wurde. Aufgrund fehlender Beschichtung drang Fett durch den Estrich und durch die Rohdecke und griff dort die Armierung derart an, dass ein völliger Abriss und die anschließende Erneuerung der Decke notwendig wurde. Nur so konnte ein drohender Deckeneinsturz verhindert werden. Wegen der Einsturzgefahr musste der Schlachtbetrieb sofort eingestellt werden.

Die ordnungsgemäße Ausführung von Estrichbelägen hat auch besondere Bedeutung für den Schallschutz. So kann der unsachgemäße Einbau des Fußbodenaufbaus sog. Trittschall und Raumschall erzeugen, welcher in Mehrfamilienhäusern, Krankenhäusern, Sanatorien oder Bürokomplexen psychische und physische Schäden bei den Dauernutzern zur Folge haben kann, was obendrein zu einer erheblichen Einschränkung der Funktionsfähigkeit des gesamten Bauwerks führt.

Darüber hinaus müssen die vom Estrichlegerhandwerk ausgeführten Beläge insbesondere im Hinblick auf die Rutschsicherheit bzw. die elektrische Leitfähigkeit die gleichen erheblichen sicherheitsrelevanten Anforderungen erfüllen wie die vom Fliesenlegerhandwerk ausgeführten Bodenbeläge. Aus diesem Grund kann auf die dort gemachten Ausführungen vollumfänglich verwiesen werden.

Nach alledem kann auch der zwingend notwendige Verbleib des Estrichlegergewerbes in der Anlage A der Handwerksordnung nicht in Frage stehen.

Fliesen-, Platten- und Mosaiklegerhandwerk

Das Fliesen-, Platten- und Mosaiklegerhandwerk ist für die Sicherheit, Hygiene und den Gesundheitsschutz von erheblicher Bedeutung; die im Meisterprüfungsberufsbild dieses Handwerks aufgeführten Tätigkeiten sind durchweg als besonders gefahrgeneigt zu qualifizieren.

Insbesondere in öffentlichen Gebäuden, Krankenhäusern, Großküchen, Schwimmhallen und anderen öffentlich zugänglichen Bauten müssen Bodenbeläge aus Fliesen und Platten Anforderungen erfüllen, die besondere Kenntnisse hinsichtlich der gefahrlosen Nutzung und der hygienisch einwandfreien Reinigungsmöglichkeiten erfordern. Bei der Ausführung von Fliesenverbundabdichtungen, z. B. in häuslichen Bädern, in öffentlichen Schwimmbädern und Duschanlagen, auf Balkonen und Terrassen, in Großküchen, Produktionsstätten, Sportstätten, Wellnesscentern usw. sind die bauaufsichtlichen Regelungen des Deutschen Institutes für Bautechnik zu beachten, so dass diese Abdichtungen ein allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis aufweisen müssen. Kommt es aufgrund nicht fachgerecht ausgeführter Fliesenverbundabdichtung in diesen Bereichen zu einer Schädigung des Bauteils, hat dies in der Regel den Verlust der Standsicherheit zur Folge, so dass z. B. bei Balkonen, die zum Großteil mit Fliesen und Platten belegt werden, unmittelbar Gefährdung für Leib und Leben Dritter besteht. Besonderes, ausschließlich über eine Meisterprüfung zu erlangendes Fachwissen bei der Auswahl und Anwendung vorbeschriebener Methoden und Produkte sowie der Technologie der Fliesenverbundabdichtung, der Untergrundvorbehandlung, des Anschlusses der Fliesenabdichtung an Fugen und andere Bauteile sowie der Schadensmechanismen bei eindringender Feuchte ist daher zur fachgerechten Ausübung des Fliesenlegerhandwerks unbedingt erforderlich.

Ein weiterer Aspekt, aus dem zwingend die Gefährlichkeit des Fliesenlegerhandwerks folgt, ergibt sich aus einem der Hauptbetätigungsfelder dieses Handwerks, das dem sog. Säureschutzbau ähnlich ist.

Dem Fliesenlegerhandwerk ist auch der sog. Fassadenbau zuzuordnen, welcher u. a. das Aufbringen von Dämmstoffen auf die Fassade, das Herstellen und Bewehren und fachgerechte Verankern des Unterputzes unter Berücksichtigung statischer und bauphysikalischer Belange umfasst. Da das Fliesenlegerhandwerk die komplette Konstruktion beim Fassadenbau erstellt, ist der gesamte Fassadenbereich, d. h. Wände außerhalb von Gebäuden sowie Wandverkleidungen innerhalb von Gebäuden unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Tragfähigkeit als besonders standsicherheitsrelevant und damit gefahrgezeigt einzustufen.

Die Gefährlichkeit der Tätigkeit des Fliesenlegerhandwerks im Bereich Fassadenbau kommt nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck, dass bei dieser Tätigkeit eine Vielzahl bautechnischer Bestimmungen (technische Regeln etc.) sowie sonstige Festlegungen des Gesetzgebers zwingend zu berücksichtigten sind.

Um den Anforderungen des § 19 Wasserhaushaltsgesetz gerecht zu werden, finden zum Schutz von Gewässern vor Verunreinigung u. a. keramische Beläge mit abdichtender Funktion Verwendung, deren Konstruktionen der im Säureschutzbau ähnlich ist. Der sog. Säureschutzbau dient dem Schutz der Baukonstruktion bei der zu erwartenden chemischen Beanspruchung. Hierbei werden große Flächen im Industriebau oder im Gewässerschutz mit keramischen Fliesen und Platten und entsprechenden Fug- und Verlegewerkstoffen, die ebenfalls chemisch beständig sind, bekleidet. Das Wasserhaushaltsgesetz sieht für die Ausführung dieser Arbeiten vor, dass Fachbetriebe entsprechend qualifiziert sein müssen. Nähere Ausführungen zur Gefährlichkeit dieser wesentlichen Teiltätigkeit des Fliesenlegerhandwerks sind aufgrund des zuvor Erläuterten entbehrlich.

Bei der Ausführung von Fliesenbelagarbeiten im gewerblichen Bereich, d. h. zum Beispiel bei Verkaufs- und Produktionsstätten, sind vielfältige Anforderungen zu beachten, aus denen sich maßgeblich die Gefährlichkeit dieser Tätigkeit ergibt. Hierzu zählen u. a. die Rutschhemmung des Belages und damit einhergehend die vorbeugende Unfallverhütung sowie die sog. elektrische Ableitfähigkeit der Beläge entsprechend den berufsgenossenschaftlichen Vorschriften.

Die im Bereich von Verkaufs- und Produktionsstätten verwandten keramischen Beläge müssen aufgrund der berufsgenossenschaftlichen Richtlinien nutzungsicher sein, um Unfallgefahrenpotentiale auszuschließen bzw. zu minimieren. Elektrostatische Aufladungen, die zu funkenförmigen Entladungen führen können, müssen in Räumen, in denen wegen der Art der Nutzung unter Umständen zündfähige Gase oder Luftgemische auftreten können (Labors, Lackieranlagen, Operationssäle) ausgeschlossen sein. Ein aus Fliesen und Platten hergestellter elektrisch leitfähiger Bodenbelag stellt sicher, dass alle Personen und Gegenstände, die mit dem Belag in Berührung kommen, geerdet sind, so dass Zündgefahren in diesen explosionsgefährdeten Bereichen minimiert werden können.

Auswertungen der Unfallversicherungsträger haben ergeben, dass bei betrieblichen Tätigkeiten Stolper-,

Rutsch- und Sturzunfälle seit Jahren an der Spitze der auftretenden Unfälle liegen. Insofern kommt der Tätigkeit des Fliesen-, Platten- und Mosaiklegerhandwerks unter dem Gesichtspunkt des vorbeugenden Gesundheitsschutzes hier eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Auswahl und Verarbeitung der Beläge wirkt sich maßgeblich auf die Rutschhemmung und damit das Gefährdungspotential in diesen Bereichen aus. So ist z. B. in Großküchen oder Verarbeitungsbetrieben, in denen gleitfördernde Mittel anfallen, mit einer erhöhten Rutschgefahr zu rechnen, der durch Auswahl eines geeigneten Fliesen- und Plattenbelags mit Verdrängungsraum Rechnung getragen wird. Aus diesem Grund sehen sowohl die Arbeitsstättenverordnung als auch einschlägige Merkblätter und Richtlinien für gewerblich genutzte Arbeitsbereiche mit erhöhter Rutschgefahr sicherheitstechnische Vorgaben insoweit vor, als dass diese Bereiche mit rutschhemmenden Belägen ausgestattet werden müssen, um Gefahren für dort arbeitendes Personal zu minimieren.

Das Fliesen-, Platten- und Mosaiklegerhandwerk erstellt auch Bodenbelagskonstruktionen für mechanisch hoch belastete Bereiche, z. B. in Geschäften des Lebensmittel oder Großhandels, Baumärkten oder in sonstigen gewerblichen Flächen, Großküchen und Fabrikationsbetrieben Bodenbelagskonstruktionen (Beläge inklusive Unterkonstruktionen), die hohen statischen dynamischen Belastungen als gesamtes Bauteil standhalten müssen. Bei nicht fachgerechter Ausführung bzw. Unterdimensionierung der Konstruktion inklusive eventuell vorhandener Dämmstoffe kann es zu Schädigungen oder Zerstörungen des Bauteils in Form von Rissen und Einbrüchen kommen. Es können Stolperstufen oder Kanten bei durchgebrochenen Konstruktionen auftreten, die die Statik des Bauteils, der Gesamtkonstruktion und damit auch die Sicherheit der Benutzer gefährden können.

Es kann von daher keinen Zweifel daran geben, dass das Fliesen-, Platten- und Mosaiklegerhandwerk maßgeblich von sog. gefahrgezeigten Tätigkeiten geprägt ist, so dass ein Verbleiben dieses Handwerks in der Anlage A der Handwerksordnung unter dem neuerdings überragenden Gesichtspunkt des Schutzes von Leib und Leben Dritten zwingend erforderlich ist.

Stuckateurhandwerk

Auch das Stuckateurhandwerk ist mit seiner überwiegend gefahrgezeigten Tätigkeit unbedingt als Vollhandwerk mit dem Erfordernis der Meisterprüfung in der Anlage A der HwO zu erhalten.

Die Gefährlichkeit der großen Bandbreite der vom Stuckateurhandwerk erbrachten Tätigkeiten ergibt sich u. a. daraus, dass Betriebe des Stuckateurhandwerks ganze Wohn- und Bürogebäude in Leichtbauweise erstellen, so z. B. beim Innenausbau und der vollständigen Fassadenbekleidung.

Insbesondere bei der Fassadenbekleidung steht es außer Frage, dass dieses Betätigungsfeld besondere, für die Sicherheit von Arbeitnehmern und Dritten entscheidende Fachkenntnisse insbesondere im Gerüstbau erfordert.

Sowohl im Bereich des Neubaus von Gewerbebauten als auch von Wohnungsbauten können bei nicht fachgerechter Ausführung Gefahren durch herunterfallende abgehängte Deckenelemente bzw. Putz- und Stuckdecken

entstehen. Gleiches gilt für an der Außenfassade angebrachte Wärmedämmverbundsysteme mit aufgebrachtem Putz oder Vorsatzschalen sowie Konstruktionen des Wärme-, Schall- und Brandschutzes sowie der Raumakustik. Insoweit kann auf die Ausführungen beim WKS-Handwerk verwiesen werden, die voll umfänglich auch im Bereich des Stuckateurhandwerks von maßgeblicher Bedeutung sind.

Ein wesentliches Betätigungsfeld des Stuckateur-Handwerks ist auch die Modernisierung, Sanierung und Nutzung von Gebäuden im sogenannten Bestandsbau. Dies bedeutet, dass z. B. in vielen historischen Gebäuden umfangreiche Restaurierungsarbeiten im Decken- und Wandbereich durchgeführt werden müssen, deren sorgfältige Ausführung lediglich durch das Stuckateur-Handwerk sichergestellt werden kann. So liegt es auf der Hand, dass bei der Arbeit an Stuckdecken, abgehängten Decken, Stuckornamenten und –figuren an Wänden sowie in Kuppelgewölben teilweise in Höhe von über 20 m bei unsachgemäßer Ausführung erhebliche Gefahren für Dritte und auch Beschäftigte drohen.

Ein besonders anschauliches Beispiel für die Gefährlichkeit der Tätigkeit des Stuckateurhandwerks ist die Planung und Ausführung sog. Röntgendiagnostikräumen. Hier ist eine der wesentlichen Aufgaben des Stuckateurmeisters, den notwendigen Bleigleichwert für den ausreichenden Strahlenschutz zu berechnen. Bei nicht fachgerechter Berechnung und Ausführung des Strahlenschutzes kann dies für alle Nutzer außerhalb des sodann unzureichend geschützten Raumes schwerwiegende gesundheitliche Folgen haben. Allein die in der Meisterausbildung vermittelten Kenntnisse und Fertigkeiten stellen sicher, dass diese Aspekte sorgfältig berücksichtigt werden.

Bei einer Vielzahl der vorgenannten Tätigkeiten des Stuckateurhandwerkes bedarf es zur ordnungsgemäßen Ausführung umfangreicher Arbeits- und Schutzgerüste sowie Leererüste, deren unsachgemäßer Aufbau eine erhebliche Gefahr für die ausführenden Beschäftigten sowie für Dritte darstellen.

Die Verlagerung des Stuckateurhandwerks von der Anlage A in die Anlage B der Handwerksordnung, verbunden mit der Freistellung vom Erfordernis der Meisterprüfung, kann angesichts des zuvor Ausgeführten für das Stuckateurhandwerk nicht in Frage kommen.

Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer (WKS)

Zum Betätigungsfeld eines Betriebes des WKS-Handwerks gehören alle Bereiche des Entwurfs, der Herstellung und Instandhaltung von Dämmungen gegen Wärme, Kälte und Schall einschließlich des Oberflächenschutzes, insbesondere als Ummantelung sowie Sperrung gegen Feuchtigkeit. Darüber hinaus ist das WKS-Handwerk befasst mit der Herstellung und Instandhaltung von Dämmungen gegen Schwingungen und Abschirmungen gegen Strahlen einschließlich der Akustik-, Trockenbau- und Brandschutzarbeiten an Gebäuden und technischen Anlagen sowie an Fahrzeugen und Schiffen.

Bereits diese kurze Aufzählung der wesentlichen Tätigkeiten des WKS-Handwerks zeigt, dass das WKS-Handwerk ganz maßgeblich gefahrgeneigte Tätigkeiten ausführt.

Im Bereich Wärmeschutz sei nur auf die aus einer fehlerhaften Isolierung resultierende Schimmelbildung in Ge-

bäuden mit der damit verbundenen erheblichen Gefährdung für die Gesundheit der Bewohner hingewiesen.

Im Bereich Kälteschutz kann es insbesondere aufgrund des Einsatzes von falschen Dämmstoffen bzw. der unsachgemäßen Anbringung des Dämmstoffes zur Freisetzung von schädlichen Stoffen kommen. Für die Ausführung von Dämmungen ist es in den meisten Fällen erforderlich, eine Dämmberechnung zu erstellen, um die notwendigen Dämmdicken zu ermitteln. Eine falsche Berechnung kann zu sehr großen Bauschäden führen, bei Gebäudedämmungen z. B. durch die Verlagerung des Taupunkts auf die Innenseite der Wände (Schimmelbildung, Durchnässung des Mauerwerks usw.) oder bei Dämmung an Haustechnikanlagen zur Vereisung von Kälteleitungen, Schwitzwasserbildung an Rohren durch zu gering bemessene Dämmdicke usw.

Im Bereich des Schallschutzes ist zu beachten, dass die Lösung von Schallschutzmaßnahmen erhebliche physikalische Kenntnisse, insbesondere der einschlägigen Berechnungen, erfordert. Nicht zuletzt die Bekämpfung von Schallproblemen am Arbeitsplatz zur Verhinderung der in diesem Bereich stark zunehmenden Gesundheitsschädigungen ist eine der wesentlichen Teiltätigkeiten des WKS-Handwerks.

Ganz besonders hervorgehoben sei jedoch der Bereich des Brandschutzes. Der vorbeugende Brandschutz im baulichen Bereich ist eine der Haupttätigkeiten des WKS-Handwerks, die von herausgehobener Bedeutung für Gesundheit oder Leben Dritter ist. Zahlreiche Brände in der Vergangenheit haben – leider – immer wieder gezeigt, welche gravierenden Auswirkungen mangelhaft ausgeführter oder gar gänzlich fehlender Brandschutz haben kann. Sofern erst ein weiterer durch mangelnde Qualifikation des den Brandschutz ausführenden Betriebes verursachter Großbrand die Einsicht bringen kann, dass die Gefährlichkeit des WKS-Handwerks immanent ist, wäre dies sehr bedauerlich.

Auch aus diesem letztgenannten Grunde sind fast alle technischen Regelwerke, die das WKS-Handwerk betreffen, bauaufsichtlich eingeführt, worin der überragende Stellenwert der gefahrgeneigten Tätigkeit des WKS-Handwerks zum Ausdruck kommt.

Zudem widerspräche es der besonderen energiepolitischen Zielsetzung der Bundesregierung, wenn dieses für die Reduzierung der CO₂-Emission besonders wichtige Handwerk ohne nachgewiesene fachliche Qualifikation ausgeübt werden könnte. Ein Verbleib des WKS-Handwerks in der Anlage A der HwO ist daher insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gefährlichkeit zwingend erforderlich.

Abschließend noch eine Anmerkung, die die Zuordnung von Handwerken zur Anlage A bzw. B der HwO zusätzlich außerordentlich fragwürdig erscheinen lässt:

Die im Referentenentwurf einerseits vorgenommene grundsätzliche Einschätzung von Gerüstbauarbeiten als gefahrgeneigte Tätigkeit, mit der Folge des Verbleibs dieses Handwerks in der Anlage A der HwO und die andererseits zukünftig auch den in der Anlage B aufgeführten Handwerken erlaubte Aufstellung von Gerüsten erscheint, eine Begründung sucht man auch hier wiederum vergeblich, völlig willkürlich und belegt, wie wenig durchdacht und in sich stimmig der Entwurf ist.

Ruft man sich dann noch in Erinnerung, dass erst anlässlich der letzten Novelle der HwO im Jahre 1998 auch den Gewerben Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer, Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Betonstein- und Terrazzohersteller, Estrichleger und Stuckakteure das „Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten“ als wesentliche Tätigkeit zugeordnet wurde, sie nun aber wegen „mangelnder“ Gefährgeneignheit die Anlage A verlassen sollen, so ist dies selbst für einen unbefangenen Betrachter logisch nicht mehr nachvollziehbar.

Zu den weiteren angedachten Gesetzesänderungen kann im Einzelnen noch Folgendes angeführt werden:

Die Einführung einer Ausübungsberechtigung für Altgesellen mit einer Tätigkeit von insgesamt 10 Jahren, und davon insgesamt 5 Jahre mit Aufgaben in herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung, ist in ihrer konkreten Ausgestaltung so nicht akzeptabel. So muss auch in dieser Vorschrift der Grundsatz verankert sein, dass es Selbstständigkeit im Handwerk nur über geprüfte und nachgewiesene Qualifikation geben kann. Das Ersitzen von Qualifikationen durch reinen Zeitablauf kann nicht ausreichend sein. Vielmehr muss es bei dem bereits im Masterplan Bürokratieabbau enthaltenen Anforderungsprofil eines zumindest absolvierten betriebswirtschaftlichen Lehrgangs mit entsprechenden Nachweisen sowie der Befähigung zur Ausbildung verbleiben. Auch die 5-jährige Tätigkeit „herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung“ ist – was diese Tatbestandsmerkmale angeht – zu konkretisieren. So jedenfalls ist hierunter das Gewollte nicht subsumierbar.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Zusätzlich zu den bereits unter Punkt 1 aufgeführten Fakten zur Ausbildung im Bauhandwerk sollen an dieser Stelle noch folgende Anmerkungen zu den Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung, insbesondere im Bauhandwerk, gemacht werden:

Der Gesetzentwurf stellt in bisher nicht gekannter Art und Weise den anerkannten hohen Ausbildungsstandard im Bauhandwerk vollständig in Frage. Zu bedenken ist nämlich, dass vor dem Hintergrund der Verschiebung zahlreicher Handwerke von der Anlage A in die Anlage B und der gleichzeitigen Aussetzung der Ausbildereignungsverordnung (AEVO) für den Zeitraum von 5 Jahren die Qualität der Ausbildung in den Anlage B-Berufen bedroht wäre. Schließlich bedürfte es nach dem Willen des Gesetzgebers zukünftig keinerlei Qualifikation mehr, um in einem Anlage B-Beruf auszubilden. Was dies für die Standards und die Qualität der Ausbildung bedeutet, bedarf wohl keiner näheren Erläuterungen. Die Gefahr einer Ausbildung „Light“, mit der junge Leute nur noch in einfachsten Tätigkeiten unterwiesen werden, wird erheblich zunehmen. Massive Veränderungen werden sich auch bei den Strukturen der ca. 220 von der Bauwirtschaft und der Kammerorganisation getragenen Bildungszentren des Bauhandwerks ergeben. Mit dem Rückgang der Anzahl der Auszubildenden, dem Rückgang der Anzahl der auszubildenden Betriebe und dem Rückgang der Anzahl der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen werden diese seit Jahrzehnten als Kompetenzzentren fungierenden Bildungszentren, die für eine qualitativ außerordentlich hochwertige Ausbildung im Bauhandwerk stehen, in Frage gestellt. Auch die zahlreichen Meisterschulen des Handwerks werden, quasi auf

kaltem Wege, auf das Abstellgleis gestellt. Hinzu kommt, dass, weil sich für viele Unternehmer zukünftig die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Ausbildung stellen wird, auch die ehrenamtliche Tätigkeit in Prüfungskommissionen, z. B. bei der Gesellenprüfung, einen erheblichen Rückschlag erleiden wird. So steht zu befürchten, dass sich viele Unternehmer, die bisher freiwillig und ehrenamtlich Mitglieder in Prüfungskommissionen waren und hierfür sehr viel Zeit aufgewendet haben, in Zukunft aus diesen Kommissionen zurückziehen werden.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass die Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung in Betrieben des Bauhandwerks nur als katastrophal bezeichnet werden können.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Der Gesetzentwurf führt an, dass aufgrund europarechtlicher Vorgaben Angehörige anderer EU-/EWR-Staaten für die Zulassung zu einer selbstständigen Handwerksausübung in Deutschland lediglich Berufserfahrung nachweisen müssten (Ausnahme: Gesundheits-Handwerke). Von Inländern werde dagegen nach der HwO grundsätzlich die Meisterprüfung verlangt. Die Privilegierung der EU-Ausländer führe zur sogenannten „Inländerdiskriminierung“, die in Art. 3 GG ihre verfassungsrechtliche Grenze finde. Im EU-Vergleich sei festzustellen, dass in einigen Staaten freier Marktzutritt bestehe (z. B. Großbritannien, Portugal, Irland). In anderen (z. B. Niederlande) würden Berufszugangsbeschränkungen für bestimmte gefährliche Tätigkeiten geregelt. Nur noch Luxemburg kenne Berufszugangsschranken, die dem deutschen Meisterbrief ähnlich seien. Österreich habe aufgrund eines Urteils des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs die Inländer in der Frage der Zulassung zur Handwerksausübung den Angehörigen der übrigen EU-Staaten gleichgestellt. Weitere sich abzeichnende Erleichterungen für die Handwerksausübung innerhalb des EU-/EWR-Raumes sowie die bestehende EU-Osterweiterung würden diese Problematik weiter verschärfen.

An dieser Stelle soll lediglich festgehalten werden, dass das in der Begründung des Gesetzentwurfes gezeichnete Bild nicht den tatsächliche Gegebenheiten auf europäischer Ebene entspricht, so dass sich leider der Eindruck aufdrängen muss, dass hier versucht werden soll, eine vermeintliche Inländerdiskriminierung zu konstruieren, aus der sich zwingender Handlungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber ergebe.

Dass die behauptete Inländerdiskriminierung in dieser Form nicht besteht, hat der ZDH bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf ausführlich, insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts dargelegt. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird hierauf Bezug genommen. Hingewiesen werden soll jedoch ausdrücklich auch noch einmal auf den Umstand, dass die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und die zu ihrer Flankierung erlassenen Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen nicht bei rein internen Sachverhalten anwendbar sind, wie der EuGH in den letzten Jahren mehrfach betont hat. Dabei sind rein interne Sachverhalte solche, denen jeglicher Bezug zu irgendeinem

der Tatbestände fehlt, die das Gemeinschaftsrecht regelt, deren Merkmale also sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinaus walten.

Zu denken geben sollte einem schlussendlich auch die völlige Kehrtwende der Bundesregierung in der Beurteilung der Frage der Inländerdiskriminierung innerhalb von weniger als 2 Jahren.

Auf eine Frage des Abgeordneten Helias der CDU/CSU-Fraktion antwortete die Parlamentarische Staatssekretärin im BMWI Margareta Wolf am 21. Juni 2001:

„Die Monopolkommission schlägt in ihrem Sondergutachten vor, anstatt des Meisterbriefs einen Gesellen- bzw. Facharbeiterbrief und mehrjährige Berufserfahrung für die selbstständige Handwerksausübung vorauszusetzen. Sie befürchtet im Zusammenhang mit der sich verschärfenden Inländerdiskriminierung des Deutschen Handwerksrechts und der EU-Osterweiterung steigende Wettbewerbsnachteile für Handwerker.

Die Bundesregierung teilt diese Befürchtung nicht.“

Eine Reformnotwendigkeit für die deutsche Handwerksordnung als Ausfluss europäischer Vorgaben kann daher nicht gesehen werden.

Berlin, 4. Juli 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)530

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**Vorbemerkung zum Verfahren**

Der DGB und seine für Handwerk zuständigen Gewerkschaften und Industriegewerkschaften fragen die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, inwieweit der Zeitdruck für die Beratung einer unbestritten notwendigen, weitreichenden Änderung der Handwerksordnung zielführend, weil unnötig konfrontativ, ist? So überrascht, dass sowohl der Referentenentwurf und jetzt auch der Gesetzentwurf vor der Veröffentlichung und Diskussion der Ergebnisse des Forschungsauftrags des BMWi (jetzt BMWA) zur Zukunft des Handwerks (und der Handwerksorganisation) an das RWI Essen eingebracht wurden. Wäre nicht mit den Ergebnissen dieser Studie eine gute Grundlage für eine rationale Diskussion gegeben?

Reformbedarf wird nur teilweise angegangen!

- Langjährige Forderungen der Arbeitnehmer im Handwerk nach paritätischer Beteiligung in den Organen der handwerklichen Selbstverwaltung (Handwerkskammern) und nach Zugehörigkeit aller zum Handwerk, die zum Gesamtergebnis Handwerk beitragen, also aller Beschäftigten, wurden wieder nicht berücksichtigt.
- Eine Stärkung der Handwerkskammer als Selbstverwaltung gegenüber dem Staat („Zivilgesellschaft“) und gegenüber privatrechtlichen Verbänden ist nicht angesprochen. So fordern die Handwerksgewerkschaften die überregionalen Handwerkszusammenschlüsse in Körperschaften des öffentlichen Rechts umzuwandeln, damit die Vertretung des Gesamthandwerks gemäss Handwerksordnung allein durch

die Handwerkskammern und nicht durch privatrechtliche Handwerksverbände erfolgt!

- Unsere Forderung, einen verbindlichen Innovations- und Gewerbeförderungsausschuss (Pflichtausschuss) mit paritätischer Mitbestimmung für jede Handwerkskammer in die Handwerksordnung aufzunehmen, wird im Gesetzentwurf ignoriert.
- Die Frage nach der Gleichberechtigung der „Bänke“ in der Handwerksordnung, wie sie sich in der Frage, wer ist die/der erste Vertreterin/Vertreter der/des Präsidentin/Präsidenten niederschlägt, bleibt unbehandelt.
- Die Behinderung der Ausübung eines Wahlmandats bzw. einer Kandidatur für eine Selbstverwaltungsfunktion ist in der Handwerksordnung nicht durch Bußgeldvorschriften bewehrt (bewehrtes Diskriminierungsverbot)!
- Die Änderungen zur Wahlordnung (Anlage C zur Handwerksordnung) und zu den Bestimmungen zur Wahl in der Handwerksordnung im Gesetzesentwurf nehmen nicht alle strittigen Probleme auf und lassen Einfallstore für zukünftige Klagen weit geöffnet. (siehe dazu unter: 4. Wahlordnung (Anlage C) und damit zusammenhängende §§ in der Handwerksordnung)
- Der Grundsatz, Aufwandsentschädigung ist keine Entgeltersatzleistung beim Ehrenamt, ist in der Handwerksordnung nicht konfliktfest und eindeutig geregelt.

- Die Beteiligungslücke in den Kreishandwerkerschaften bleibt im Gesetzesentwurf unbehandelt: Weder werden Kreishandwerksgesellenausschüsse eingeführt, noch verlieren die Kreishandwerkerschaften ihre Stellung als öffentlich-rechtliche Körperschaften und werden, wie im Gesetzesentwurf die privatrechtlichen Landesinnungs- und Bundesinnungsverbände, aus der Handwerksordnung herausgenommen.

Themenkatalog

1. Allgemeine Einschätzungen (des Gesetzesentwurfs):

1.1 Ökonomische Ausgangslage und Wirkungen der Handwerksnovelle

Unstreitig unterliegt auch das Handwerk als Teil der gewerblichen Gesamtwirtschaft der allgemeinen strukturell und konjunkturell bedingten Wachstumskrise und der im Rahmen einer weltweiten Wachstumsschwäche stagnierenden Wirtschaftsentwicklung. Der DGB hat dazu verschiedene Vorschläge zur Wiedergewinnung von Wachstum und Beschäftigung gemacht und Forderungen aufgestellt, die hier nicht wiederholt werden sollen.

Die hier interessierende Frage ist aber die, ob darüber hinaus im Handwerk besondere Strukturen auszumachen sind, die zusätzlich zu Wachstumsschwäche, Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzabbau beitragen. Schaut man sich z.B. die Entwicklung des Bauhauptgewerbes an, so kann beim Geschäftseinbruch und Arbeitsplatzabbau nicht wesentlich zwischen Baugewerbe (Bauhandwerk) und Bau-industrie unterschieden werden!

Bei seiner Forderung nach einer wachstums- und beschäftigungsfördernden Politik für kleine und mittlere Unternehmen unterscheidet der DGB nicht zwischen „Handwerk“ und „Nicht-Handwerk“, weil die wachstumsfördernden Rahmenbedingungen für beide Bereiche gleichgesetzt werden und die spezielle Ordnungsstruktur des Handwerks dem nicht entgegensteht. Höchstens insoweit, als mit der Arbeitnehmerbeteiligung in der Handwerkskammer, im Unterschied zur Industrie- und Handelskammer, ein Instrument der Gewerbe- und Ausbildungsförderung existiert, das speziell genutzt werden kann und muss.

Es bestehen erhebliche Zweifel, dass mit der im Gesetzesentwurf angelegten Änderung der Handwerksordnung die unterstellten ökonomischen Wirkungen, wie

- Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung des Handwerks
- Erleichterung stabiler(!) Existenzgründungen
- Sicherung der Arbeitsplätze
- Impulsgebung für neue und innovative Arbeitsplätze
- zusätzliche zukunftsfähige Ausbildungsplätze
- Umwandlung von Schwarzarbeit in „versteuerte Beschäftigung“ erreicht werden.

Die sogenannten Inländerdiskriminierung wird durch den Gesetzesentwurf zweifelsohne beseitigt (dazu später im Text). Der Gesetzesentwurf beansprucht „nicht notwendige Regulierungen“ abzubauen, allerdings bleibt hier die Frage, ob alles das, was im Gesetzes-

entwurf darunter fällt, wirklich das Prädikat „nicht notwendig“ erfüllt.

1.2 Gründungswelle – Selbstständigenkultur – Insolvenzen - Nachhaltigkeit

In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird erwartet, dass mit der Novelle eine breite Gründungswelle das Handwerk erfasst. Der Deutsche Gewerkschaftsbund möchte präzisierend fragen, ob die im Gesetzesentwurf angelegten Änderungen eine breite Gründungswelle stabiler und konkurrenzfähiger Betriebe bewirken werde?

Grundsätzlich ist festzustellen, dass gerade die „(Voll-)Handwerke“ mit ihrem einheitlichen Ausbildungs- (Gesellenprüfung) und Weiterbildungssystem (Großen Befähigungsnachweis) auf das Ziel „Selbstständigkeit“ orientieren. Und die derzeit zwingende Voraussetzung zur selbstständigen Ausübung eines Handwerks - zusätzlich zum „Gesellenbrief“ - ist der Nachweis „erweiterter“ fachlicher Kenntnisse (Teil I und II Meisterprüfung), betriebswirtschaftlicher, kaufmännischer und rechtlicher Kenntnisse (Teil III Meisterprüfung) sowie berufs- und arbeitspädagogischer Kenntnisse (Teil IV Meisterprüfung). Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes nach wie vor eine gute Grundlage für stabile, zukunftsfähige Betriebe. Grundsätzlich scheint das auch der Gesetzesentwurf mit den 29 „zulassungspflichtigen Handwerksberufen“ der Anlage A (neu) mit „Meisterpflicht“, allerdings eingeschränkt auf die Handwerksberufe, deren Ausübung „Leib und Leben Dritter gefährden“ (Gefahren geneigte Handwerke), zu bestätigen. Unstrittig ist, dass auch in diesen Gewerbe in den letzten Jahren sowohl Betriebsverluste als auch den Abbau von Ausbildungsplätzen zu beklagen haben.

Die „Meisterpflicht“ bei den „zulassungspflichtigen Handwerksberufen“ des Gesetzesentwurfs bezieht sich nicht (mehr) auf die Voraussetzungen einer volkswirtschaftlich wünschenswerten „Stabilität“ der Betriebsgründung und der zu sichernden Ausbildungsleistung für das gesamte Gewerbe, sondern einzig auf „die Gefährdung für Leib und Leben Dritter“. Und dies, so die Begründung zum Gesetzesentwurf, verlange auch die strenge Beachtung der Einschränkung von Art. 12 GG (siehe dazu auch: 1.3 Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die Handwerksordnung).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Handwerksberufe sind der Auffassung, dass das Kriterium der Gefährdung von Leib und Leben Dritter für die Zuordnung zu den zulassungspflichtigen Handwerksberufen zu kurz greift - auch verfassungsrechtlich. U. E. müssen auch „Gefahr für Leib und Leben der Beschäftigten“ („Berufsgenossenschaft“ und Sicherheitsgesetze reichen nicht aus) sowie Umwelt- (Verfassungsrang!) und Verbraucherschutz Kriterien für die Aufnahme eines Handwerksberufes in das Verzeichnis der zulassungspflichtigen Handwerke sein. Muss für die Gefahrenabwehr für Leib und Leben der Beschäftigten die gleiche Begründung zur Aufnahme in das Verzeichnis der zulassungspflichtigen Handwerke gelten (Gefahren geneigtheit), so ist das Kriterium Umwelt- und Verbraucherschutz der verfassungsrechtlich zulässigen

politischen Entscheidung „Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter“ zuzuordnen. (Ein Verzeichnis der zulassungspflichtigen Handwerke ist in Abstimmung mit den Handwerksgewerkschaften IG BAU, IG METALL, ver.di; IG BCE und Gewerkschaft NGG angefügt (– deren Einzelfall-Begründung kann auf Wunsch dem Ausschuss nachgereicht werden.)

Um dem Argument der Inländerdiskriminierung bei den zulassungspflichtigen Handwerken zu begegnen, müssen für die Ausübung die gleichen Kriterien wie bei EU-Ausländern gelten.

Aus diesem Grund fordern wir, Rechtsanspruch zur Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks hat nicht nur der einschlägige Große Befähigungsnachweis im Betrieb – wir begrüßen deshalb ausdrücklich die im Gesetzentwurf vorgenommene Beseitigung des Inhaber- und Erbenprivilegs – sondern auch die Person, mit einer mindestens dreijährigen einschlägigen Ausbildung im Gewerbe (Gesellenprüfung oder vergleichbarer Abschluss) und einer nachweisbar zusammenhängend mindestens sechsjährigen leitende Tätigkeit im Beruf oder im verwandten Gewerbe. Dabei handelt es sich nicht um eine Ausnahmeregelung mit Behördenprüfung usw. usf., sondern die Handwerkskammer prüft ob die Voraussetzungen vorliegen und trägt ein (auch Verwaltungsvereinfachung)!

In dem Fall, in dem ein Betrieb ausbilden will und kein Ausbildereignungsnachweis des Inhabers oder des Betriebsleiters vorliegt, muss eine geeignete Person im Betrieb über eine Ausbildereignung verfügen.

Damit wird die Ausübung erleichtert, Selbstständigkeit gefördert, Qualitäts- und Qualifikationsstandards stabilisieren Neugründungen und bestehende Betriebe, sichern damit Arbeitsplätze und Insolvenzen sind „erschwert“.

Ein großes Problem des Gesetzesentwurfs sind die dort „zulassungsfrei“ genannten Handwerke. Nämlich dann, wenn die Formulierung „zulassungsfrei“ juristisch zwingend bedeutet: „ohne jede Voraussetzung“! In diesem Fall muss sie durch eine andere Formulierung ersetzt werden (z.B. Handwerksgewerbe ohne Meisterpflicht o.ä.) ! Wenn „zulassungsfrei“ bedeutet, Ausübung ohne „Meisterbrief“ aber mit einschlägiger Qualifikation, also Gesellenbrief, dann haben wir keine Bedenken gegen diese Begriffverwendung.

Nach dem Gesetzentwurf ist ein Verzeichnis B vorgesehen, das die Gewerbe umfassen soll, die als zulassungsfreie Handwerksgewerbe oder handwerksähnliche Gewerbe betrieben werden können. Der Abschnitt 1 „Zulassungsfreie Handwerksgewerbe“ umfasst die ehemaligen Anlage A-Gewerbe, die nicht in das Verzeichnis der „Zulassungspflichtigen Handwerksgewerbe“ übernommen worden sind, und die ehemaligen Anlage B-Gewerbe mit dreijährigem Berufsbild (BiBG). Die ehemaligen Anlage B-Gewerbe sind nach dem Gesetzentwurf Anlage B-Gewerbe (neu) im Abschnitt 2 „Handwerksähnliche Gewerbe“, in der Tat ohne jede Voraussetzung!

Der DGB und seine Handwerksgewerkschaften verschließen sich nicht dem Willen des Gesetzentwurfs, die Ausübung eines zulassungsfreien Handwerks

nicht mehr an den Großen Befähigungsnachweis als Pflichtvoraussetzung zu binden. Eine tüchtige Gesellin oder ein tüchtiger Geselle sollten die Möglichkeit erhalten, sich selbstständig zu machen. Dies dürfte zu mehr Betriebsgründungen führen und in der Gesellenausbildung sollte Selbstständigkeit als Zielorientierung verankert werden. Damit Neugründungen auch stabil sind, würden wir diesen Betriebsgründern dringend empfehlen, sich betriebswirtschaftlich, kaufmännisch und rechtlich zu qualifizieren. Hier käme der Handwerkskammer eine zukünftig wichtige Aufgabe zu, spezifische Betriebsberatung und Organisation von betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen und rechtlichen Kenntnissen zur Betriebsführung (auf freiwilliger Basis).

Für diese Handwerke (Beruflichkeit) „vernichtend“ wäre ein Verzicht auf jegliche Voraussetzung zur Ausübung, nämlich der Verzicht auf eine mindestens dreijährige Ausbildung im Gewerbe (Gesellenbrief oder vergleichbare fachliche Ausbildung).

Soweit in einem solchen Handwerk ausgebildet werden soll, ist eine geeignete Person mit Ausbildereignung im Betrieb nachzuweisen.

Weiterhin solle eine freiwillige Weiterbildung darauf aufbauen können, mit einer bundesweit geordneten und einheitlichen Meisterprüfung (fakultativer Meister). Und damit dieser freiwillige „Meister“ Anreiz ist, muss er gesetzlich geschützt werden! Meisterbetrieb darf sich nur der Betrieb nennen, der einen betriebstätigen Meister beschäftigt, abhängig oder selbstständig. Im Unterschied zu dem Gesetzentwurf macht der DGB ausdrücklich darauf aufmerksam, das „Meister“ mehr ist als eine Ausbildungs-/Ausbilderbezeichnung!

Mit einer solchen Regelung wäre auch hier die sogenannte Inländerdiskriminierung gegenstandslos und zusätzliche Neugründungen sind zu erwarten. Bei der Lehrlingsausbildung, die zwingend auf der Beruflichkeit des Gewerbes (mindestens Gesellenbrief) beruht und die Ausbildereignung verlangt, ist hoffentlich mit einem Abbremsen der Ausbildungsplatzverluste zu rechnen. Die derzeitigen Ausbildungsplatzverluste im Handwerk hängen wesentlich nicht von der bisherigen Struktur der Ausbildung im Handwerk ab, sondern vorrangig von der Konjunktur resp. Wachstumskrise!

Die regelmäßige Weiterqualifikation der Ausbilder ist von wesentlicher Bedeutung. Für das Ehrenamt (Berufsbildungsausschüsse, Prüfungsausschüsse) sind Freistellungsregelungen, Entgeltersatzleistung und Aufwandsentschädigung diskriminierungsfrei in der Handwerksordnung zu verankern. Das gehört auch zur Novellierung der Handwerksordnung!

Eine in Details des Gesetzesentwurf gehende Stellungnahme des DGB liegt dem BMWA in der Stellungnahme zum Referentenentwurf vor und soll hier aus Zeitmangel nicht wiederholt werden.

Dem Gesetzesentwurf fehlt, Stichwort „Nachhaltigkeit“, völlig die Dimension der sozialen Nachhaltigkeit: wie bereits beispielhaft im Hinblick auf paritätische Mitbestimmung, Zugehörigkeit zum Handwerk für alle, die am Betriebsergebnis Handwerk beteiligt sind, ausgeführt wurde.

1.3 Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die Handwerksordnung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat, garantiert durch die Art. 1 und 20 GG mit Ewigkeitsgarantie (Sozialstaatsprinzip). Das Sozialstaatsprinzip bindet insbes. Staat und Gesetzgeber. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die Genesis des GG verbieten die Bundesrepublik als Nachtwächterstaat! Kollidierende Artikel des Grundgesetzes sind miteinander abzuwägen, der Politik ist ein großes Maß an Handlungsfähigkeit im wirtschafts-, sozial und gesellschaftspolitischen Hinblick eingeräumt. Und es ist von daher kein Zufall, dass das Urteil des BVerfG. aus 1961 den Großen Befähigungsnachweis (gegen Art. 12 GG) zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter für zulässig erklärte und dass das bis heute gilt. Es ist zwar der Politik grundsätzlich verfassungsrechtlich unbenommen, diese damaligen wichtigen Gemeinschaftsgüter heute anders zu definieren – nur bitte nicht mit der Behauptung, heute würde ein Prozess gegen den Großen Befähigungsnachweis anders ausgehen. Dann soll deutlich gesagt werden, nicht wegen des Grundgesetzes, sondern weil man das politisch so will, soll geändert werden! Anders formuliert, natürlich dürfen Berufswahlbeschränkungen nicht außer Verhältnis stehen, aber eine Einschränkung zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter ist zweifelsohne zulässig. Und wenn die Politik Umweltschutz und Verbraucherschutz zu schutzwürdigen Gemeinschaftsgütern zählt, dann ist das auch bestandsfest gegenüber dem BVerfG. Insbesondere wenn ein Bundesverfassungsrichter Hoffmann-Riem heißt, der in der Frage der Handwerksorganisation besonders sach- und fachkundig ist!

1.4 Handwerk als einheitliche soziale Gruppe

Handwerk als eigener Wirtschaftsbereich ist gekennzeichnet durch die Herkunft von einer ganzheitlichen Wirtschafts- und Lebensweise von Einzelfertigung, Reparatur statt Wegwerfen, Kundenbezug/-nähe, Regionalbezug, Einheit von Produktion und Ausbildung, Qualifikations- und Qualitätssystem der Ausbildung (Geselle) sowie darauf aufbauender Weiterbildung (Meister), in der Regel klein- und mittelbetrieblich strukturiert, sowie einer eigenen öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung (Handwerkskammern) mit Arbeitnehmerbeteiligung (Kooperatives System).

2. Kriterium der Gefahrengeneigtheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Bereits unter 1.2 diskutiert: Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Handwerksgewerkschaften fordern als Kriterium für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks, auch die Gefahrengeneigtheit für die Beschäftigten – und nicht nur bei Gefährdung Leib und Leben Dritter – und die Berücksichtigung der wichtigen Gemeinschaftsgüter Umweltschutz/Nachhaltigkeit (Art. 20a GG) und Verbraucherschutz. (Vorschlag Anlage A).

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung (und Ausbildungsleistung) im Handwerk

3.1 Nachwuchsbedarf – Ausbildungsqualität und -intensität - Ausbildereignung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Handwerksgewerkschaften begrüßen ausdrücklich, dass im Gesetzentwurf für die Ausbildung im Handwerk ein Ausbildereignungsnachweis für zwingend gehalten wird (§ 21 HwO-Novelle...) – im Unterschied zu dem Aussetzen der AEVO (Ausbildung nach BBiG) für fünf Jahre. Dieser zwingende Nachweis einer Ausbildereignung wie Teil IV (Meisterprüfungsordnung) oder vergleichbar (erforderliche berufliche Fertigkeiten und Kenntnisse sowie berufs- und arbeitspädagogische Kenntnisse) muss für alle Ausbildungsverhältnisse im Handwerk festgeschrieben werden, auch für Ausbildungsverhältnisse nach dem BBiG.

Nur so kann die Ausbildungsqualität insbes. auch in klein- und mittelgroßen Betrieben gehalten werden. Dazu gehören auch überbetriebliche Ausbildung und Verbundausbildung.

Die Frage nach der Auswirkung des Gesetzentwurfs auf die Qualität und Intensität (Quantität?) hängt wesentlich davon ab, dass die erforderlichen beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse sowie berufs- und arbeitspädagogische Kenntnissen sowohl für die Zulassungspflichtigen als auch für die Zulassungsfreien Handwerksgerber im Gesetz festgeschrieben werden. Die Zahl der Ausbildungsverhältnisse hängt einerseits von den berufspolitischen Rahmenbedingungen ab, leider hat der Große Befähigungsnachweis nicht den Einbruch der Ausbildungsverhältnisse verhindert, und andererseits, wesentlicher, von wirtschaftlichem Wachstum und von der Bevölkerungsentwicklung, nicht zu vergessen die schulische Vorentwicklung. Scharf lehnt der DGB aber die mehr oder weniger verhüllten Drohungen einiger Handwerksverbände, bei Aufhebung des „Pflichtmeisters“ zur Ausübung des Gewerbes, nicht mehr auszubilden, ab. Es muss dagegen alles gemacht werden, dass die Voraussetzungen zur qualifizierten Ausbildung sichergestellt, dazu haben wir Aussagen in den Vorzeilen gemacht.

4. Wahlordnung (Anlage C) und damit zusammenhängende §§ in der Handwerksordnung

Danach wurde zwar im Themenkatalog zur Anhörung nicht gefragt, für das Handwerk als einheitliche soziale Gruppe und seiner Selbstverwaltung sowie aktuelle Konflikte (Gerichtsurteile, Diskriminierung des Ehrenamts, Wahlbehinderungen...) und demnächst anstehende Handwerkskammerwahlen (ab ca. März 2004!) muss zum Gesetzentwurf Stellung genommen werden.

Bisher völlig unzureichend ist im Gesetz eine Bewehrung gegen Behinderung des Ehrenamts und Wahlbehinderung geregelt. Der Vorschlag des DGB zielt auf eine deutliche Bußgeldregelung (im Fünften Teil, Bußgeld-, Übergangs und Schlussvorschriften/Handwerksordnung, ebd.)

Mit dem Entfall eines zweiten Stellvertreters für die Wahlliste können wir uns einverstanden erklären (§ 93 Abs. 3 Satz 1 HwO neu)

Die Senkung der Stützunterschriften von 100 auf „mindestens 20“ lehnen wir als schematisch ab. Richtiger wäre ein Bezug zur Größe der Bänke in der Vollversammlung, also etwa: „Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften entspricht dem zweifachen

der jeweils für die Betriebsinhaber- und Arbeitnehmerseite in der Vollversammlung zu besetzenden Sitze“.

Ein Problem (bereits heute) ist die Besetzung der Vertretung der Arbeitnehmerseite für das handwerksähnliche Gewerbe. Dem Wortlaut der HwO nach muss das ein Arbeitnehmer mit Berufsabschluss sein. Bei der Betriebsinhaberseite ist dagegen kein Berufsabschluss vorgeschrieben, da die Ausübung eines handwerksähnlichen Gewerbes „voraussetzungslos“ ist! Bisher hat dazu noch keine Klage stattgefunden, aber der Gleichheitsgrundsatz ist hier infrage gestellt. Es muss also endlich eine gerichtsfeste Regelung getroffen werden – die im Gesetzentwurf fehlt.

Der Anlage C der Handwerksordnung (heute) ist ein Muster- „Wahlberechtigungsschein“ angefügt. Dieser dient im Fall der Urwahl zur Legitimation der Wahlberechtigung des Arbeitnehmers und ist durch den Betriebsrat, soweit dieser im Betrieb vorhanden ist, oder den Betriebsinhaber oder seinen gesetzlichen Vertreter oder dem Arbeitsamt (bei Arbeitslosigkeit) zu unterschreiben.

Dieser „Wahlberechtigungsschein“ wird aber in vielen Fällen rechtsmissbräuchlich von Handwerkskammern auch als Beleg für den Nachweis zur Kandidatur zur Vollversammlung verlangt. Mit anderen Worten, ein Arbeitnehmer der zur Vollversammlung kandidiert muss, sofern kein Betriebsrat im Betrieb vorhanden ist, die Genehmigung, darauf läuft das rechtlich genau genommen hinaus, zur Kandidatur bei seinem Arbeitgeber beantragen. Damit ist er in seinem Handeln nicht mehr frei und es findet eine Wahlbeeinflussung, ja Wahlbehinderung statt.

Der DGB hat deshalb in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf einen Vorschlag gemacht, wie die Zugehörigkeit eines Arbeitnehmers gegenüber der prüfenden Stelle glaubhaft gemacht werden kann, ohne das die Kandidatur zur Wahl durch den Arbeitgeber beeinflusst wird.

Anlage A

Verzeichnis der Gewerbe, die als zulassungspflichtige Handwerksgewerbe betrieben werden können (§ 1 Abs. 2)

Nr.	zulassungspflichtiges Handwerk	Zuständige Gewerkschaft
01	Maurer und Betonbauer	IG BAU
02	Ofen- und Luftheizungsbauer	IG BAU
03	Zimmerer	IG BAU
04	Dachdecker	IG BAU
05	Straßenbauer	IG BAU
06	Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer	IG BAU
07	Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	IG BAU
08	Brunnenbauer	IG BAU
09	Steinmetzen und Steinbildhauer	IG BAU
10	Stukkateure	IG BAU
11	Maler und Lackierer	IG BAU
12	Gerüstbauer	IG BAU
13	Schornsteinfeger	IG BAU

14	Metallbauer	IG METALL
15	Karosserie- und Fahrzeugbauer	IG METALL
16	Feinwerkmechaniker	IG METALL
17	Zweiradmechaniker	IG METALL
18	Kälteanlagenbauer	IG METALL
19	Informationstechniker	IG METALL
20	Kraftfahrzeugtechniker	IG METALL
21	Landmaschinenmechaniker	IG METALL
22	Klempner	IG METALL
23	Installateur und Heizungsbauer	IG METALL
24	Elektrotechniker	IG METALL
25	Elektromaschinenbauer	IG METALL
27	Tischler	IG METALL
28	Rolladen- und Jalousiebauer	IG METALL
29	Boots- und Schiffbauer	IG METALL
30	Seiler	IG METALL
31	Schuhmacher	IG BCE
32	Bäcker	NGG
33	Fleischer	NGG
34	Augenoptiker	IG METALL
35	Hörgeräteakustiker	IG METALL
36	Orthopädietechniker	IG METALL
37	Orthopädieschuhmacher	IG BCE
38	Zahntechniker	IG METALL
39	Friseure	ver.di
40	Textilreiniger	IG METALL
41	Gebäudereiniger ⁸⁾	IG BAU
42	Glaser	IG BAU + IG METALL
43	Glasbläser und Glasapparatebauer	IG BCE
44	Schilder- und Lichtreklamerhersteller	IG BAU + IG METALL
45	Vulkaniseure und Reifenmechaniker	IG BCE

⁸⁾ Gemeinsame Stellungnahme des BIV Gebäudereiniger-Handwerk und IG BAU, Ausschussdrucksache 15(9)523

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)520

3. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**Stellungnahme zum**

1. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften
2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen

Az.: VIII B 2 – 12 91 07

Vorbemerkung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in schwieriger Lage. Selbst wenn es gelingen sollte, im laufenden Jahr ein Wachstum von 0,75 % und im Jahr 2004 ein Wachstum von 1,7 % zu erreichen, wird dies keine nennenswerten positiven Effekte auf den Arbeitsmarkt haben. Es ist daher geboten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, zu mehr Wachstum zu gelangen und dadurch einen Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erreichen.

Die BDA unterstützt daher alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Situation der Wirtschaft insgesamt und auf dem Arbeitsmarkt im Besonderen zu verbessern. Denkverbote und Reservate für bestimmte Tätigkeitsfelder darf es nicht geben. Dies gilt auch für Tätigkeiten, die der Handwerksordnung unterfallen und bisher Meisterbetrieben vorbehalten sind. Dabei darf jedoch Aktionismus nicht dazu führen, ohne Not bewährte Regelungen abzuschaffen und hierdurch Handwerksbetriebe und vorhandene Arbeitsplätze zu gefährden.

Die Zahl der Existenzgründer nimmt hierzulande schon seit vier Jahren ab. Denn der Anteil der Gründer an den

erwerbsfähigen Menschen ist von knapp acht Prozent im Jahr 2001 auf nur noch fünf Prozent gefallen, wie eine repräsentative Umfrage im Rahmen des „Global Entrepreneurship Monitor (GEM)“ ergab. Selbst um Arbeitslosigkeit zu beenden, macht sich inzwischen nur noch jeder hunderste Bundesbürger selbständig – im Jahr 2001 waren es noch fast doppelt so viele. Im Vergleich zu anderen Ländern steht Deutschland als Gründernation schlecht da. Mehr Gründungen und Kleinbetriebe sind jedoch ein wichtiger Wachstums- und Beschäftigungsbaustein.

Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfes zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen ist, dass Tätigkeiten, die nicht in den Kernbereich eines Handwerks gehören, künftig von jedermann ausgeübt werden dürfen. So wird eine wesentliche, seit langem geltende Zugangsregel geändert: Wer sich als Handwerker selbständig machen will, muss nicht mehr zwingend die Meisterausbildung durchlaufen haben. In die gleiche Richtung zielt auch schon die so genannte „Ich-AG“.

Im Grundsatz kann dieser Ansatz zur Deregulierung des Berufszugangs zwar einen Beitrag leisten, Beschäftigung aus der Schattenwirtschaft in reguläre Selbständigkeit zu überführen und zusätzliche Existenzgründungen zu stimulieren. Jeder Existenzgründer beschäftigt im Durchschnitt gut zwei Arbeitnehmer. Nach den ersten sechs Jahren verdoppelt sich die durchschnittliche Größe dieser Betriebe von gut zwei auf mehr als vier Mitarbeiter. Zu bedenken ist allerdings, dass zumindest teilweise Beschäftigung in bestehenden Handwerksbetrieben verdrängt würde. Die Nettobeschäftigungseffekte der ge-

planten Reform der Handwerksordnung können nicht prognostiziert werden, zumal diese von weiteren Parametern beeinflusst werden.

Wesentlich bedeutsamer als die Änderung der Handwerksordnung ist es, die Rahmenbedingungen für neue Unternehmen in Deutschland insgesamt von bürokratischen Auflagen und Kosten zu befreien. Gründungshemmnisse sind insbesondere der Bereich der staatlichen Regulierungen, der Abgabenkeil zwischen Bruttoarbeitskosten und Nettoeinkommen – vor allem durch überhöhte Sozialversicherungsbeiträge – und die hohe, progressiv ansteigende Steuerpolitik. Korrekturen an diesen Punkten würden nicht nur allgemein das Klima für wirtschaftliche Dynamik und die Schaffung von regulären Arbeitsplätzen verbessern, sondern auch dazu beitragen, zumindest einen nicht unwesentlichen Teil der illegalen wirtschaftlichen Betätigung in legale umzuwandeln.

Im Einzelnen:

I. Zulassungsfreie und zulassungspflichtige handwerkliche Tätigkeiten

Die vorgesehene Unterscheidung zwischen zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerksberufen stellt eine zentrale Änderung der bisherigen Strukturen des deutschen Handwerksberufes dar. Die in den §§ 1, 2 und 3 vorgesehenen Änderungen werden nur unter Berücksichtigung des neuen Begriffes der zulassungsfreien handwerklichen Betätigung nach § 18 des Entwurfs verständlich. Diese Unterscheidung lehnen wir ab.

Stattdessen sollten im Rahmen der bisherigen Systematik im Bereich von Gewerken bzw. Tätigkeiten, die weder gefahrgeneigt, noch verbraucher- oder umweltschutzrelevant sind und keinen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Ausbildungsleistung im Interesse der gesamten deutschen Wirtschaft erbringen, Ausnahmen vom Meisterzwang zugelassen werden.

Um mehr Flexibilität und damit mehr Arbeitsplätze im Bereich handwerklicher Gewerbeausübung zu erlangen, schlagen wir vor, die Unterscheidung in handwerkliche und handwerksähnliche Gewerbe (in Anlage B der Handwerksordnung) aufzugeben und statt dessen eine Unterscheidung in handwerkliche und handwerksmäßige Gewerbe vorzunehmen. Für die Gruppe der handwerksmäßigen Gewerbe bliebe es dann bei der bisher bestehenden Anzeigepflicht. Neue Gewerbe könnten vermehrt in die in der Anlage B zusammengefasste Gruppe der handwerksmäßigen Gewerbe aufgenommen werden. Durch eine entsprechende Änderung der Handwerksordnung würde das geübte positive und für die Versorgung der Bevölkerung wichtige Qualitätsniveau des bisherigen Handwerks erhalten, gleichzeitig würde mehr Flexibilität für sich entwickelnde künftige Berufsfelder gewonnen. Dies entspricht den Anforderungen einer schnellen und zügigen Anpassung an wirtschaftliche Gegebenheiten.

II. Führung von Handwerksbetrieben durch Betriebsleiter mit Meisterprüfung / Aufhebung des Inhaberprinzips

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände begrüßt die Möglichkeit, dass nach § 7 künftig eine Person auch dann in die Handwerksrolle eingetragen werden kann, wenn zwar nicht sie selbst aber ihr Be-

triebsleiter die Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle erfüllt. Dies ist auch ein wichtiger Beitrag zur generationenübergreifenden Sicherung der Unternehmenskontinuität.

III. Einrichtung einer Schlichtungskommission

Die Einrichtung einer Schlichtungskommission in § 16 Abs. 3 bis 6 zwischen Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern ist unserer Auffassung nach kein Beitrag, Betriebe sicher dem Bereich des Handwerks oder der Industrie zuzuordnen. Durch diese Regelung wird eher mehr als weniger Bürokratie geschaffen.

IV. Ausbildung

Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, durch Abschaffung des „Meisterzwangs“ die Ausbildung zu erleichtern und zu verbreitern. Das zu erwartende Ergebnis ist mit großer Skepsis zu beurteilen. Inwieweit die Novelle nicht nur zu einer Überwindung der Strukturkrise im Handwerk führt, sondern auch einen deutlichen Impuls für mehr Ausbildung darstellt, muss trotz der Erleichterung der selbständigen wirtschaftlichen Betätigung bezweifelt werden. Denn die Ausbildungsleistungen der Wirtschaft sind eng mit Wachstum und Beschäftigung verknüpft. Ausbildungsbereitschaft und –fähigkeit setzt Aussicht auf betriebliches Wachstum und Beschäftigung voraus. Nur wenn die Betriebe ihre eigene Zukunftsperspektive positiv beurteilen, werden sie vermehrt ausbilden. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung der Handwerksordnung werden die Zukunftsaussichten vieler Betriebe fürs Handwerk allerdings beeinträchtigt. Es ist daher zu befürchten, dass dieser Gesetzentwurf kontraproduktive Auswirkung auf die Ausbildungsbereitschaft des Handwerks hat. Das Handwerk bildet im erheblichem Umfang über den eigenen betrieblichen Bedarf hinaus aus. Die Ausbildungsanstrengung des Handwerks ist für die gesamte deutsche Wirtschaft sehr hoch zu würdigen. Insoweit sollte bei der weiteren Beratung des Gesetzes ein Konsens mit dem Zentralverband des deutschen Handwerks angestrebt werden, um auch in diesem Jahr die Betriebe des Handwerks erneut zu ermutigen, weiterhin über den betrieblichen Bedarf hinaus auszubilden.

Im Übrigen ist der vorliegende Entwurf insbesondere in § 21 Abs. 3 missverständlich bzw. widersprüchlich formuliert. Im geltenden Berufsbildungsgesetz (BBiG § 20 und 21) besteht hinsichtlich der Eignung des Ausbilders eine Trennung zwischen der persönlichen und fachlichen Eignung (§ 20) einerseits und der erweiterten berufs- und arbeitspädagogischen Eignung (§ 21), geregelt durch die ergänzende Rechtsordnung „Ausbildereignungsverordnung“ (AEVO), andererseits. Zur Erleichterung der Ausbildung und Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze wird die AEVO zu Beginn des neuen Ausbildungsjahres (1. Aug. 2003) für fünf Jahre ausgesetzt. Die BDA hat diese Aussetzung auch im Rahmen der Ausbildungsinitiative 2003 als wichtige Maßnahme begrüßt, um Ausbildung zu erleichtern.

Die Handwerksordnung regelt bisher in den §§ 21 und 22 die persönliche und fachliche Eignung sowie die Ausbildungsberechtigung, nicht jedoch expressis verbis die ergänzende berufs- und arbeitspädagogische Eignung. Letztere ist neben der fachlichen Eignung immanenter Bestandteil der Meisterprüfung im Handwerk.

In § 21 Abs. 3 des Entwurfs werden nun die beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse und die berufs- und arbeits-

pädagogischen Kenntnisse als Voraussetzungen der fachlichen Eignung formuliert. Die berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse werden als notwendiger und elementarer Bestandteil der fachlichen Eignung festgeschrieben. Im Zuge der Harmonisierung der Rechtsgrundlagen BBiG und HwO sollte wie beim BBiG zwischen den drei Eignungen, persönliche, fachliche und berufs- und arbeitspädagogische Eignung unterschieden werden. Mit der gesetzlichen Festschreibung der berufs- und arbeitspädagogischen Eignung setzt sich dieser Referentenentwurf in Widerspruch zur politischen Bestrebung der Bundesregierung, die AEVO auf Zeit auszusetzen.

Der vorgesehene Absatz 3 sollte mithin wie folgt gefasst werden: „Fachlich nicht geeignet ist, wer“, wäre verständlicher zu formulieren „Nicht ausbildungsgerecht (oder ausbildungsberechtigt) ist, wer“.

Die ergänzenden Absätze 5 bis 7 im § 21 verbunden mit der Aufhebung des § 22 der bestehenden HwO sind als rechtliche Vereinfachung und Erleichterung zu begrüßen.

V. Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmen

Die Ergänzung von § 1 Absatz 2 der Handwerksordnung erkennt, dass auch die sogenannten einfachen handwerklichen Tätigkeiten ihren Ursprung im Handwerk haben. Zur Vereinfachung der bisherigen Regelungen, aber auch zur Sicherstellung des notwendigen Qualifizierungsbedarfs sollten diese Tätigkeiten daher als handwerklich definiert werden. Die BDA bezweifelt, dass durch die Einführung der vorgeschlagenen Kriterien zur Abgrenzung von handwerklicher Nebentätigkeit und handwerklicher Tätigkeit nach Anlage A das Ziel von mehr Rechtssicherheit und -klarheit erreicht werden kann.

Berlin, 9. Mai 2003

Stellungnahme zum Themenkatalog für die öffentliche Anhörung zur Reform der Handwerksordnung am 8. Juli 2003

1. Allgemeine Einschätzungen

Die ökonomischen Auswirkungen der Novelle können nicht zuverlässig prognostiziert werden. Die Nettobeschäftigungseffekte der Novellierung der Handwerksordnung werden von einer Vielzahl weiterer Parameter beeinflusst. Ein positiver Beschäftigungseffekt lässt sich daher nicht sicher vorhersagen.

Das Entfallen des Meisterbriefs für eine große Zahl von Berufen lässt negative Auswirkungen auf die Insolvenzquote im Handwerksbereich erwarten. Bisher sorgt der Meisterbrief auch für eine hohe betriebswirtschaftliche Qualifikation der Handwerksmeister, wodurch die Insolvenzquote im Handwerk im Vergleich zu anderen Branchen wesentlich niedriger ist.

Es ist zweifelhaft, ob durch die Neuregelung eine Gründungswelle im handwerklichen Bereich erfolgen wird. Eine neue Selbständigenkultur wird sich schwerlich herausbilden.

Die Einschränkung der grundrechtlich geschützten Berufsausübungsfreiheit durch die Handwerksordnung entspricht weiterhin den aktuellen Erfordernissen. Lediglich

in einigen Bereichen – wie dem Inhaberprinzip – sind Änderungen in Anbetracht der gesellschaftlichen Entwicklungen vorzunehmen. Die Handwerksordnung ist eine verfassungsrechtlich gerechtfertigte Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit gem. Art. 12 GG. Insbesondere das Erfordernis des großen Befähigungsnachweises ist verfassungsrechtlich zulässig, da diese Einschränkung aus vernünftigen und sachgerechten Erwägungen folgt (BVerfGE 13, 97). Die die Einschränkung von Art. 12 GG rechtfertigenden Gründe, wie die Erhaltung des Leistungsstands und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung liegen auch heute noch unverändert vor.

2. Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Die vorgesehene Unterscheidung zwischen zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerksberufen allein anhand des Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ ist keinesfalls ausreichend. Zusätzlich muss zumindest die Ausbildungsleistung sowie der Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter berücksichtigt werden. Bereits die Erfüllung eines Kriteriums muss zur Aufnahme in die Anlage A der HwO führen.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Es ist zu befürchten, dass der Gesetzentwurf kontraproduktive Auswirkungen auf die Ausbildungsbereitschaft des Handwerks hat, da die Zukunftsaussichten vieler Betriebe des Handwerks durch die angestrebten gesetzlichen Maßnahmen beeinträchtigt werden.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Es besteht keine Notwendigkeit, aufgrund europäischer Vorgaben eine Anpassung der Handwerksordnung vorzunehmen.

Berlin, den 2. Juli 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)542

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)**I. Allgemeine Einschätzung**

- **Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkung der Novelle**

Die von der Bundesregierung angestellte Analyse und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind in weitem Maße falsch.

Die positiven Wirkungen, die die Einführung des großen Befähigungsnachweises 1953 in der Folge und bis heute für Wirtschaft und Gesamtgesellschaft, für einen stabilen Unternehmensbestand, Arbeitsplätze und Ausbildung gezeigt hat – das auch in Europa einmalige deutsche „Erfolgsmodell Handwerk“ - werden mit keinem Wort erwähnt. Stattdessen wird eine im Handwerk – objektiv vorhandene – Negativentwicklung und unter völliger Verkenning der wahren Hintergründe etwa einer gesunden Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung nach unten verzerrt. Über die gravierenden strukturellen Ordnungsdefizite des Wirtschaftsstandortes Deutschland, in die das Handwerk naturgemäß eingebunden ist, und die das beschäftigungsintensive Handwerk mehr als andere Branchen treffen, wird kein Wort verloren. Entscheidend für die Negativentwicklung soll allein der handwerksrechtliche Rahmen sein. Eine derartig konstruierte Analyse verdeutlicht, dass der Gesetzentwurf auf eine Schwächung des Handwerks und seiner Strukturen abzielt.

Unter Verkenning von Ursache und Wirkung wird dem Handwerk eine „strukturelle Krise“ unterstellt, die als Rechtfertigung für die Streichung von Berufen aus der Anlage A und die Herauslösung angeblicher einfacher

Tätigkeiten aus dem Kernbereich eines Handwerks dienen soll. Bei realistischer Einschätzung der Dinge wird es zukünftig mehr Kleinstgewerbetreibende geben, nicht aber mittelständische Handwerker. Dies wird dem Handwerk in ein paar Jahren zum Vorwurf gemacht werden, so wie das Handwerk ja auch heute schon dafür zur Verantwortung gezogen wird, dass angesichts der Marktsituation weniger Wagemutige als bisher den Schritt in die Selbständigkeit gehen.

Das Handwerk hat nach der deutschen Wiedervereinigung maßgeblich die in den neuen Bundesländern notwendige Umstrukturierung zu marktwirtschaftlichen und mittelständischen Strukturen vorangetrieben. Während 1989 rd. 80.000 Betriebe im Handwerk der ehemaligen DDR existierten, konnten 1996 bereits über 131.000 Handwerksbetriebe in der Handwerksrolle gezählt werden (+64 Prozent). Die Beschäftigtenzahlen im ostdeutschen Handwerk konnten während dieser "Umbauphase" von 430.000 auf mehr als 1,2 Millionen ausgeweitet werden (+200 Prozent). Parallel dazu hat die Wiedervereinigung auch erhebliche positive Beschäftigungs- und Umsatzeffekte in der Handwerkswirtschaft des alten Bundesgebietes erbracht.

Das Resultat dieser einmaligen historischen Aufbauleistung wurde mit der zum Stichtag 31.03.1995 von den Statistischen Ämtern durchgeführten Handwerkszählung dokumentiert. In der Anlage A der Handwerksordnung wurden 563.204 Handwerksunternehmen gezählt, die am 30.09.1994 6,084 Millionen Menschen beschäftigten und im Jahr 1994 409,3 Mrd. € Umsätze ohne Mehrwertsteuer erzielten (mit MwSt. 470,7 Mrd. €). In diesen Zahlen

sind die handwerklichen Nebenbetriebe, die ebenfalls der Anlage A zuzurechnen sind, noch nicht enthalten: In 30.535 Nebenbetrieben waren 287.441 Menschen tätig, die einen Umsatz von 23,9 Mrd. € ohne MwSt. erarbeiteten (mit MwSt. 27,6 Mrd. €).

Spätestens seit dem Winter 1995/96 ist aber das Handwerk in den Sog der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche, insbesondere am Bau und der zunehmend verschlechterten Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten hineingezogen worden. Umsatzeinbrüche, sinkende Auftragsbestände und rückläufige Investitionen charakterisieren die Situation in vielen Gewerken. Das Handwerk blieb mit seiner Umsatzentwicklung seither jeweils deutlich hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Dabei fielen die Umsatzeinbußen in den neuen Bundesländern wesentlich stärker aus als in Westdeutschland. Ursächlich für die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft unterdurchschnittliche Entwicklung waren die anhaltende und sich verstärkende Schwäche der Binnennachfrage, die unzureichende Auftragsituation insbesondere aus den Kommunen und der zunehmende Wettbewerbsdruck durch in- und ausländische Anbieter. Zugleich haben sich die Rahmenbedingungen insbesondere für die beschäftigungsintensiven und auf Flexibilität des Arbeitseinsatzes angewiesenen Handwerksbetriebe erheblich verschlechtert. Dabei sind zu aller erst - aber nicht nur - die gestiegenen Lohnzusatzkosten zu nennen, daneben aber auch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die Rücknahme der angehobenen Schwellenwerte im Kündigungsschutz und die Erschwernisse bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen.

Zu den Größenordnungen der Entwicklungen im Einzelnen:

- **Beschäftigung:** Es wird behauptet, dass die Beschäftigung im Handwerk von 6,085 Mio. nach der Handwerkszählung 1995 auf 4,515 Mio. im Jahr 2002 zurückgegangen sei. Zum einen wird damit nur auf die Beschäftigung im Vollhandwerk Bezug genommen, so dass rund 300.000 Beschäftigte in den handwerklichen Nebenbetrieben und rund 335.000 in den handwerkähnlichen Betrieben unberücksichtigt bleiben. Zum anderen unterzeichnen diese auf einzelnen Angaben aus der amtlichen Statistik beruhenden Zahlen die reale Entwicklung um mindestens 200.000 Mitarbeiter. Dies ist der Grund, warum das Statistische Bundesamt die Absolutwerte zur Beschäftigung nicht veröffentlicht.
- Nach Berechnungen des ZDH, die mit den offiziellen Veränderungsdaten des Statistischen Bundesamtes seit 1997 ermittelt werden, lag die Beschäftigung im Vollhandwerk ohne Nebenbetriebe im Jahr 2002 bei 4,726 Mio. Personen. Einschließlich der auch unter die Anlage A fallenden handwerklichen Nebenbetriebe zählte das Vollhandwerk im Jahresdurchschnitt 2002 insgesamt 5,026 Mio. Beschäftigte, einschließlich des handwerksähnlichen Gewerbes 5,361 Mio. Mitarbeiter.
- **Unternehmen:** Es wird behauptet, dass die Zahl der Handwerksunternehmen seit ihren Höchstständen in 1999 rückläufig gewesen ist. Das ist sachlich richtig und spiegelt sich auch in der Betriebsentwicklung in den Handwerksrollen der Kammern wider: Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Spitzenwert im Jahr 1998 nicht zuletzt auch durch die zum 1.4.1998

novellierte Handwerksordnung und die Integration der Gerüstbauer zustande gekommen ist. Viele dieser Betriebe haben sich damals vorsorglich in die Anlage A eintragen lassen und sind danach wieder in die Anlage B gewechselt: Allein in diesem Gewerk lag der Betriebsbestand im Jahr 2002 um 2.204 Einheiten niedriger als 1998. Von den im Zeitraum insgesamt um 20.749 Einheiten gesunkenen Betriebsbeständen gehen zudem 35 Prozent oder 7.263 weniger Betriebe auf das Konto des Nahrungsmittelgewerbes, das sich in einem starken Konzentrationsprozess zu größeren Unternehmenseinheiten mit vielen Filialen zusammengeschlossen hat, um auf den Konkurrenzdruck aus Industrie und Handel zu reagieren. Weitere 4.395 oder 21,2 Prozent weniger Betriebe sind im Bekleidungs-, Textil- und Ledergewerbe zu registrieren gewesen, somit in einem Bereich, der aufgrund der hohen Lohn- und Lohnzusatzkosten am Standort Deutschland kaum noch wettbewerbsfähig produzieren kann. Die Rückgänge der Betriebsbestände werden somit maßgeblich durch Sonderentwicklungen in wenigen Bereichen bestimmt.

- **Zahl der Beschäftigten pro Unternehmen:** Die genannten Daten sind rechnerisch richtig, allerdings unterzeichnen sie aufgrund der zu geringen Beschäftigung. Nach Berechnungen des ZDH sind die Beschäftigtenzahlen pro Unternehmen im Vollhandwerk einschließlich der Nebenbetriebe von 10,7 nach der Handwerkszählung 1995 auf nunmehr 8,6 im Jahr 2002 gesunken.
- **Umsatz:** Des weiteren wird behauptet, der Umsatz im Handwerk (ohne Nebenbetriebe und handwerksähnliches Gewerbe) sei nominal und ohne Umsatzsteuer auf 409,3 Mrd. Euro nach der Handwerkszählung auf 369,9 Mrd. Euro im Jahr 2002 gesunken. Tendenz und Größenordnung entsprechen den ZDH-Berechnungen, der starke Rückgang von -9,6 Prozent ist jedoch maßgeblich auf die katastrophale Entwicklung im Jahr 2002 zurückzuführen, als der Umsatz aufgrund der ausgeprägten Kaufzurückhaltung um -4,9 Prozent gesunken ist. Ein Jahr zuvor hätte der Umsatzrückgang im Zeitraum 1994-2001 nur bei rund 4 Prozent gelegen.
- **Anteil an der Bruttowertschöpfung:** Die Angaben unterzeichnen die volkswirtschaftliche Leistung des Handwerks, zumal wiederum die handwerklichen Nebenbetriebe und das handwerksähnliche Gewerbe nicht berücksichtigt sind.

Die Negativentwicklung bei Beschäftigten und Umsätzen hat sich zum Jahresbeginn 2002 beschleunigt und in ihrer Schärfe den vorläufigen Höhepunkt im ersten Quartal 2003 erreicht, wo nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Beschäftigung den Vorjahresstand um -5,9 Prozent unterschreitet und um -5,1 Prozent geringere Umsätze erzielt wurden. Die Handwerkswirtschaft ist aktuell gekennzeichnet durch:

- einen seit 1995/96 anhaltenden **Beschäftigtenabbau**, der sich im Zuge des ausgeprägten Nachfrageeinbruchs und einer tiefen Vertrauenskrise seit Anfang 2002 noch einmal erheblich beschleunigt hat, so dass auch im laufenden Jahr ein Beschäftigtenrückgang von rund 300.000 Mitarbeitern zu erwarten ist;
- eine seit Mitte 2000 rückläufige **Umsatzentwicklung**, die sich in Folge der Kaufzurückhaltung in

Folge der weltwirtschaftlichen Abkühlung nach dem 11. September 2001 und im Zuge der Einführung des Euro zum 1.1.2002 stark verschlechtert hat. Im laufenden Jahr werden die nominalen Umsätze erneut um rund 5 Prozent unter den Vorjahresumsätzen liegen;

- eine inzwischen genauso schlechte **Nachfragesituation** im westdeutschen Handwerk im Vergleich zum ostdeutschen Handwerk;
- eine Fortsetzung der Krise am Bau, die allerdings nicht mehr alleine die Entwicklung der Handwerkskonjunktur dominiert. Vielmehr sind inzwischen alle Handwerksbereiche von den **Nachfrageeinbrüchen** in der Binnenkonjunktur und der seit geraumer Zeit unzureichenden Auslandsnachfrage betroffen;
- stark reduzierte **Auftragsbestände** und damit verbunden unzureichende Auftragsreichweiten, so dass die Betriebe kaum noch Planungssicherheiten haben;
- einen ausgeprägten und intensiven Wettbewerb um das verbliebene **Marktvolumen**. Ein stabile Anzahl von handwerklichen Betrieben konkurriert um immer weniger Aufträge: Diese ausgeprägte Nachfrageschwäche zwingt immer mehr Betriebe dazu, die Verkaufspreise zu senken, um überhaupt noch an Aufträge zu kommen. Dabei ist Preis aber nicht mehr nur im Baugewerbe inzwischen der dominierende Wettbewerbesparameter, vielmehr erzwingt die hohe Wettbewerbsintensität in allen Handwerksbereichen Preissenkungen;
- eine seit langer Zeit unzureichende und immer stärker nachlassende **Investitionsneigung** der Handwerksbetriebe. Hintergrund sind zum einen gesunkene Eigenfinanzierungsmöglichkeiten aus den geringen Umsatzerlösen und unzureichende Renditen, zum anderen die mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten aufgrund einer zunehmend restriktiveren Kreditvergabe des Bankensektors. Vor allem aber sehen sich immer weniger Betriebe in der Lage, vor dem Hintergrund der **ausgeprägten wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit** überhaupt noch zu investieren.

Charakteristisch für die aktuelle ökonomische Lage des Handwerks ist die jüngste Konjunkturbefragung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks für das erste Quartal 2003: Der Geschäftsklimaindikator, der die guten und befriedigenden Geschäftslagebeurteilungen zusammenfasst, ist auf den absoluten Tiefpunkt seit Aufnahme der bundesweiten Konjunkturberichterstattung im Handwerk im Jahr 1992 gefallen. Jeder zweite Betrieb – im Westen wie im Osten – beurteilt seine aktuelle Geschäftslage als schlecht.

Mit den voranstehenden Ausführungen sollen die wirtschaftlichen Probleme des Handwerks in keinem Falle negiert werden. Diese sind objektiv gegeben. Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Rückgänge bei Umsatz und Beschäftigung und die aktuelle Lage der Handwerkswirtschaft können jedoch nicht auf den Großen Befähigungsnachweis zurückgeführt werden, wie das Beispiel des enormen Beschäftigungsaufbaus im Zuge der deutschen Wiedervereinigung zeigt. Vielmehr sind sie das Ergebnis einer langanhaltenden und bislang nicht da gewesenen Schwäche der Binnenkonjunktur, die durch unzureichende bzw. teilweise konterkarierende wirtschaftspolitische Weichenstellungen weiter beschleunigt wurde.

Gerade in jüngster Zeit mehren sich die kritischen Stimmen sowohl im In- als auch im Ausland, die auf diese strukturellen Ordnungsdefizite in Deutschland und die bisher unzureichende politische Kraft hinweisen, diese Defizite durch umfassende, kraftvolle und nachhaltige Reformen zu überwinden. Verwiesen sei auf das jüngste Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das diesjährige Frühjahrsgutachten der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute oder auch die aktuellen Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik in Deutschland seitens der Europäischen Union.

Zwischenzeitlich rangiert Deutschland im internationalen Wachstumsranking der führenden Industrienationen am unteren Ende, wie die aktuellen Wachstumsprognosen der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, oder der OECD und der EU gezeigt haben.

Die Ursachen der nicht konjunkturell, sondern strukturell bedingten Wachstums lähmung in Deutschland sind seit Jahren bekannt: die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, schwindende Gestaltungskraft der Öffentlichen Hand durch die hohe Staatsverschuldung, ein überregulierter Arbeitsmarkt, die zunehmende Überlastung der sozialen Sicherungssysteme sowie eine ausufernde Bürokratie.

Mittelständische Unternehmen und hierbei insbesondere diejenigen, die sich in erster Linie auf den inländischen Binnenmärkten engagieren, sind von diesen Problemlagen besonders betroffen: Weder stehen ihnen i.d.R. hochspezialisierte Stabsabteilungen z.B. zur Minimierung ihrer Steuerbelastung oder zur Bewältigung der umfassenden unternehmens- und beschäftigungsbezogenen Regulierungen zur Verfügung, noch haben sie entsprechende Möglichkeiten zur Verlagerung ihrer Produktionsstandorte in Länder mit günstigeren Rahmenbedingungen.

Das Handwerk ist ein bedeutsamer Teil des deutschen Mittelstandes. Die akuten Probleme in diesem Bereich dokumentieren exemplarisch, welche negativen Auswirkungen unzureichende bzw. fehlerhafte staatliche Rahmenbedingungen auf die Lage und Perspektive gerade mittelständischer Unternehmen haben.

Von schwinden Beschäftigungs- und Umsatzzahlen sind zwischenzeitlich die meisten Wirtschaftsbereiche auch jenseits des Handwerks gekennzeichnet. Einziger Stabilisierungsfaktor und weiterhin Hoffnungsfaktor ist der Außenhandel, ohne dass dieser absehbar ausreicht, die seit Jahren lahrende Binnenkonjunktur in Deutschland substanziell auszugleichen. Umgekehrt fehlt Deutschland zwischenzeitlich weitgehend die Kraft, weltwirtschaftliche Abkühlungen binnenwirtschaftlich aufzufangen.

• **Ökonomische Wirkungen der Novelle**

Die ökonomischen Wirkungen der Novelle sind grundlegend zu unterscheiden in Wirkungen auf das Angebot, die Nachfrage, die Preise und die Bildung von Humankapital.

Angebotswirkungen:

Aufgrund der Novellierung der Handwerksordnung in Kombination mit einer starken Reduzierung der meisterpflichtigen Gewerke seitens der Bundesregierung wird davon ausgegangen, dass es zu einer Vielzahl von Marktzutritten bzw. einer Gründerwelle kommt, die in der Folge zu einer stark steigenden Beschäftigung führen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme, dass auf den relevanten Handwerksmärkten aufgrund der „Marktzutrittsbarriere“ des Großen Befähigungsnachweises Knappheitsrenten existieren, die von den neuen Konkurrenten abgeschöpft werden könnten. Des weiteren wird argumentiert, dass im Handwerk aufgrund der unterstellten „Abschottung“ gegenüber Konkurrenten betriebswirtschaftliche Ineffizienzen im Produktionsprozess und in der Betriebsorganisation vorherrschen würden, die ebenso Neulinge anreizen würden, auf die Märkte zu treten. Und schließlich würden Neulinge schon deshalb massenhaft auf die Märkte treten, weil die „kostensintensive“ Meisterprüfung entfallen würde.

Allerdings zeigt ein Blick in die seit Jahren durchgeführten Betriebsvergleiche der Landesgewerbeförderungsanstalt für das nordrhein-westfälische Handwerk, dass von den dort im Jahr 2001 untersuchten 13 Gewerken genau 10 ein negatives betriebswirtschaftliches Ergebnis – also Verluste – erwirtschaftet haben und lediglich in 2 Gewerken Gewinne ausgewiesen werden konnten; in einem Gewerk haben die Betriebe das Jahr gerade einmal kostendeckend abschließen können. Die durchschnittlichen Gewinne in den 2 Gewerken sind zudem so gering, dass sie für potenzielle Neugründer kaum Anreize bieten, sich selbständig zu machen. Zudem bleibt festzuhalten, dass sich die betriebswirtschaftliche Situation in allen Gewerken des Handwerks im Jahr 2002 nochmals massiv verschlechtert hat. Die Behauptung, dass es Knappheitsrenten im Handwerk gäbe, ist unzutreffend und zeigt Unkenntnis über die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse im Handwerk.

Auch die Behauptung, dass der Meisterbrief betriebswirtschaftliche Ineffizienzen im Produktionsprozess und in der Betriebsorganisation erzeugen würde, ist für die Mehrheit der Betriebe nicht haltbar. Wie in allen Wirtschaftsbereichen dürfte es in Einzelfällen Ineffizienzen geben, jedoch belegt der enorme und schmerzhaft Beschäftigtenabbau des Handwerks in der Vergangenheit, wie stark die betrieblichen Kapazitäten bereits an die Umsatzrealitäten angepasst wurden. Dieses Anpassungsverhalten zeigt im übrigen auch, dass trotz des Meisterbriefes ein sehr intensiver Wettbewerb im Handwerk vorherrscht. Zudem besteht durch die Meisterreserve ein erhebliches Potential an Meistern im Handwerk, die sich sofort selbständig machen könnten, sofern es auf den Märkten erhebliche Renten abzuschöpfen gäbe. Die Meisterreserve beläuft sich nach vorsichtigen Berechnungen des ZDH auf rund 130.000 Personen. Diese Berechnungen werden durch die jüngste Studie des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen gestützt, das die seit 1983 aufgebaute Meisterreserve auf 128.730 beziffert.⁹ Das Schreckensszenario einer nicht ausreichenden Zahl für Existenzgründungen oder Betriebsübernahmen kompetenter Handwerker ist daher aus der Luft gegriffen. Im Übrigen steht die Meisterreserve auch der Behauptung entgegen, dass der Große Befähigungsnachweis ursächlich für die ungünstige Entwicklung bei Betriebszahlen, Beschäftigten und Umsatz im Handwerk sei.

9 Die Meisterreserve im weiteren Sinne erreicht sogar eine Größenordnung von 135.643 Personen. Siehe Müller, Klaus (2003), Der Generationswechsel im Handwerk in Zeichen von Existenzgründungsprognosen, Göttinger handwerkswirtschaftliche Studien, Nr. 52, S. 23ff.

Zweifelsohne würde es jedoch durch die geplante Novellierung der Handwerksordnung zu einer steigenden Anzahl von Marktzutritten kommen, insbesondere durch den Wegfall der Qualifikationsanforderung. Das Institut für Weltwirtschaft erwartet in einer Studie¹⁰, dass Marktzutritte den Wettbewerb insbesondere im Bereich der nicht wesentlichen Tätigkeiten intensivieren dürften.

Dabei bestehen zumindest zwei Gefahren auf der Angebotsseite:

- Das Institut für Weltwirtschaft weist auf die Gefahr hin, dass die Novelle der HwO dazu führen wird, „dass Anbieter mit einem kurzfristigen Zeithorizont in den Markt eintreten, die versuchen werden, mit hohen Preisen bei schlechter Qualität binnen kurzer Frist Profite zu machen“.¹¹ Diese als „hit and run“ bezeichnete Strategie kann die hohe Wertschätzung des Handwerks in der Gesellschaft nachhaltig zerstören und die Nachfrage bei seriösen Handwerkern tendenziell weiter reduzieren.
- Wesentlich gefährlicher ist allerdings das Verhalten der Bundesregierung, die parallel zu der beabsichtigten Novellierung der Handwerksordnung die potentiellen Konkurrenten des Handwerks subventioniert.
- Die Förderung der sogenannten Ich-AG über einen Zeitraum von drei Jahren wird bei gleichzeitiger Abschaffung der Qualifikationsanforderungen im Handwerk dazu führen, dass subventionierte Anbieter mit wesentlich niedrigeren Stundenverrechnungssätzen auf die Märkte treten werden, als dies knapp kalkulierende und ohne Zuschüsse arbeitende Handwerksbetriebe jemals könnten. Diese Strategie wird zu einem „dump and run“ führen, indem Ich-AGs mit Dumpingpreisen auf die Märkte treten und sich über einen gewissen Zeitraum Aufträge sichern, die sie ohne Subventionen nicht erhalten hätten, um nach Auslaufen der Subventionierung wieder von den Märkten zu verschwinden. Neben der Abschöpfung der Umsatzpotentiale führt dieses staatlich geförderte System auf den Märkten zu erheblichen negativen Folgewirkungen, zumal die Ich-AGs den Kunden des Handwerks Stundenverrechnungssätze suggerieren, die ein unsubventionierter Betrieb nicht halten kann. Damit aber wird die Schwarzarbeit weiter forciert und Beschäftigung im legalen Bereich abgebaut.

Dabei ist nicht nachvollziehbar, dass die rasant steigende Zahl der Ich-AG-Konkurrenten und die Überbrückungsgeld-Konkurrenten aus den Zwangsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung – also wettbewerbsverzerrend durch den ungeforderten Bestand der Betriebe – subventioniert werden. Im Gegensatz zur Ich-AG ist allerdings die Förderung durch das Überbrückungsgeld wirtschaftlich sinnvoll, zumal dahinter ein Geschäftsplan stehen muss und Beratung erfolgt. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Ich-AGs wegen der hohen Förderung mit niedrigeren Stundenverrechnungssätzen vor allem in Konkurrenz zu den nicht-subventionierten Einzelunternehmen im Handwerk treten werden und ihnen so

10 Vgl. Bode, Eckhardt (2003): Die Reform der Handwerksordnung: Ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung, Diskussionspapiere des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, Nr. 404, Kiel, S.11.

11 Bode (2003), a.a.O., S 12.

Umsätze entziehen können. Der Gesetzgeber zwingt nicht nur die bestehenden Unternehmen, ihre Konkurrenz zu subventionieren, vielmehr betreibt er zudem eine Negativselektion, indem er Existenzgründungsförderung auf Arbeitslose fokussiert und dazu beiträgt, dass die aus der Arbeitslosigkeit entstandenen Existenzgründungen die etablierten - einer dramatisch angestiegenen Beitragslast unterliegenden - Unternehmen von den Märkten verdrängen.

Zu erwarten ist, dass insbesondere durch die Ich-AG-Förderung nicht nur einer Negativselektion, sondern auch Missbrauch und Mitnahmeeffekten "Tür und Tor" geöffnet werden: Diese Form der Förderung nach dem "Gießkannenprinzip" privilegiert Niedrigverdiener mit geringem Arbeitslosengeldanspruch, und die nicht rückzahlbare Förderung dieser "Selbständigkeit" kann auch wegen der Förderkriterien und kaum vorhandener Kontrollen zur Förderung illegaler Tätigkeit als 3jährige "Faulheitsprämie" genutzt werden. Im Kontext mit der Förderung des subventionierten zweiten Arbeitsmarktes durch ABM, SAM und BSI, die durch das Jump-Plus-Programm für 100.000 Jugendliche unter 25 Jahre ab 1. Juli 2003 und für weitere 100.000 Langzeitarbeitslose ab 25 Jahre ab September 2003 ausgeweitet wird, verstärkt sich die marktwidrige und wettbewerbsverzerrende Förderungsstrategie mit existenzgefährdenden "Drehtüreffekten".

Festzuhalten bleibt, dass die geplante Novellierung der Handwerksordnung zwar durch den Marktzutritt von Existenzgründern kurzfristig Beschäftigungseffekte auslösen würde. Vor dem Hintergrund der anhaltenden binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche ist aber insbesondere zu befürchten, dass ein ruinöser Preiswettbewerb entfacht wird, die Marktneulinge keine stabile Basis aufbauen können und die bisherigen Unternehmen so große Verluste erleiden, dass sie sich nicht mehr am Markt behaupten können.¹² Damit allerdings gerieten massenhaft Arbeits- und Ausbildungsplätze in Gefahr.

Nachfragewirkungen:

Aufgrund der Marktzutritte von Nicht-Meistern würden die Nachfrager des Handwerks zunächst aus einer breiteren Palette von Anbietern auswählen können. Je nach Ausmaß der Marktzutritte kann das Angebot für die Konsumenten schnell unüberschaubar werden. Vor allem aber wird unabhängig von der Zahl der Marktzutritte das Risiko auftretender Informationsasymmetrien entstehen, weil die Konsumenten über das Angebot und die Qualität der Leistungen der unqualifizierten Marktneulinge nicht informiert sind und im Vergleich zu den bestehenden Meisterbetrieben darüber auch kein Vertrauen haben können. Dabei bestehen zwei Hauptgefahren für die Konsumenten:

- Zum einen können sie einer Vielzahl von Anbietern ausgesetzt werden, die mit einem kurzfristigen Zeithorizont auf die Märkte treten, dabei schlechte Qualitäten zu hohen Preisen anbieten und versuchen, innerhalb kürzester Zeit hohe Profite zu machen, um dann von den Märkten zu verschwinden („hit and run“). Für die so betroffenen Konsumenten besteht nicht nur die Gefahr, schlechte Leistungen überbe-

zahlt zu haben, sondern im Falle von Gewährleistungsansprüchen verprellt zu werden, weil die Unternehmen schon längst vom Markt verschwunden sind. Dieses Verhalten kann allerdings auch den Ruf der seriös arbeitenden Betriebe nachhaltig schädigen und die Konsumenten in Ausweichangebote – wie z.B. die Schattenwirtschaft – treiben.

- Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten wird das Entscheidungsverhalten der Nachfrager allerdings maßgeblich durch den Preis bestimmt. Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass die Konsumenten vorrangig auf die Billigangebote der zum Teil subventionierten Marktneulinge zurückgreifen werden („dump and run“). Dieses einzelwirtschaftlich rationale Verhalten kann aber im Endeffekt teuer bezahlt werden, zumal die Anbieter nach den geplanten Regelungen in vielen Gewerken über keinerlei Berufsausbildung verfügen müssen. Der Verbraucher selbst wird in den wenigsten Fällen in der Lage sein, die Qualität eines sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzenden Angebots einer handwerklichen Werkleistung aufgrund eigener Kenntnis und eigenen Wissens richtig einzuschätzen. Damit setzen sich die Konsumenten zahlreichen Gefahren auch in den nicht als gefahrengeeignet eingestuften Bereichen aus. Gewährleistungsansprüche dürften auch hier in vielen Fällen ins Leere laufen, weil viele der Betriebe schon nach kürzester Zeit nicht mehr auf den Märkten sein werden.

Insgesamt steht zu befürchten, dass die Anbieter schlechter Qualität die Anbieter guter Qualität ungerechtfertigt vom Markt verdrängen, weil sich die Nachfrager bei ihrer Entscheidung vor allem auf den Preis konzentrieren werden. Dies um so mehr, je größer der Preisabstand zu den regulären Stundenverrechnungssätzen von Meisterbetrieben durch Subventionierung ist.

Durch die geplante umfassende Novellierung der Handwerksordnung würde ein aus Sicht des Verbraucherschutzes äußerst fragwürdiger „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ („trial and error“) etabliert. Die Folgen z.B. gesundheitsschädigenden Verhaltens hätte dabei nicht nur der Betroffene zu tragen, sondern auch die Gesellschaft und das Handwerk insgesamt durch eine Verschlechterung seines Rufs.

Preiswirkungen

Der Markteintritt von Neulingen in das Handwerk würde nach Umsetzung der geplanten Novelle vor allem durch 1-Mann-Betriebe erfolgen, die per se einen Wettbewerbsvorteil haben, weil sie noch keinen Arbeitgeberpflichten unterliegen. Diese 1-Mann-Betriebe werden zunächst in der Mehrzahl versuchen, über niedrigere Preise die Nachfrager für sich zu interessieren. Dabei können besonders die Ich-AGs mit für regulär und nicht-subventionierte Betriebe unerreichbar niedrigen Stundenverrechnungssätzen auf die Märkte treten und Marktpotentiale erschließen.

Bei einem gegebenen und in der Vergangenheit stark gesunkenen Marktvolumen für handwerkliche Produkte und Dienstleistungen und vor dem Hintergrund der binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche wird damit der bestehende Preiswettbewerb unter die Kostendeckungsgrenze beschleunigt. Die etablierten Betriebe sind gezwungen, sich kurzfristig auf die niedrigeren und für sie nicht kostendeckenden Stundenverrechnungssätze ein-

¹² Vgl. Müller (2003), a.a.O., S. 45f.

zulassen, um die bestehenden Kapazitäten annähernd auslasten zu können und Beschäftigungsabbau zu vermeiden. Allerdings wird die Ingangsetzung eines ruinösen Preiswettbewerbs dazu führen, dass mittelfristig ein Verdrängungseffekt einsetzt, bei dem etablierte Betriebe aufgrund der sinkenden Umsätze Beschäftigung abbauen müssen.

Zudem ist davon auszugehen, dass die Marktneulinge sich aufgrund der sinkenden Preise keine tragfähige wirtschaftliche Existenz aufbauen können und den bisherigen Betrieben so viele Verluste entstehen, dass sie aus den Märkten ausscheiden müssen. Damit allerdings hätte das künstlich abgesenkte Preisniveau verheerende Wirkungen für die Volkswirtschaft in Form von weniger Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein dauerhaft niedrigeres Preisniveau für die bestehenden Betriebe nicht tragfähig ist, sollen sie nicht in die Insolvenz getrieben werden. Denn schon heute gewährleisteten die Stundenverrechnungssätze, die zu einem großen Teil durch Abgaben an den Staat bestimmt sind, den Betrieben keine Gewinne mehr. Vielmehr hat der intensive Wettbewerb im Handwerk die Preise für Produkte und Dienstleistungen bereits auf ein Niedrigstniveau getrieben.

Wirkungen auf die Bildung von Humankapital:

Qualitativ hochwertiges Humankapital ist in jeder Volkswirtschaft, insbesondere aber in hochentwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland, die maßgebliche Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Erst mit der kontinuierlichen und auf hohem Niveau laufenden Aus- und Weiterbildung seiner Menschen können sich hochentwickelte Volkswirtschaften und Hochlohnländer im internationalen Wettbewerb behaupten, indem sie Güter und Dienstleistungen anbieten, die aus Wissensvorsprüngen resultieren. Diese einfachen Zusammenhänge hat nicht nur die Europäische Union erkannt und sich in ihrer Lissabon-Strategie diesbezüglich zum Ziel gesetzt, die EU zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten auf Wissen basierenden Wirtschaft der Welt zu entwickeln. Auch die Bundesregierung weist der Bildung und Qualifizierung in den Regierungsprogrammen eine hohe Priorität für die Zukunft der deutschen Volkswirtschaft zu.

Allerdings widerspricht die Realität stark den Aussagen und Zielsetzungen der Bundesregierung. Deutschland hat bereits in wesentlichen Bildungsbereichen Defizite gegenüber anderen Nationen, inzwischen sogar gegenüber Schwellenländern; dies hat die Pisa-Studie nachdrücklich belegt. Darüber hinaus werden mit der geplanten Novellierung der Handwerksordnung und dem umfangreichen Abbau der meisterpflichtigen Gewerke die Qualifikationsanforderungen zur Eröffnung einer selbständigen Existenz im Handwerk massiv abgebaut. Es ist insbesondere damit zu rechnen, dass die Anzahl der Gesellen, die den Meisterbrief freiwillig ablegen wollen, stark sinkt. Die Absenkung der Qualifikationserfordernisse steht aber nicht nur in diametralem Gegensatz zu den politischen Aussagen und den bildungspolitischen Erfordernissen, vielmehr wird sie die Wettbewerbsposition Deutschlands langfristig schwächen.

Die Bildung von Humankapital wird auch dadurch maßgeblich beeinträchtigt, dass in Folge der Novellierung mit einer deutlich geringeren Ausbildungsbereitschaft zu rechnen ist, zumal die Handwerksbetriebe seit Jahren

über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden. Diese Mehr-Ausbildung wird aber in vielen Fällen nicht mehr erfolgen. Damit konterkariert die Bundesregierung ihre eigenen Zielsetzungen in der Bildungspolitik und reduziert die Möglichkeiten für zukünftiges Wachstum in Deutschland nachhaltig.

- **Gründungswelle – Selbständigenkultur – Insolvenzen – Nachhaltigkeit**

- Gründungswelle

Die Bundesregierung erwartet durch die Novellierung der Handwerksordnung eine Gründungswelle mit der Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze. Dabei legt sie die Annahme zugrunde, dass durch die Zugangsvoraussetzung des Großen Befähigungsnachweises die handwerklichen Märkte abgeschottet seien und zu wenig Existenzgründungen stattfänden, damit zu wenig Wettbewerb und überhöhte Preise existierten sowie zu wenig Beschäftigung generiert würde.

Diesbezüglich wird angeführt, dass die Gründungsquoten für die Gesamtwirtschaft (12,3 Prozent) weit über denen im Handwerk (4,7 Prozent) liegen würden. Allerdings sind diese Gründungsquoten mehrfach problematisch und zeichnen kein realistisches Bild: So wird das Gründungsgeschehen in der Gesamtwirtschaft durch eine immense Anzahl von sogenannten „sonstigen Neuerrichtungen“ auf 454.700 Gründungen aufgebläht. Unter diese sonstigen Neuerrichtungen fallen vor allem Scheinmeldungen, um in den Genuss von Einkaufsvorteilen im Großhandel zu kommen und eine hohe Zahl von Scheinselbständigen (wie Zeitungsboten). Bei diesen sonstigen Neuerrichtungen ist davon auszugehen, dass keine echten Unternehmen dahinterstehen. Das Statistische Bundesamt stellt diese Spalte deshalb auch separat dar. Zum Verdeutlichung der Überzeichnungseffekte mag folgender Vergleich dienen: Das Statistische Bundesamt weist für das Jahr 2001 genau 184.025 „Betriebsgründungen“ als echte Neuerrichtungen aus.

Legt man den Vergleichsmaßstab der „Betriebsgründungen“ bzw. „echten Neuerrichtungen“ des Statistischen Bundesamtes zugrunde, dann lag die Gründungsquote nach den offiziellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes (nur Neuerrichtungen von Hauptniederlassungen zum Unternehmensbestand) in der Gesamtwirtschaft bei 4,7 Prozent und im Vollhandwerk bei 3,5 Prozent im Jahr 2001. Zum Vergleich: Im stark exportorientierten und nach Definition „unregulierten“ Verarbeitenden Gewerbe lag die Gründungsquote bei gerade 3,2 Prozent. Dazu ist zudem anzumerken, dass das Statistische Bundesamt die Gründungszahlen für das Handwerk in seinen Publikationen nicht ausweist, weil es sich gewiss ist, dass diese die Realität stark unterzeichnen. Nach ZDH-Berechnungen lag die Gründungsquote im Handwerk bei 4,5 Prozent und damit nur leicht unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, jedoch zum Teil erheblich über anderen Wirtschaftsbereichen. Dabei handelt es sich zudem immer um echte Existenzgründungen und nicht, wie in vielen Fällen in der Gesamtwirtschaft, um reine Gewerbescheinmeldungen. Die Bundesregierung gibt im Gesetzentwurf mit 4,7 Prozent sogar eine noch höhere Gründungsquote für das Handwerk aus.

Das Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen hat sich der Problematik anders genähert, indem es den Anteil der handwerklichen Existenzgründungen an den gesamtwirtschaftlichen Existenzgründungen

berechnet hat und zudem die Gründe für die nachlassenden Gründungszahlen im Handwerk ermitteln wollte. Die beiden Hauptergebnisse sind:¹³

- Der Anteil der handwerklichen Existenzgründungen am gesamtwirtschaftlichen Gründungsgeschehen hat sich im Zeitraum von 1997 bis 2002 relativ konstant bei 14 Prozent eingependelt und war damit sehr konstant. Die Neuerrichtungen in der Gesamtwirtschaft sind damit ähnlich stark gesunken wie in diejenigen im Handwerk.
- Für die absoluten Rückgänge der handwerklichen Existenzgründungen in den letzten drei Jahren sind weitgehend demographische Einflüsse verantwortlich, in wesentlich geringerem Maße dagegen der Verhaltensfaktor (also z.B. schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen). Somit spiegelt sich in den rückläufigen Zahlen schon die Reduzierung der Personen in den für eine Gründung relevanten Altersklassen wieder – dies dürfte im übrigen auch ein wesentlicher Grund für die rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Gründungszahlen sein.

Festzuhalten bleibt, dass im Handwerk keine weit unterdurchschnittlichere Existenzgründungsdynamik vorherrscht als in der Gesamtwirtschaft. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil des Handwerks kapitalintensiv ist und einen hohen Finanzierungsbedarf bei der Gründung erfordert, so dass andere Wirtschaftsbereiche immer eine höhere Gründungsquote aufweisen werden. Des Weiteren steht mit einer Meisterreserve von rund 130.000 qualifizierten Meistern ein Potential an Wettbewerbern bereit, die sich jederzeit selbständig machen könnten, wenn es überhöhte Gewinne abzuschöpfen gäbe.

Zu einer Gründungswelle im Handwerk wird es aber auch deshalb nicht kommen, weil der Meisterbrief als Qualifikationsanforderung – wenn überhaupt – nur die kleinste Hürde auf dem Weg in die erfolgreiche Selbständigkeit im Handwerk ist: Auf diesem Weg ist vor allem eine erfolversprechende Geschäftsidee die notwendige Voraussetzung, ebenso sind ein Businessplan, entsprechende Geschäftsräume und vor allem der Zugang zur notwendigen Finanzierung erforderlich. Gerade in Zeiten einer zunehmend restriktiven Kreditvergabe durch die Banken, in denen selbst seit Jahren bekannte Handwerksbetriebe kaum noch Kredite erhalten, dürfte es den Marktneulingen ohne Qualifizierung besonders schwer fallen, überhaupt Kredite zu bekommen.

- Selbständigenkultur

Die Politik muss sich diesbezüglich von der irrigen und im Gesetzestext formulierten Behauptung trennen, dass die selbständige Erwerbstätigkeit in Deutschland geringer ausgeprägt ist als im europäischen Vergleich und man deshalb mehr Existenzgründungen oder eine Gründungsoffensive bräuchte. Dies wird anhand der Selbständigenquote festgemacht, die in Deutschland bei 9,3 Prozent und im EU-Durchschnitt bei 12,3 Prozent liegen. Die Betrachtung von Selbständigenquoten als Indiz für wirtschaftliche Dynamik ist jedoch anzuzweifeln: Hohe Selbständigenquoten sind kein hinreichender Garant für eine hohe Wachstums- und Beschäftigungsdynamik von Volkswirtschaften; vielmehr sind sie oftmals Ausdruck

kleingewerblicher Strukturen in sich entwickelnden Volkswirtschaften (z.B. Ein-Personen-Unternehmen mit Handel). Als Beispiel mag folgender Vergleich dienen: Obwohl die Selbständigenquote in Portugal bei mehr als 25 Prozent liegt, ist weder das Wohlstandsniveau noch die wirtschaftliche Dynamik höher als in den USA mit einer Selbständigenquote von 8,7 Prozent. Die Wissenschaft distanziert sich von dieser fragwürdigen Kennzahl.

Hinzu kommt, dass eine durch Existenzgründungsoffensiven künstlich erhöhte Selbständigenquote beträchtliche Probleme für Beschäftigung, Ausbildung und Preisniveau mit sich bringen kann. Wesentlich wichtiger ist es diesbezüglich, die Kultur der Selbständigkeit zu erhöhen, indem die Vorteilhaftigkeit des Unternehmertums in der Gesellschaft breit verankert wird. Dazu zählt:

- schon bei Schülern anzusetzen und zu vermitteln, dass das Unternehmertum eine Vielfalt von persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten bereithält, aber auch enorme Verantwortung und Risiken mit sich bringt;
- die gezielte Vorbereitung der Studenten auf das Unternehmertum und nicht ausschließlich auf abhängige Erwerbstätigkeit. Mit der Einrichtung von Entrepreneurship-Lehrstühlen an den deutschen Hochschulen ist man diesbezüglich auf dem richtigen Wege;
- eine engere Verzahnung von Forschung und Betrieben in der Praxis, damit auch Forscher angereizt werden, den Schritt in die Selbständigkeit wagen;
- eine Steigerung der Wertschätzung des Unternehmertums in der öffentlichen Meinung.

Die alleinige Betrachtung der quantitativen Größe „Selbständigenquote“ ist nicht aussagekräftig und für die Fixierung wirtschaftspolitischer Zielvorgaben – wie die Initiierung möglichst vieler Existenzgründungen – auch nicht geeignet. Weitere qualitative Faktoren (Wirtschaftsstrukturen, Bestandsfestigkeit, Beschäftigungsintensität, unternehmerische Arbeitsteilung) müssen berücksichtigt werden.

- Insolvenzen

Der Begründungstext des Gesetzesentwurfs krankt zudem daran, dass keine Worte über die besondere Stabilität der Handwerksunternehmen verloren werden: Handwerksbetriebe sind im Vergleich zu Nicht-Handwerksunternehmen deutlich bestandsfester und weniger insolvenzanfällig als die Gesamtwirtschaft. So blieb die Insolvenzquote im Handwerk trotz einer erheblichen Beschleunigung des Insolvenzgeschehens im Jahr 2002 weiter erheblich hinter der gesamtwirtschaftlichen Insolvenzquote zurück. Bezogen auf 1.000 Unternehmen wurden auf Datenbasis der Vereine Creditreform in der Gesamtwirtschaft 14,5 Unternehmen insolvent, während es im Handwerk lediglich 6,8 waren. Die geringere Insolvenzanfälligkeit ist insbesondere auf die intensive – auch betriebswirtschaftliche – Vorbereitung der potentiellen Existenzgründer im Handwerk auf die Selbständigkeit zurückzuführen.

Die höhere Stabilität der Handwerksbetriebe mit ausgebildetem Meister zeigen auch die Überlebensraten: Zwar liegen für die durchschnittliche Verweildauer eines Handwerksbetriebes im Vergleich zu Betrieben aus anderen Branchen keine Angaben vor, jedoch zeigen Untersuchungen der Handwerkskammer für München und Ober-

¹³ vgl. Müller (2003), a.a.O., S. 8ff.

bayern, dass 5 Jahre nach der Gründung noch rund 70-75 Prozent der Handwerksbetriebe auf den Märkten aktiv waren. Dem gegenüber waren nur noch 44-47 Prozent aller handwerksähnlichen Betriebe, die ohne die Ausbildung zum Meister geführt werden können, auch noch 5 Jahren nach der Gründung am Markt.

Mit den geplanten Vorhaben wären auch für das Handwerk in der Zukunft wesentlich instabilere Unternehmensstrukturen zu erwarten und insgesamt eine wesentlich niedrigere Verweildauer auf den Märkten. Dies schon deshalb, weil die zukünftigen Unternehmer überhaupt nicht auf das Unternehmertum vorbereitet sein müssen: Vielmehr soll in den geplanten handwerksnahen Gewerken sogar eine Selbständigkeit aller Personen, d.h. auch völlig Unqualifizierter, möglich sein. Damit aber wird nicht nur der Aufbau nicht überlebensfähiger Unternehmensstrukturen beschleunigt, vielmehr ist auch zu befürchten, dass durch den massiven Einsatz des Wettbewerbsparameters Preis – dem einzigen Mittel der unqualifizierten Bewerber – ein ruinöser Preiswettbewerb in Gang gesetzt wird, der auch etablierte und leistungsstarke Anbieter von den Märkten verdrängt.

In der Konsequenz werden auf kurze Frist angelegte bzw. instabile Unternehmensstrukturen allerdings zudem erhebliche negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben, wenn die Insolvenzzahlen steigen, Gewährleistungsansprüche der Konsumenten verloren gehen und insbesondere Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen bzw. zerstört werden.

- Nachhaltigkeit

Das Handwerk steht nicht nur mit seiner unternehmerischen Stabilität für Nachhaltigkeit, sondern auch mit seiner umweltfreundlichen Grundausrichtung und dem ressourcenschonenden Einsatz von Materialien sowie der dauerhaften und auf hohem Niveau laufenden Ausbildungsleistung:

- Das Handwerk ist ein Synonym für Nachhaltigkeitskompetenz: Nachhaltiges Wirtschaften und handwerkliche Arbeit sind in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung identisch. Langlebigkeit, Wartungsfreundlichkeit, Reparaturfähigkeit, Beratungskompetenz und Innovation sind Begriffe, für die das Handwerk seit jeher steht. Das Handwerk orientiert sich bei seiner Produkt- und Dienstleistungserstellung zunächst an der Erstellung hochwertigster und dauerhafter Qualität, die mit ressourcenschonendem Einsatz erstellt wird. Gegenüber industrieller Massenware, wo neue Technologien bei vielen Produkten zur modularen oder Einwegbauweise in Form von Wegwerfartikeln geführt haben, ist das Handwerk zudem darauf bedacht, durch Reparaturen bestehende Geräte und Ausrüstungen wieder in Gang zu setzen. Daneben wirken die Handwerksbetriebe als Agenten zwischen Industrie und Verbrauchern, indem sie umweltschonende Verfahren wie Brennwertechnik oder Solarzellen bei den Konsumenten durchsetzen und installieren.
- Das Handwerk ist der „Ausbilder der Nation“. Dabei bilden die Handwerksbetriebe nicht nur seit jeher in hohem Maße aus und bieten jungen Menschen – vielfach mit Bildungsdefiziten – eine qualifizierte Ausbildung und damit den Start ins Berufsleben, vielmehr bildet das Handwerk auch weit über den eige-

nen Bedarf hinaus aus und sichert den Fachkräftenachwuchs für andere Wirtschaftsbereiche. Von besonderer Bedeutung ist aber, dass die Handwerksbetriebe die Ausbildung der jungen Menschen als ihre Verantwortung für die Gesellschaft ansehen und deshalb auch in schwierigsten konjunkturellen Zeiten ihrer Verantwortung gerecht werden. So haben die Handwerksbetriebe ihre Ausbildungsleistung aufgrund der seit 1995/96 anhaltenden Konjunkturkrise gegenüber den Spitzenzeiten zwar reduzieren müssen, allerdings wurden die Ausbildungsplätze bei weitem nicht so stark eingeschränkt, wie Beschäftigung im Handwerk abgebaut worden ist. Immer noch bildet das Handwerk alleine rund ein Drittel aller Lehrlinge aus, obwohl nur 13,9 Prozent aller Erwerbstätigen im Handwerk beschäftigt sind. Dies belegt nachdrücklich die Nachhaltigkeit der handwerklichen Ausbildungsverantwortung.

• Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden Entscheidung von 1961 (BverfGE 13,97 ff.) die Stärkung und Förderung des selbständigen Handwerks ausdrücklich als ein legitimes Ziel staatlicher Gesetzgebung bezeichnet. Es hat die Einführung des handwerklichen Befähigungsnachweises mit der Erwägung gerechtfertigt, dass an der Erhaltung der Leistungsfähigkeit und des Leistungsstandes des Handwerks ein so wichtiges Interesse der Gemeinschaft bestehe, dass der Zugang zur selbständigen Ausübung eines handwerklichen Berufs nicht Jedem freistehen könne. Die Sicherung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks muss in enger Verbindung mit einem angemessenen Qualifikationsstand (Fähigkeiten, Wissen, Können) jener Personen gesehen werden, die selbständig ein Handwerk ausüben. Die souverän-rationale Beherrschung und nicht die bloße „Bedienung“ des Produktionsziele auf ein hoch differenziertes, individuelle Kundenbedürfnisse berücksichtigendes, dezentrales und sich permanent wandelndes Leistungsangebot ausgerichtet sind.

Vergleicht man den Zeitpunkt der Einführung des Befähigungsnachweises an den Handwerksmeister gestellten qualifikatorischen Ansprüche mit den gegenwärtig erforderlichen und geforderten Kompetenzen, so muss der Faktor der Qualifikation heute eher noch als früher ein hoher Stellenwert zugeschrieben werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund neuer Technologien (Mikroelektronik, Roboter/Sensortechnik, Oberflächentechnik, Lasertechnik, Werkstofftechnik, Informationstechnik u. a.) die die Leistungskraft von Handwerksbetrieben zu steigern vermögen und deren beschleunigte Einführung in vielen Handwerksberufen eine Frage von existentieller Bedeutung ist. Diese Zukunft darf dem Handwerk durch den bewussten Abbau nachweislich erfolgreicher Qualifikationsstrukturen nicht verwehrt werden.

In seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1961 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsgemäßheit des großen Befähigungsnachweises bejaht und festgestellt, dass das Erfordernis eines Befähigungsnachweises eine subjektive Zulassungsvoraussetzung und zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes zulässig ist. Als schutzwürdig sind dabei nicht allein absolute, also allgemein anerkannte und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige Gemeinschaftswerte anerkannt wie etwas die Volksgesundheit, sondern

auch Gemeinschaftsinteressen, die sich aus den besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen des Gesetzgebers ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt. Diese Grundsatzentscheidung ist vom Bundesverfassungsgericht in der ständigen Rechtsprechung bestätigt worden. So hat das BVerfG in seiner Entscheidung – 1 BvR 2176/98 – vom 27.09.2000 (GewArch 2000, S. 480 ff.) deutlich herausgestellt, dass das BVerfG die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen zum Befähigungsnachweis für das Handwerk in dem Verfahren von 1961 entschieden habe. Einen verfassungsrechtlich gebotenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, die Zahl der zulassungspflichtigen Handwerksberufe zu verringern, gibt es daher nicht. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber nach wie vor unbenommen, an definierten Gemeinschaftsinteressen festzuhalten, um besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen Ausdruck zu verleihen.

Die Gründe, weshalb das Bundesverfassungsgericht seinerzeit den Befähigungsnachweis für das Handwerk als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen hat, nämlich die Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft liegen auch heute noch unverändert vor (vergleiche etwa: BVerwG, Urteil vom 17.12.1998, GewArch 1999, S. 193). Das Handwerk erwirtschaftet rund 10 % des Bruttoinlandsprodukts, bildet 2001 33,6 % aller Lehrlinge in Deutschland aus und stellt im Bereich der gewerblich-technischen Ausbildung nahezu 65 % aller Lehrlinge.

• **Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“**

Das Handwerk ist nicht nur eine wichtige soziale Gruppe in Wirtschaft und Gesellschaft, vielmehr trägt es eine enorme gesellschafts- und sozialpolitische Verantwortung und nimmt diese auch wahr. Das Handwerk ist ein nachahmenswertes Sozialmodell mit wichtigen Funktionen:

- Handwerkskliche Unternehmen sind in ganz besonderer Weise Unternehmen, in der die Familie eine herausragende Rolle spielt. Die Zahl der Familienunternehmen ist groß. Familienangehörige arbeiten mit, der Identifikationsfaktor und der Leistungswille ist entsprechend groß. Die unternehmerische Sozialisation im familiären Umfeld ist hoch. Untersuchungen der LGH zu dieser unternehmerischen Sozialisation belegen dies ausdrücklich. Danach besitzen 52 % der befragten Gründer oder Jungunternehmer eine gewisse persönliche "Nähe" zur Selbständigkeit. Fast 40 % der jungen Unternehmer kommen aus Unternehmerfamilien.
- Die Beobachtung von handwerklichen Unternehmen gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten zeigt, dass der Erhalt des Unternehmens, die Verantwortung für die Arbeitnehmer einen herausragenden Stellenwert besitzt. Dieser geht soweit, dass vielfach das private Eigentum, jegliche vorhandenen Mittel einschließlich der Alterssicherung eingesetzt werden.
- Die hohe unternehmerische Identifikation und die Verantwortlichkeit stellen einen großen gesellschaftspolitischen Wert dar. Dieser stabilisierende Faktor ist ein Wert an sich und wird in den bisherigen Untersuchungen stark vernachlässigt.

Auch die Ausbildungsleistung des Handwerks wäre in dieser Form nicht zu erreichen, wenn es diese Form der Identifikation und Verantwortlichkeit nicht gäbe. Umso schädlicher sind im Ergebnis Maßnahmen, die rein "deregulierend" angesetzt sind und auf eine Auflösung dieser Strukturen abzielen.

- Unterschätzt wird in der bisherigen Diskussion auch der hohe Integrationsfaktor des Handwerks in seinen bisherigen Strukturen. Dies gilt nicht nur für die Integration von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern, sondern auch für die Einbindung älterer Arbeitnehmer. Im Unterschied zu anderen Wirtschaftsbereichen setzt das Handwerk auf ältere und damit gleichzeitig erfahrene Arbeitskräfte. Vorruhestandsmodelle sind keine Modelle des Handwerks. Auch hier wirkt Handwerk stabilisierend. Zu erinnern ist in diesem Kontext schließlich an die stabilisierende und integrative Rolle bei der Wiedervereinigung.
- Die Integrationsleistung insbesondere bei ausländischen Jugendlichen bzw. deutschen Staatsangehörigen, die selbst oder deren Eltern aus dem Ausland zugewandert sind, ist hervorzuheben. Bei dieser Gruppe, die ihre Ausbildung überwiegend an Haupt- und Realschulen genießt, liegt bereits die Abbruchquote im schulischen Bereich weit über dem statistischen Durchschnitt. Gleiches gilt für Auszubildende aus schwierigen familiären Verhältnissen, deren schulische Ausbildung ebenfalls überwiegend an Haupt- und Realschulen erfolgt. Nicht verwundern kann daher, dass auch bei der betrieblichen Ausbildung im Handwerk die Vertragsauflösungsquote über dem statistischen Durchschnitt liegt, wird doch rund 2/3 des Nachwuchses im Handwerk von den Hauptschulen rekrutiert, deren schulische Vorbildung vielfach zu wünschen lässt.

II **Kriterium der „Gefahrgeneigntheit“ als alleinige Voraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO.**

Als Maßnahme sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Beschränkung des Meisterbriefs als Berufszugangsregelung auf den Bereich der Abwehr von Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter vor; 65 bisherige Gewerbe der Anlage A sollen deshalb als neue zulassungsfreie Handwerksgewerbe in die Anlage B überführt werden.

Mit dem Abstellen auf die **Gefahrgeneigntheit** als einziges, die Verfassungsmäßigkeit der obligatorischen Meisterprüfung legitimierendes Element, nimmt die Bundesregierung den bereits festgestellten Paradigmenwechsel vor. Sie versucht, damit eine neue verfassungsrechtliche Basis zu kreieren. Dieser Versuch schlägt fehl.

Die Bundesregierung, die mit dem Gesetzentwurf nach eigenem Bekunden über das Zuordnungskriterium „Gefahrgeneigntheit“ eine verfassungsrechtliche Absicherung bewirken will, muss sich fragen lassen, was betriebswirtschaftliche, kaufmännische, rechtliche sowie berufs- und arbeitspädagogische Kenntnisse mit der Frage zu tun haben, ob von der Ausübung eines Gewerbes Gefahren für Gesundheit, Leib oder Leben Dritter ausgehen.

In bisher nicht gekannter Art und Weise wird in dem Gesetzentwurf versucht, den Zugang zur Selbständigkeit im

Handwerk über „den Königsweg Meisterbrief“ zu relativieren, parallel dazu Ausnahmetatbestände zu erweitern und zu einem alternativen, gleichberechtigten Zugangsweg aufzuwerten. Auch hiermit wird eine bewusste Abkoppelung von den Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinen bisherigen Entscheidungen zur Handwerksordnung vorgenommen und ein Paradigmenwechsel herbeigeführt.

Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat klargestellt, dass die Handwerksordnung in der Frage der Ausnahmekonstellationen großzügig zu handhaben ist, weil der große Befähigungsnachweis eine subjektive Berufungszulassungsschranke im Sinne des Artikels 12 des Grundgesetzes darstellt. Diese Feststellungen gründen sich und sind zu sehen vor dem Hintergrund der bisherigen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des großen Befähigungsnachweises, Leistungsstand und Leistungsfähigkeit wie die Nachwuchsqualifizierung im Interesse der gesamten Wirtschaft zu gewährleisten. Die Aussagen sind ferner zu sehen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die 1953 in die Anlage A der HwO eingestellten Berufe lediglich typisierend betrachtet und keine Rechtfertigung im Hinblick auf einzelne Gewerbe vollzogen hat. Der Regierungsentwurf stellt nunmehr auf ein ganz anderes Kriterium, nämlich das der Gefahrgeneigntheit ab. Vor diesem Hintergrund ergibt sich verfassungsrechtlich wie denklogisch eine ganz andere Bewertung und eine ganz andere Gewichtung von Ausnahmekonstellationen. Die bisherige Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht kann jedenfalls nicht mehr heran gezogen werden, denn es werden ganz andere Schwellen normiert.

Eine Regelung, handwerkliche Betätigungen unterhalb bestimmter Umsatzgrenzen und Arbeitszeiten im Rahmen eines unerheblichen Nebenbetriebs ohne Qualifikation zu ermöglichen, ist gänzlich anders zu betrachten, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die ein spezielles Gefahrenpotenzial aufweisen. Konsequenter dürfte bei der Gefahrgeneigntheit als Zulassungskriterium gar keine Ausnahme vom Qualifikationsnachweis mehr zulässig sein.

Die von der Bundesregierung getroffene Auswahl der gefahrgeneigten Handwerke ist im Übrigen willkürlich. Auch in vielen Handwerken, die als „harmlos“ in die Anlage B überführt werden sollen, bestehen erhebliche Unfall- und Gesundheitsgefahren, sowohl für Kunden/Verbraucher als auch für die Mitarbeiter. Unklar bleibt, ob nicht auch Eigentumsverletzungen und Vermögensschäden als Gefahrenpotential berücksichtigt werden müssen. Wie ist es überhaupt mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit? Soweit erkennbar, hat die Bundesregierung gar nicht erst eine profunde Analyse des Gefahrenpotentials in einzelnen Handwerken vorgenommen. Ohne eine solche rechtstatsächliche Untersuchung darf aber die verfassungsrechtlich bedeutsame Frage wie der Abbau von Zulassungsvoraussetzungen im Handwerk nicht entschieden werden.

Die Besänftigung von kritischen Betrachtern der von der Bundesregierung getroffenen Eingruppierung mit dem Hinweis, evtl. noch vorhandene Gefahrenpotentiale bei Anlage-B-Berufen durch **Qualitätssicherungssysteme** bzw. Zertifizierungen jeder Art in den Griff zu bekommen, führt in die Irre. Solche Systeme führen – das haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt – zu einem enormen bürokratischen Aufwand, ohne dass mit einem solchen

„Flickenteppich“ von privaten und öffentlichen Sicherungssystemen eine effektive Gefahrenabwehr erreicht wird. Im gesetzlich nicht geregelten Bereich hat die Qualitätssicherung kaum noch eine Zukunft. Man spricht von einem kurz bevorstehenden Zusammenbruch des Zertifizierungssystems. Mit keinem Wort wird gerechtfertigt, warum man ein bewährtes System prophylaktischer Qualitätssicherung (Ausbildung, Gesellen-, Meisterprüfung) durch Qualifikation der Produkthersteller und Werkleistungserbringer zugunsten eines vagen, lückenhaften und extrem bürokratischen Systems mit ungewisser Zukunft opfern will. Dies kann nur mit dem offenen Willen erklärt werden, bewährte handwerkliche Strukturen – zu zerstören.

Die Zerstörung von Strukturen zeigt sich auch bei dem Vorhaben der Bundesregierung, die in der Rechtsform der juristischen Person des Privatrechts in der HwO geregelten Landes- und Bundesinnungsverbände aus der HwO zu entfernen. Ihnen wird aufgegeben, sich innerhalb von 2 Jahren eine andere Rechtsform zu geben; anderenfalls wird sie aufgelöst, zerschlagen. Einen Regelungsmechanismus, wie sich dieser Rechtsformwechsel rechtlich und praktisch vollziehen soll, stellt die Bundesregierung nicht zur Verfügung. Das Umwandlungsgesetz gilt ausdrücklich nicht für Rechtsformwechsel der hier notwendigen Art.

III Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk - Nachwuchsbedarf – Ausbildungsqualität und –intensität - Ausbildeignung

Der Bedarf an Fachkräften im Handwerk kann angesichts der Unterschiedlichkeit der einzelnen Handwerke nicht pauschal bestimmt werden, sondern ergibt sich aus dem Bedarf der Einzelberufe bzw. der jeweiligen Branche. Ganz wesentlich wird der Bedarf an Nachwuchskräften von der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch von strukturellen Veränderungen, der regionalen Arbeitsmarktlage oder der Fluktuation abhängen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass im Handwerk nicht nur Fachkräfte für handwerkliche Betriebe, sondern auch im großen Umfang für andere Bereiche der gewerblich-technischen Wirtschaft ausgebildet werden. So bildet das Handwerk Ende 2002 immer noch 62 % aller gewerblich-technischen Auszubildenden aus. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990 sind rund 2 Mio. qualifizierte Fachkräfte der Wirtschaft zur Verfügung gestellt worden.

Die seit Jahrzehnten anhaltende hohe Ausbildungsleistung hat dazu geführt, dass rund 80 % aller Beschäftigten im Handwerk über ein abgeschlossene Ausbildung verfügen. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, die Qualität handwerklicher Leistungen auf einem hohen Niveau zu halten und neuen Herausforderungen anzupassen.

Was die Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung anbetrifft, so wird dies kurzfristig zu einem qualitativen und quantitativen **Einbruch bei der Ausbildung** führen. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die Qualität der handwerklichen Ausbildung nicht allein vom Handwerksmeister abhängt, sondern in diesen Prozess auch in der Regel qualifizierte Gesellen eingeschaltet sind. Das Bewusstsein für eine qualifizierte Ausbildung ist jedoch bei einem Handwerksmeister aufgrund der

Meisterprüfung besonders ausgeprägt. So wird gerade über die berufs- und arbeitspädagogischen Qualifizierung in der Meistervorbereitung die Bedeutung der Nachwuchsausbildung hervorgehoben, die eine positive Wirkung auf die Ausbildungsbereitschaft von Existenzgründern und -übernehmern ausübt. Viele Unternehmer werden erst durch die berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse zur Nachwuchsausbildung angeregt. Ein „try and error“-Verfahren allein über die Berufspraxis reicht keinesfalls aus, um die nötige Qualität und Beständigkeit in der Ausbildung zu sichern. Der Verzicht auf die Meisterprüfung wird sehr schnell zu einer fachlichen Verflachung der Lehre führen, da eine meisterliche Kompetenz für die Leitung und Ausbildung des Betriebs nicht mehr zur Verfügung steht. Negative Auswirkungen wird es auch auf die berufliche Weiterbildung geben, da die für die betriebliche Gesellenfortbildung erforderliche Fach- und Vermittlungskompetenz eines Handwerksmeisters wegfällt.

Der Einstieg in eine berufliche handwerkliche Tätigkeit wird in Zukunft weitgehend über eine oder mehrere Teiltätigkeiten aus bisherigen Vollhandwerken erfolgen. Hiefür wird der zukünftige Inhaber das Erfordernis einer Meisterprüfung für ein Vollhandwerk nicht für erforderlich halten, ebenso sieht er keinen Bedarf, eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf durchzuführen. Eine Anlernqualifizierung wird als ausreichend betrachtet werden. Die rechtlichen Möglichkeiten sind dafür gegeben, da lediglich für Jugendliche unter 18 Jahren eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf verpflichtend ist. Diese Betriebe werden in der Regel auch nicht für eine Ausbildung geeignet sein, da sie die Vermittlung der Inhalte einer Ausbildungsordnung nicht erfüllen können. Der Mangel an betrieblicher Eignung kann auch nicht durch den bisher üblichen Rahmen der überbetrieblichen Unterweisung geheilt werden.

Damit wird im Ergebnis eine Dequalifizierungspolitik eröffnet, die konträr zu den bildungspolitischen Leitlinien der Bundesregierung steht.

Negative Konsequenzen sind auch für die „zulassungspflichtigen Handwerke“ nach dem Kriterium der Gefahrgeneigtheit zu erwarten. Dieser Kurswechsel wird zu einer curricularen Reduktion der rechtsverbindlichen Meisterprüfungsinhalte auf die ausschließlich zur Gefährdungsabwehr notwendigen Kompetenzen und Qualifikationen führen. Damit wird wiederum ein Verlust an Qualifikationen in der Meisterprüfung verbunden sein, der die Qualifikation der Unternehmer und damit auch die Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems schwächen wird. Auch der Erwerb der Ausübungsberechtigung durch eine zehnjährige Gesellenzeit stellt einen Qualifikationsverlust gegenüber der Meisterprüfung dar, deren multifunktionale Bedeutung nicht durch eine rein handwerkliche Tätigkeit ersetzt werden kann.

Die qualifikationsrelevanten Herausforderungen können an den zum 1. August diesen Jahres neuen bzw. überarbeiteten Ausbildungsordnungen für die fahrzeugtechnischen Berufe, die Elektroberufe sowie die Installationsberufe deutlich gemacht werden.

Die davon betroffenen Handwerke sind in der Regel solche Gewerke, die industrielle Produkte installieren, warten und reparieren müssen. Rund ein Drittel der handwerklichen Lehrlinge werden in diesen Berufen ausgebildet. Zur Umsetzung dieser anspruchsvollen Ausbildungsordnungen wird der Faktor „Qualifikation“ nicht

nur im Hinblick auf die unternehmerische Tätigkeit, sondern auch im Hinblick auf die Ausbildung und Fortbildung von großer Bedeutung sein. Auch wenn diese Gewerbe in der Anlage A zur HwO verbleiben, wird der rechtlich mögliche Verzicht auf eine Meisterprüfung durch eine Gesellentätigkeit dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit dieser Gewerbe geschwächt wird. Dies gilt nicht nur für den fachtechnischen Funktionsbereich, sondern auch für die gleichgewichtigen Herausforderungen im kaufmännisch-betriebswirtschaftlichen Führungsbereich (Marketing-Strategien, Einführung von Qualitätsmanagementsystemen, neue Formen der Arbeitsorganisation und Führungskonzepte, Verhandlungstechnik, computergestützte Auftragsabwicklung u. a.) sowie im berufs- und arbeitspädagogischen Handlungsfeld (Qualifizierung für neue Technologien und Umweltschutz, Umsetzung neuer Ausbildungsordnungen, Betreuung von Sondergruppen wie Jugendliche ohne Hauptschulabschluss, ausländische Jugendliche und Aussiedler mit Sprachschwierigkeiten sowie Jugendliche mit schlechten Startchancen).

Im Hinblick auf die Ausbildereignung stellt ein Verzicht auf die obligatorische Meisterprüfung ebenfalls eine Schwächung der Qualität in der handwerklichen Ausbildung dar. Die Ausbildung im Handwerk steht in vielen Branchen in Konkurrenz zu einer parallelen Ausbildung der Industrie. Auch in der industriellen Ausbildung beschränken sich die Betriebe in der Regel nicht auf die im Berufsbildungsgesetz vorgeschriebenen Voraussetzungen (Facharbeiterprüfung, berufs- und arbeitspädagogischer Nachweis, 24 Jahre), sondern sie setzen Industriemeister bzw. Ausbilder mit besonderen Qualifikationen ein. Es bestehen daher gleichwertige Qualifikationen bei den personellen Voraussetzungen zur Ausbildung in Industrie und Handwerk. Soweit die handwerkliche Ausbildung um überbetriebliche Unterweisungsmaßnahmen in den Berufsbildungszentren der Handwerksorganisation ergänzt wird, verfügen die dort eingesetzten Ausbilder ebenfalls mindestens über eine entsprechende Meisterqualifikation.

Zu dieser Meisterqualifikation gehört auch eine entsprechend berufs- und arbeitspädagogische Kompetenz, auf die im Hinblick auf die Qualität der Lehrlingsausbildung nicht verzichtet werden darf. Der Lehrgang zur Vorbereitung auf diese berufs- und arbeitspädagogische Prüfung umfasst in der Regel einen Stundenumfang von 90 bis 120 Stunden. Somit stellt der Zeit- und auch Kostenfaktor keine relevante Begründung für einen Verzicht auf einen derartigen Nachweis dar. Ein Aussetzen der berufs- und arbeitspädagogischen Prüfung in Teil IV der Meisterprüfung entsprechend der für die gewerbliche Wirtschaft getroffenen Regelung ist für das Handwerk auch im Hinblick auf die Gewinnung zusätzlicher Lehrstellen nicht relevant, da die Handwerksbetriebe, auch die nicht ausbildenden Betriebe, über eine entsprechende Qualifikation.

IV Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Das Europäische Gemeinschaftsrecht zielt, sofern es um die wirtschaftliche und nicht die politische Dimension der europäischen Integration geht, auf die Verwirklichung eines Binnenmarktes als eines Raums ohne Binnengrenzen ab, in dem der freie Verkehr von Waren, Per-

sonen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen gewährleistet ist. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung steht auf Gemeinschaftsebene die direkte Harmonisierung durch Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene sowie die indirekte Harmonisierung durch eine Kontrolle des nationalen Rechts am Maßstab des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung.

Für die Anerkennung von Berufsqualifikationen wurden auf Gemeinschaftsebene u.a. die sog. allgemeinen Anerkennungsrichtlinien erlassen. Sie regeln die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die ein Begünstigter in einem Mitgliedstaat der EU erworben hat. Die Anerkennungsregelungen für die Bereiche Industrie und Handwerk gehen auf das Jahr 1964 zurück und wurden daher bereits verabschiedet, bevor die Personenverkehrsfreiheiten als subjektive Rechte von den Bürgern eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft geltend gemacht werden konnten, was mit Ablauf des Übergangszeitraums zum 1. Januar 1970 der Fall war.

Auch die Grundfreiheiten gebieten es nicht, dass in Deutschland der Meisterbrief als subjektive Berufszugangsvoraussetzung abgeschafft wird. So sind die Personenverkehrsfreiheiten des EG-Vertrags bereits nicht bei rein internen Sachverhalten anwendbar, denen jeder Bezugspunkt zu einem der Fälle fehlt, die das Gemeinschaftsrecht regeln will. Konkret abgesichert werden damit allein die grenzüberschreitende Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit. Auch die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der reglementierten Berufe zielen allein auf den grenzüberschreitenden Bereich ab, um die Mobilität der Selbständigen und der abhängig Beschäftigten im Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen zu ermöglichen.

Was das nationale Verfassungsrecht anbelangt, so gebietet der Gleichheitssatz des Artikels 3 GG, tatbestandlich Gleiches rechtlich gleich zu behandeln. Ungleiches dagegen muss je nach seinen eigengearteten Tatbeständen unterschiedlich behandelt werden, wobei nur eine willkürliche, d.h. sachfremde Differenzierung verboten ist. Die Behauptung, die sog. Inländerdiskriminierung – d.h. die bevorzugte Behandlung von EU-Ausländern gegenüber Inländern beim Zugang zu reglementierten Berufen verstoße gegen Verfassungsrecht – beruht auf der Verkennung des Umstands, dass ungleiche Sachverhalte betrachtet werden, die eben keine Gleichbehandlung erfordern. Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, die im Bereich des Handwerks durch die EWG/EWR-Handwerk-Verordnung in nationales Recht umgesetzt wurden, erfassen allein die Fälle, in denen bestimmte Berufsqualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurden. Alle EU-Bürger – und so auch deutsche Staatsangehörige – können sich auf diese Regelungen berufen, wenn es um den Berufszugang in einem anderen Mitgliedstaat geht, in dem die fragliche Betätigung einer Reglementierung unterworfen ist. Auch werden gemeinschaftsrechtlich diejenigen Fälle erfasst, in denen ein deutscher Staatsangehöriger im EU-Ausland eine Berufsqualifikation erworben hat und danach im Inland den Zugang zu einem reglementierten Beruf anstrebt.

Hiervon abzugrenzen sind aber die Fälle, in denen ein Inländer seine Berufsqualifikation im Inland genossen hat oder hätte erwerben können. Ein grenzüberschreitender Bezug fehlt hier völlig. Auch ist die – entsprechende

– Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungsregelungen nicht geboten, da die Anerkennungsregelungen allein erlassen wurden, um den Personenverkehrsfreiheiten zu einer effektiven Wirksamkeit zu verhelfen. Die Personenverkehrsfreiheiten würden im Bereich der reglementierten Berufe in der Praxis leer laufen, wenn der jeweils von ihnen Begünstigte, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als Selbständiger oder abhängig Beschäftigter niederlassen oder unter Beibehaltung seiner wirtschaftlichen Existenz im Herkunftsstaat in einem anderen Mitgliedstaat eine Dienstleistung erbringen wollte, zunächst die im anderen Staat für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit erforderliche Berufsqualifikation erwerben müsste. Nur unter den vorgenannten Voraussetzungen, also bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, liegen vergleichbare Ausgangssachverhalte vor, die aus Sicht des nationalen Verfassungsrechts eine Gleichbehandlung gebieten. Dieses Verständnis von Artikel 3 GG liegt der ständigen Rechtsprechung deutscher Gerichte zu dieser Frage zugrunde.

Das Handwerk in Deutschland und im europäischen Ausland ist bereits aufgrund der Unternehmensstruktur traditionell auf lokale und regionale Märkte ausgerichtet, auch wenn dies nicht für alle Branchen – wie insbesondere das Baugewerbe – in gleichem Maße gilt. Ein grenzüberschreitender Wettbewerb spielt sich daher insbesondere in grenznahen Regionen ab. Hier resultieren aus den vergleichsweise hohen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie aus der Steuer- und Abgabenbelastung deutscher Handwerksunternehmen teilweise Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Anbietern.

Im Zusammenhang mit dem Regierungsentwurf zur HwO-Novelle ist darauf hinzuweisen, dass die Reglementierung von Berufen in Deutschland nicht als negativer Standortfaktor anzusehen ist. Denn im Wettbewerb der post-industriellen Wissensgesellschaften ist das Humankapital gerade auch für kleine und mittlere Unternehmen von entscheidender Bedeutung. An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass das deutsche System der dualen Ausbildung mit dem Großen Befähigungsnachweis als *Best Practice* innerhalb der Europäischen Union gilt. Ein Bildungs- und damit Wissensvorsprung ist kein Standortnachteil, sondern ein klarer Wettbewerbsvorteil. Daher ist die Behauptung, aus dem Fehlen einer Reglementierung im europäischen Ausland lasse sich die Schlussfolgerung ziehen, Berufszugangsregelungen im Inland stellten im grenzüberschreitenden Wettbewerb eine Benachteiligung dar, unzutreffend.

Im europäischen Kontext darf die Lissabon-Strategie (März 2000) auf dem Lissabonner EU-Gipfel beschlossen) nicht aus den Augen verloren werden. Ziel der sogenannten Lissabon-Strategie ist es, die Europäische Union (EU) bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der im Bereich der beruflichen Bildung im Jahr 2002 flankierend eingeleitete Brügge-Prozess soll dabei die Qualität und Leistung der Berufsbildung in Europa durch das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit verbessern. Auch in Richtung Europa ist daher die Absenkung nationaler Standards das falsche Signal. Im Gegenteil, der Trend in den europäischen Ländern geht zu mehr Qualifizierung als Voraussetzung für eine Selbstständigkeit und nicht zu Weniger. Viele Länder Ost- und Südeuropas stehen für diese Entwicklung. Frankreich hat eine Abkehr der noch bis 1999 gültigen Dequalifizierungspolitik vollzogen. Andere Länder entwickeln fachliche Voraussetzungen selbst für

kaufmännische Tätigkeiten, um so der Insolvenzproblematik entgegenzuwirken. Wieder andere Länder nutzen andere Instrumente zur Qualifizierung. Richtig wäre es daher, dem Vorschlag des Handwerks folgend das bestehende System so fortzuentwickeln, dass der Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des deutschen Handwerks auch in Zukunft im nationalen sowie im europäischen Kontext aufrecht erhalten werden kann.

Berlin, 04. Juli 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)535

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)**I. Inhalt**

1. Allgemeine Einschätzungen
2. Kriterium der „Gefährdetheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO
3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk
4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben
5. Beitragsfreistellung für Existenzgründer

II. Stellungnahme

Novellen des Handwerksrechts waren immer von hohen Emotionen begleitet. Das war 1998 so. Das zeigte sich auch bei der kürzlich vom Bundestag verabschiedeten „kleinen Novelle“ – dem Kleinunternehmergesetz. Und das zeigt sich ebenfalls bei dem jetzt vorliegenden Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung. Dass die Welle der Emotionen diesmal besonders hoch schlägt und auch das öffentliche Interesse besonders stark ist, hat mehrere Gründe:

- Schon seit Jahren ist ein deutlicher Rückgang der Unternehmen und Beschäftigten im Handwerk feststellbar. Dies hat im Wesentlichen strukturelle Gründe, wird jedoch durch die aktuelle Stagnation der Wirtschaft verstärkt. Die Zahl der Meisterprüfungen hat sich in weniger als 10 Jahren fast halbiert.

- Die vorgenannte Entwicklung geht auch an den Organisationen des Handwerks nicht vorüber.
- Der Druck an Europa, der nach dem Beitritt der östlichen Nachbarstaaten noch zunehmen wird, zwingt zu Anpassungen in Richtung Liberalisierung der Zugangsvoraussetzungen zum Handwerk.
- Seitens des Handwerks werden bestehende Berufszulassungsbeschränkungen mit der Ausbildungsbereitschaft der Handwerksbetriebe verknüpft: freier Zugang = keine Ausbildung. Das ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein stark emotionalisierendes Argument.
- Jeder hat schon einmal Erfahrungen mit dem Handwerk gesammelt, die aus Kundensicht positiv oder negativ gewesen sein mögen. Negativ sind in aller Regel die Erfahrungen derjenigen gewesen, die mit einer Geschäftsidee die Kreise des Handwerks gestört haben. Auch über diese Schiene ist viel Emotionalität in die Diskussion gekommen.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass der Ausschuss durch konkrete Fragestellungen die Basis für eine sachliche Diskussion gelegt hat. Wir werden uns daher ausschließlich zu den gestellten Fragen äußern. Kommentare zu Detailregelungen enthält unsere Stellungnahme vom 22. April 2003 zum Referentenentwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, die wir den Damen und Herren Mitgliedern des Ausschusses gern zukommen lassen. Lediglich zu Art. 5 des Gesetzentwurfs, welcher die Industrie- und Handelskammern betrifft, erlauben wir uns ergänzende Anmerkungen.

1. Allgemeine Einschätzungen

- Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkungen der Novelle

Das Handwerk hat über die Jahre wirtschaftlich an Bedeutung verloren. Eine Reihe von traditionellen Vollhandwerken (Anlage A zur HwO) stirbt aus (Beispiele: Korbmacher, Glockengießer, Wachszieher) oder stellt zunehmend auf industrielle Produktionsformen um (Beispiele: Seiler, Bäcker). Aus anderen Vollhandwerken lösen sich einfache Teiltätigkeiten, für die von der Rechtsprechung das Erfordernis des großen Befähigungsnachweises verneint wird (Beispiel: Tapezieren mit Raufasertapete und anschließendes Überstreichen. Innovative Entwicklungen (Beispiele: Informationstechnologie, Trockenbau) finden außerhalb des Handwerks statt. Das hat den Gesetzgeber schon 1967 veranlasst, die neue Kategorie der „handwerksähnlichen Gewerbe“ (Anlage B zur HwO) zu schaffen und diese der Handwerksorganisation zuzuweisen – ein Schritt von zweifelhaftem Wert, denn dadurch wurde der bis dahin weitgehend homogene Bestand aufgebrochen.

Über die ökonomischen Wirkungen der Novelle kann man zur Zeit kaum verlässliche Aussagen machen. Weder ist die Handwerksordnung in ihrer derzeitigen Fassung für die Stagnation der deutschen Wirtschaft verantwortlich, noch wird ihre Liberalisierung zu einem neuen Boom führen. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich nach dem Abbau des strengen Korsetts Unternehmensformen etablieren werden, die besser auf den konkreten Bedarf zugeschnitten sind.

Ein Beispiel ist der Service rund ums Haus. Es ist bemerkenswert, was sich in diesem Bereich unter oftmals abenteuerlichen Bezeichnungen am Markt schon entwickelt hat. Er wird teilweise durch das Kleinunternehmergesetz abgedeckt, das letztlich die bereits vorhandene Rechtsprechung festschreibt und zusätzliche Rechtssicherheit für die zahllosen Kleinunternehmer bringen könnte.

Wir warnen in diesem Zusammenhang ausdrücklich davor, die klare Aussage des Kleinunternehmergesetzes zur verwässern, wie es offenbar derzeit durch parteiübergreifende Entschließungsanträge in einer Reihe von Länderparlamenten geschehen soll (vgl. Antag der Fraktionen der SPD, CDU und PDS im Landtag Mecklenburg-Vorpommern – Drucksache 4/585). Wenn - wie dort vorgesehen - eine „Positivliste“ der „nicht wesentlichen Tätigkeiten“ erstellt sowie das Verbot der „Kumulierung“ solcher Tätigkeiten Gesetz werden sollte und die Kontrolle darüber den Handwerkskammern übertragen wird, dann wird es den Service rund ums Haus und viele andere kleine handwerksfreie Unternehmen nicht mehr geben. Die Industrie- und Handelskammern, deren Mitglieder diese Kleinunternehmer zur Zeit sind, hätten keine Möglichkeit mehr, sie vor der drohenden Geschäftsschließung zu schützen. Und wer sich dennoch behaupten könnte, weil er sich nur auf das Raufasertapezieren beschränkt und auf das Anstreichen verzichtet, der müsste bei den Handwerkskammern deutlich höhere Beiträge bezahlen. Bei den IHKs, deren Mitglied diese Kleinunternehmer derzeit sind, besteht in den meisten Fällen Beitragsfreiheit.

Daneben dürften aber auch noch über den Geltungsbereich des Kleinunternehmergesetzes hinausgehende innovative Gestaltungen möglich sein, die derzeit durch die Anlage A abgeblockt werden. Ähnliches gilt bei der Kombination von Verkauf und Service. Und schließlich wird der Abbau von Berufszugangsschranken zu mehr Wettbewerb führen, der nach unserem Credo der Motor der Wirtschaft ist.

- Gründungswelle – Selbständigenkultur – Insolvenzen – Nachhaltigkeit

Die Frage, ob es zu einer „Gründungswelle“ kommen wird, fällt in die Kategorie „Vermutungen“, die bereits gestreift wurde. Theoretisch sollte man aber zumindest erwarten, dass der Abbau von Berufszugangsschranken die Gründung von selbständigen Existenzen fördert. In der Praxis gibt es aus Deutschland kaum verwertbare Beispiele, denn hier haben sich die Berufszugangsschranken – und zwar nicht bezogen allein auf das Handwerk – im allgemeinen nur vermehrt. Auch die Handwerksnovelle 1998 hat im Grunde nur die „Ladenhüter“ der Anlage A abgeschafft und dafür ein bedeutenderes neues Gewerbe (Gerüstbau) aufgenommen. Man könnte allerdings einen Blick ins Ausland werfen. So wurde etwa in Südtirol der obligatorische Meisterbrief schon 1987 abgeschafft. Seitdem ist dort die Zahl der Handwerksbetriebe um 10 % angestiegen (vgl. der Spiegel Nr. 26/2003, S. 75). Auch die in der Begründung des Gesetzentwurfs auf Seite 50 vorgelegten Zahlen sprechen dafür, dass ein Abbau von Berufszugangsschranken tatsächlich die Gründung neuer Existenzen fördert.

- Die Themen Selbständigenkultur – Insolvenzen – Nachhaltigkeit sollen zusammen behandelt werden. Zur Selbständigenkultur gehört zwingend das Risiko und damit auch die Möglichkeit der Insolvenz. Der in Watte gepackte Selbständige verliert den Innovationsgeist und unterlässt die notwendigen Schritte zur Behebung struktureller Defizite. Man hat dieses sehr deutlich in einigen MOE-Staaten gesehen. In Tschechien etwa hat man sich auch nach der Wende lange Zeit davor gedrückt, die alten Betriebe dem Dammkesselschwert der Insolvenz auszusetzen mit der Folge, dass es eine Ringverschuldung größten Ausmaßes gab und die notwendigen Schritte zur Verschlankung der Betriebe unterblieben. In Deutschland sind zahlreiche Branchen durch eine Strukturkrise gelaufen und daraus kleiner, aber gestärkt hervorgegangen. Branchen mit staatlicher Stütze kranken dagegen immer noch. Auch im Handwerk sollte man sich fragen, ob nicht der Schutzwall der Handwerksordnung ein Grund für die unbefriedigende Entwicklung des Wirtschaftssektors ist.

Es wäre zu erwarten, dass Berufszugangsschranken das individuelle Insolvenzrisiko mindern. Auch sollte ein Qualifikationssieb vor der Unternehmensgründung deren Nachhaltigkeit fördern - was durchaus erstrebenswert sein könnte. De facto gibt es aber offenbar keine signifikanten Unterschiede zwischen der „Verweildauer am Markt“ von Handwerksbetrieben und nichthandwerklichen mittelständischen Unternehmen (vgl. Gesetzentwurf Drucksache 15/1206, Begründung S. 50). Andererseits verhindern Berufszugangsschranken die Gründung von neuen Unternehmen. Auch wäre die künstliche Herbeiführung der

Nachhaltigkeit von Unternehmen nicht marktkonform und langfristig für eine Volkswirtschaft eher schädlich. Ferner ist zu fragen, warum solche nachhaltigkeitsfördernden Maßnahmen nur beim Handwerk getroffen werden. Auch der Einzelhändler muss sich betriebswirtschaftliche Kenntnisse aneignen, wenn er wirtschaftlich überleben will. Aber er tut das im eigenen Interesse und nicht, weil er sonst den Beruf des Einzelhändlers gar nicht erst ergreifen dürfte.

- Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO

Zeitgemäßheit ist kein valides Kriterium. Nichts ist gut oder schlecht, weil es zeitgemäß ist. Entscheidend ist vielmehr, ob heute noch ein wichtiges Gemeinschaftsgut geortet werden kann, welches die durch die HwO verursachten Beschränkungen rechtfertigt. Ferner ist zu prüfen, ob diese Beschränkungen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind.

In der Entscheidungsbegründung des BVerfG vom 17. Juli 1961 (Az. 1 BvL 44/55) wird als Argument für die Verfassungsmäßigkeit des handwerklichen Befähigungsnachweises insbesondere hervorgehoben, dass der Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie die Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft gewährleistet sein sollen.

Fraglich ist, ob diese durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Ziele als wichtige Gemeinschaftsgüter den handwerklichen Befähigungsnachweis als Voraussetzung für eine selbständige Handwerksausübung noch heute rechtfertigen können. Zwar ist auch gegenwärtig die Ausbildungsquote in den Betrieben des Handwerks noch relativ hoch (vgl. Gesetzentwurf Drucksache 15/1206, Begründung S. 50). Der Anteil der Ausbildungsplätze im Handwerk hat sich jedoch im Vergleich zu anderen Gewerben und zu den freien Berufen deutlich verschlechtert. Im Jahr der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1961) wurden noch etwa zwei Drittel des Nachwuchses der gewerblichen Wirtschaft im Handwerk ausgebildet (BVerfG a.a.O., S. 112). Im Jahre 2002 waren es demgegenüber nur noch knapp ein Drittel (Gesetzentwurf Drucksache 15/1206 – Begründung S. 50). Die Gründe sind nicht zuletzt auch im allgemeinen Strukturwandel der Wirtschaft mit stärkerer Gewichtung sonstiger, nichthandwerklicher Dienstleistungen und in der zunehmenden Spezialisierung in allen Wirtschaftsbereichen zu sehen.

Die Öffentlichkeit hat ein Interesse daran, einen gewissen Qualitätsstandard fachlicher Leistungen zu sichern und zu diesem Zweck von den Anbietern den Nachweis entsprechender Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen zu verlangen. Dabei kann die Zuverlässigkeit der Standardisierung von Ausbildungsgängen und Prüfungsanforderungen, die das Befähigungsnachweissystem des Handwerks insgesamt prägt, national gewährleistet werden.

Das ist jedoch nicht „handwerkstypisch“. Qualität wird auch in anderen Wirtschaftsbereichen gefordert. Sie zu sichern, liegt zudem auch im ureigensten Interesse der einzelnen Marktteilnehmer. Dafür stehen heute zahlreiche Instrumente wie etwa die Normung, die Zertifizierung und die freiwillige Weiterbildung der Mitarbeiter zur Verfügung. Der öffentlich-recht-

liche Befähigungsnachweis wird damit zu einem Baustein im Netz eines sehr viel breiter angelegten Angebots der Qualitätssicherung.

Die Handwerksorganisationen selbst haben offenbar den Eindruck gewonnen, dass es zusätzlich zu den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien heute weiterer Gründe bedarf, um den Fortbestand des großen Befähigungsnachweises zu tragen. So werden neben den bereits genannten Gemeinschaftsgütern Ausbildung und Leistungsstand bzw. Leistungsfähigkeit des Handwerks und der noch gesondert zu behandelnden Gefahrgeneigntheit bestimmter Tätigkeiten noch der Umweltschutz und der Verbraucherschutz angeführt (vgl. auch Antrag der CDU/CSU-Fraktion – Drucksache 15/1107, S. 3). Alle drei sind wichtige Gemeinschaftsgüter. Allerdings muss auch hier die Frage gestellt werden, ob es sich um „handwerkstypische“ Güter handelt, denn Umweltschutz ist in der Industrie (Beispiel Chemie) und in zahlreichen anderen Gewerben (Beispiel Altautoverwertung) ebenso gefragt wie im Handwerk. Außerdem gibt es detaillierte gesetzliche Vorschriften und sonstige Normen, deren Beachtung den Umweltschutz sichert. Gleiches gilt für den Verbraucherschutz, der heute vom BGB über das Wettbewerbsrecht bis hin zu zahlreichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften für Handwerker und Nichthandwerker gleichermaßen verankert ist.

Die Ausführungen zur Schutzwürdigkeit bestimmter in der Diskussion um den handwerklichen Befähigungsnachweis immer wieder genannter Gemeinschaftsgüter haben zwangsläufig schon Elemente der Folgeprüfung – nämlich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Mittels – berührt.

Hinsichtlich der Geeignetheit ist auf die aktuellen Zahlen aus dem Handwerk hinzuweisen, die zeigen, dass dort die Neugründungen stark rückläufig sind und weit unter dem EU-Durchschnitt liegen. Dies hat nicht allein seine Gründe in der schwierigen konjunkturellen Lage (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs vom 28.05.2003). Das Erfordernis eines Meistertitels erschwert Existenzgründungswilligen in Deutschland den Weg in die handwerkliche Selbständigkeit, obwohl die (Gesellen-) Ausbildung in keinem Fall schlechter ist als die der europäischen Kollegen. Damit besteht zudem für deutsche Handwerker in Deutschland ein Wettbewerbsnachteil.

Aus dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit kommt hinzu, dass der Meistertitel nicht alleiniger Garant für einen hohen Leistungsstand und Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie die Ausbildung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft ist. Daneben gibt es in Deutschland noch weitere Qualifizierungs- und Ausbildungssysteme in Industrie, Handel und Dienstleistungen, die diese Qualitätsanforderungen gewährleisten.

Wenn es schon an der Geeignetheit und Erforderlichkeit fehlt, braucht es zur Frage der Verhältnismäßigkeit keiner weiteren Ausführungen. Allgemein ist zu sagen, dass, wenn man das Ziel auch durch andere, weniger einschneidende Mittel erreichen kann - etwa durch eine bloße Berufsausübungsregelung oder Zertifizierung - man auf die Berufszugangsschranke nicht zurückgreifen dürfte.

– Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“

Hier - das hat der DIHK auch in der Vergangenheit mehrfach hervorgehoben - ist gegebenenfalls noch ein vertretbarer Ansatzpunkt für die Aufrechterhaltung von Berufszugangsbeschränkungen zu sehen. Es ist zumindest vorstellbar, dass die Existenzsicherung einer soziökonomischen Gruppe, die sich stabilisierend auf die gesamte Gesellschaft auswirkt, als wichtiges Gemeinschaftsgut zu qualifizieren ist.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bereits zitierten Entscheidung aus dem Jahre 1961 (BVerfGE 13, S. 97, 110) diesen Gedanken verfolgt. Dort heißt es: „Das Handwerk setzt sich zwar aus einer Vielheit einzelner Gewerbezweige zusammen, deren Tätigkeiten nach Art und Bedeutung für die Gesamtheit sehr verschieden sind, die zudem - insbesondere dem Gang der wirtschaftlichen Entwicklung folgend - ständiger Wandlung unterliegen. Trotzdem stellt es sich als einen einheitliche soziale Gruppe dar, die durch geschichtliche Entwicklung, Tradition, typische Besonderheiten ihrer Tätigkeiten, Lebensstil und Standesbewusstsein der Berufsangehörigen von anderen Berufsgruppen abgegrenzt ist. Auch die besondere Betriebs- und Beschäftigtenstruktur weist ihm einen eigenen sozialen Standort in der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft an“. Das Interesse des Gesetzgebers an der „Erhaltung und Förderung eines gesunden, leistungsfähigen Handwerksstandes als Ganzen“ stellt denn auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein anerkanntes Motiv für die durch die Handwerksordnung bedingten Berufszugangsbeschränkungen dar.

Die Frage, ob diese Voraussetzungen auch heute noch beim Handwerk zutreffen, ist vom DIHK nicht zu beantworten. An dieser Stelle seien lediglich einige Entwicklungen aufgezeigt, die der Gesetzgeber bedenken muss, wenn er erneut über den Fortbestand der Handwerksordnung zu befinden hat: Die Einführung der Anlage-B-Gewerbe im Jahre 1967, die auch ohne Meisterbrief selbständig betrieben werden dürfen, stellte bereits einen deutlichen Bruch mit dem oben genannten Konzept einer „einheitlichen sozialen Gruppe“ dar. Mit den Gebäudereinigern und Gerüstbauern kamen dann Berufe in die Anlage A der meisterpflichtigen Gewerbe, die kaum von der obigen Beschreibung einer „einheitlichen sozialen Gruppe“ umfasst sein dürften. Im Rahmen der HwO-Novelle von 1998 wurde seitens der Handwerksorganisationen versucht, sogar Tätigkeiten im EDV-Bereich und den Trockenbau in die Anlage A zu überführen. Das hat zwar beim Gesetzgeber keine Gefolgschaft gefunden, zeigt aber, dass selbst bei den Vertretungen des Handwerks das Konzept der „einheitlichen sozialen Gruppe“ nicht mehr existiert. Auch die Unternehmer der betroffenen Branchen haben sich auch durchweg gegen die Aufnahme ihrer Tätigkeiten in die Anlage A und den damit verbundenen Wechsel zum Handwerk gewehrt.

Noch deutlicher wird das im Lichte neuerer Bestrebungen, auch die sogenannten „nicht wesentlichen Tätigkeiten“ organisatorisch im Handwerk zu erfassen (vgl. Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD, CDU, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag - Drucksache 15/2766; Antrag der

Fraktionen der SPD, CDU und PDS im Landtag Mecklenburg-Vorpommern - Drucksache 4/585). Es geht um Tätigkeiten wie etwa das Tapezieren mit Raufasertapete und anschließendes Überstreichen, die Gebäudereinigung nach Hausfrauenart oder Serviceleistungen rund ums Haus. Diese sind bisher von der Rechtsprechung aus dem Meistervorbehalt ausgeklammert, weil man sie in wenigen Monaten erlernen kann. Die betreffenden Unternehmer gehören auch nicht den Handwerksakmmern an, sondern sind größtenteils beitragsfrei gestellte Mitglieder der IHKs. Die vorgeschlagene Absorption solcher „nicht wesentlichen Tätigkeiten“ durch das Handwerk würde die vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzte Gruppenidentität weiter beeinträchtigen.

Die „einheitliche soziale Gruppe“ ist aber auch durch die Zugehörigkeit von Großbetrieben zum Handwerk bereits seit längerem in Frage gestellt. Ein Beispiel sind etwa Großbäckereien mit mehreren Hundert Beschäftigten. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kommt „der Ausübung eines Handwerks im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung ein besonderes, und zwar gerade das den ‚Handwerker‘ in der Öffentlichkeit eigentlich kennzeichnende soziale Gewicht zu“ (BVerfG, a.a.O., S. 105). Hier ist zudem längst das passiert, was der Bundesgesetzgeber durch die Handwerksordnung vermeiden wollte, nämlich „Bestimmungen zur Vermeidung der Verdrängung und Aufsaugung der handwerklichen Kleinbetriebe durch wirtschaftlich Stärkere“ zu schaffen (BVerfG a.a.O., S. 108 unter Verweisung auf BT I/1949, Drucksache Nr. 1428; S. 17). Ein weiteres Beispiel sind die Gebäudereiniger, die ebenfalls zum Teil Hunderte von Beschäftigten - überwiegend Anlernkräfte - haben. Und sogar die Deutsche Telekom ist in der Handwerksrolle eingetragen.

Fazit: Das Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“ mag ein valides Anknüpfungskriterium für eine Berufszugangsbeschränkung sein (so noch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1961). Nur gibt es offenbar diese einheitliche soziale Gruppe nicht mehr.

2. Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Die Anknüpfung der Erforderlichkeit des großen Befähigungsnachweises an die Gefahrgeneigtheit der Tätigkeit ist ein Versuch, die darin liegende Berufszugangsbeschränkung auf eine entmystifizierte und nachprüfbar Begründung zu stellen. Er hat einen gewissen Rückhalt in allgemeinen Anschauungen, wie sie auch von den Organisationen des Handwerks in der Vergangenheit gepflegt worden sind. Allerdings ist diese Begründung nicht geeignet, die Berufszugangsbeschränkung zu tragen.

Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1961 festgestellt hat, „kam es dem Gesetzgeber nicht darauf an, Gefahren für die Gesamtheit oder die Einzelnen aus einer unsachgemäßen Berufsausübung abzuwenden, die bei zahlreichen Handwerksbetrieben drohen“ (BVerfG a.a.O., S. 110.). Dafür wäre die Handwerksordnung auch gar nicht tauglich gewesen. Die spezifischen

Gefahren der einzelnen Gewerbe sind so unterschiedlich und fließend, dass sie sich kaum durch einen einmal abgelegten großen Befähigungsnachweis wirksam vermeiden lassen.

Die Sachkundeprüfung, wie sie auch in der Prüfung zum Handwerksmeister enthalten ist, kann nur eine Komponente im System des Schutzes vor den Gefahren sein, die von einer gewerblichen Betätigung ausgehen. Wichtiger ist die kontinuierliche Erneuerung des Fachwissens, die Einhaltung von Normen und die regelmäßige Überprüfung des Arbeitsprodukts. Alles das gibt es auch außerhalb des Handwerks. So waren etwa die nichthandwerklichen Behälterbauer vor mehr als 100 Jahren die Geburtshelfer der TÜVs. Schweißer – gleichgültig, ob im Handwerk oder in der Industrie – unterliegen einer fortlaufenden Zertifizierung.

Es ist nicht zu bestreiten, dass eine gründliche Ausbildung etwa für Elektrotechniker sehr sinnvoll ist, denn von der Elektrizität können in der Tat erhebliche Gefahren ausgehen. Allerdings fragt es sich, ob die Gefahrenabwehr dazu zwingt, von dem Inhaber oder sonst Verantwortlichen eines Elektrobetriebes eine Meisterprüfung - einschließlich eines umfangreichen betriebswirtschaftlichen Teils (!) - zu verlangen, wenn er über qualifizierte und kontinuierlich überprüfte Mitarbeiter verfügt.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Grundsätzlich liegt es im Interesse der Unternehmer, für gut ausgebildete Fachkräfte zu sorgen. Geschieht dies nicht und es werden zu wenige Fachkräfte ausgebildet, entsteht ein Wettbewerb um diese wenigen und die erforderliche Qualität kann nicht in allen Betrieben aufrecht erhalten werden. Ähnlich ist bei den Unternehmern selbst. Wer etwa nicht die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse besitzt, muss sie erlernen, oder er wird über kurz oder lang in die Insolvenz fallen.

Ob dies beim Handwerk anders ist, lässt sich aus der Warte des DIHK nicht beurteilen. Die eigene Erfahrung zeigt allerdings Folgendes: Um Ausbildung durchzuführen, ist nicht unbedingt eine Meisterqualifikation erforderlich. In Industrie, Handel und Dienstleistungsgewerbe wird die IHK-Abschlussprüfung als Beleg für die fachliche Eignung zur Ausbildung von Jugendlichen in den jeweiligen Berufen angesehen. IHK-Weiterbildungsprüfungen sind hierzu nicht notwendig, selbst wenn sie AEVO-Bestandteile enthalten. Die Zahl der Ausbildungsverträge bei den IHKs erstreckt sich über 54 % aller Ausbildungsverhältnisse – d.h. die Mehrheit der Ausbilder bildet ohne Meister- oder ähnliche Qualifizierung aus. Die Qualität leidet darunter nicht. Sie ist gerade auch bei den immer anspruchsvoller werdenden Berufen gestiegen.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Deutschland ist offenbar – neben Luxemburg – ziemlich einzigartig in Bezug auf die Regelungsin-tensität bei handwerklichen Tätigkeiten. Ein weiterer

EU-Mitgliedstaat, der hier vor kurzem noch hätte genannt werden können, war Österreich, wo jedoch die Handwerksregelungen vor wenigen Jahren grundlegend liberalisiert worden sind.

Grundsätzlich wird man auch sagen können, dass das Handwerk in Deutschland von hoher Qualität ist. Der Leistungsstand des deutschen Handwerks dürfte im Allgemeinen höher zu bewerten ist als derjenige in anderen EU-Mitgliedstaaten, die nicht über entsprechende Berufszugangsbeschränkungen verfügen. Sonst wäre die Berufszugangsbeschränkung, die aus dem großen Befähigungsnachweis resultiert, auch wohl kaum zu rechtfertigen.

Allerdings ist dieser (erzwungene) Qualitätsvorsprung wenig hilfreich, wenn es innerhalb des europäischen Binnenmarktes ein Regulierungsgefälle gibt, dass es ausländischen Anbietern erlaubt, auf dem deutschen Markt billiger anzubieten als ihre deutschen Konkurrenten. Generell wird dies noch nicht überall zu spüren sein, wenngleich in den Grenzregionen sich ein deutlicher Konkurrenzdruck aus dem europäischen Ausland schon feststellen lässt. Dieser dürfte sich noch deutlich verstärken, wenn erst einmal die Anbieter aus den MOE-Staaten in den Markt drängen. Durch die Corsten-Entscheidung des EuGH sind die Bürokratie-Schranken für ein Tätigwerden von Handwerkern aus anderen EU-Staaten deutlich gesenkt worden.

Aus den Grenzregionen wird zudem berichtet, dass deutsche Junghandwerker zunehmend dazu übergehen, statt der deutschen Meisterprüfung eine praktische Qualifizierungsphase im angrenzenden Ausland zu absolvieren, um dann von dort später auf dem deutschen Markt tätig zu sein. Wenn nun aber die Qualifikation der nach § 9 HwO i. V. m. der EWG/EWR-VO privilegierten Ausländer und im Ausland ansässigen Deutschen, die im wesentlichen durch Berufserfahrung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erworben wurde, ausreicht, den hohen Leistungsstand des deutschen Handwerks zu bewahren, dann ist zu fragen, warum der Erwerb der entsprechenden Qualifikation in einem Mitgliedstaat mit höherem Leistungsstand – nämlich in Deutschland - diesen Leistungsstand gefährden sollte. Das gilt nicht nur für Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten (s. o.), sondern auch für deutsche Staatsangehörige.

Die voranstehend geschilderte Problematik und die darin verborgenen Wertungswidersprüche stellten sich im Jahre 1961 – dem Jahr der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts - noch nicht, da es die Möglichkeit des Betriebes eines selbständigen Handwerksgebietes ohne Meisterprüfung für Personen mit Berufserfahrung in anderen EWG-Mitgliedstaaten noch nicht gab. Schon aus diesem Grunde ist eine erneute Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Art. 12 GG geboten.

5. Beitragsfreiheit für Existenzgründer

Der Gesetzentwurf sieht in Art. 1 Nr. 65 Buchstabe b) eine Befreiung für natürliche Personen, die erstmalig ein Gewerbe angemeldet haben, vom HwK-Beitrag vor. Sie sollen im Jahr der Anmeldung von der Entrichtung des Grundbeitrages und des Zusatzbeitrages, für das zweite und dritte Jahr von der Ent-

richtung der Hälfte des Grundbeitrages und vom Zusatzbeitrag und für das vierte Jahr von der Entrichtung des Zusatzbeitrags befreit sein, soweit ihr Gewerbeertrag bzw. Gewinn aus Gewerbebetrieb 25.000 € p.a. nicht übersteigt. In Art. 5 des Gesetzentwurfs gibt es eine ähnliche Regelung für die Industrie- und Handelskammern. Allerdings sollen dort alle Personen, die nicht im Handels- oder Genossenschaftsregister eingetragen sind und keinen Gewerbeertrag bzw. Gewinn aus Gewerbebetrieb von mehr als 25.000 € p.a. haben, ganz vom Beitrag befreit sein.

Die Industrie- und Handelskammern haben frühzeitig auf die mangelnde Ratio dieser Beitragsbefreiung hingewiesen. Gerade Existenzgründer nehmen die Leistungen der Kammern in besonderem Maße in Anspruch. Bei den Industrie- und Handelskammern sind auch jetzt schon 35 – 40 % der Mitglieder vom Beitrag befreit. Der Rest der Zielgruppe zahlt max. 50 – 70 € im Jahr, die zudem bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abgesetzt werden können. Der Existenzgründungsanreiz einer solche Befreiung dürfte daher eher gering sein. Die IHK-Organisation hat dennoch ihre grundsätzliche Bereitschaft kundgetan, eine solche Beitragsbefreiung im Rahmen der Existenzgründungsoffensive der Bundesregierung mit zu tragen.

Unverständnis ist allerdings in IHK-Kreisen bezüglich der unterschiedlichen Behandlung von IHK- und HwK-Mitgliedern geäußert worden, zumal die IHKs den bereits oben genannten großen Teil ihrer Mitglieder vom Beitrag freistellen. Auch der Umstand, dass vom HwK-Beitrag nur natürliche Personen freigestellt werden, vom IHK-Beitrag hingegen auch Personengesellschaften, bedarf der Erklärung. Um Missbräuche zu verhindern, sollte zudem eine Karenzzeit festgesetzt werden, während derer der Existenzgründer vor Inanspruchnahme der Freistellung nicht gewerblich tätig gewesen sein darf. Ein Beispiel für eine dahingehende Formulierung könnte § 7 g Abs. 7 EstG sein.

Und schließlich fehlt es noch an einer Übergangsregelung, die sicherstellt, dass nur Existenzgründer, deren Betriebseröffnung in die Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes fällt, von der Beitragsfreistellung profitieren. Das wäre sachgerecht, denn für Personen, die bereits einen Betrieb eröffnet haben, bietet die Beitragsbefreiung keinen Anreiz. Außerdem würde sich die durch das Gesetz verursachte Haushaltsbelastung bei den IHKs erst allmählich aufbauen, was wiederum helfen könnte, Beitragserhöhungen zu vermeiden.

Dr. Jürgen Möllering

06.07.2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)524(neu)

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Die Stellungnahme des BDI bedarf der Vorbemerkungen. Wir wissen uns mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) in der grundsätzlichen Beurteilung der deutschen Wirtschaftspolitik und vieler Einzelfragen einig. Es ist deshalb nicht leicht, der Position dieses befreundeten Spitzenverbandes zur Reform der Handwerksordnung zu widersprechen, denn ein solches Vorhaben berührt das Handwerk in seinem Kernbereich, während dies bei der Industrie nicht der Fall ist.

Deshalb ist vorauszuschicken, dass der BDI zu keiner Zeit eine solche Reform gefordert oder für vordringlich gehalten hat. Die geplanten Änderungen sind ohne unsere Beteiligung vorbereitet worden, wie dies auch bei früheren Novellierungen der Handwerksordnung der Fall war. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat uns nun allerdings gefragt, was wir von seinen Plänen halten. Wir weichen einer Antwort nicht aus und legen den Maßstab zugrunde, dem wir uns seit Jahren verpflichtet fühlen und den wir gerade in letzter Zeit immer wieder als unsere Grundregel bezeichnet haben: es ist nötig, Freiheit zu wagen. Damit sind die beiden Kriterien beschrieben, die wir an die Reform der Handwerksordnung wie auch an alle anderen Gesetzesvorhaben anlegen. Es ist richtig, Freiheit zu verwirklichen, aber dies stellt oft und auch hier ein Wagnis dar.

Das BMWA verfolgt als hauptsächliches Anliegen, die Liste der zulassungsbedürftigen auf „gefährungeneigte“ Handwerke zu begrenzen und damit die Anlage A der Handwerksordnung auf 32 Handwerke zu verkürzen. Der BDI teilt die meisten Begründungen, die das Ministerium für diesen Schritt anführt, ist aber nicht überzeugt, dass daraus zwangsläufig gerade jene Reform folgen muss,

die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagen wird. Uns scheint, dass zumindest an einer Stelle – der Lehrlingsausbildung - noch einmal vertiefter nachgedacht werden sollte. Dies wäre auch vorteilhaft, um jene zu überzeugen, die dem Konzept des Ministeriums im Grunde aufgeschlossen gegenüber stehen.

Wir halten es für richtig, durch Verkürzung der Anlage A mehr Wettbewerb im Handwerk zu schaffen (1), sehen dies im Einklang mit der Entwicklung in anderen Ländern (2), unterstützen nicht zum ersten Mal die Verringerung der europarechtlich bedingten Inländerdiskriminierung (3), fragen uns aber, ob diese an sich wünschenswerte Entwicklung nicht die Lehrlingsausbildung in Gefahr bringen kann (4).

1. Wettbewerb

Wenn die Ausübung vieler Handwerke keiner Zulassung mehr bedarf und in den verbleibenden gefährungsträchtigen Handwerken Gesellen nach 10-jähriger Tätigkeit auch ohne Meisterbrief einen Betrieb eröffnen dürfen, so schafft dies mehr Wettbewerb. Es wird zu Existenzgründungen kommen, was gerade in der heutigen Zeit ein äußerst wünschenswerter Effekt wäre. Nicht alle, aber doch viele dieser neuen Handwerksbetriebe werden sich am Markt behaupten können. Dadurch entsteht ein Druck auf das Preisniveau, aber auch die Gefahr, dass mindere Qualität um sich greift. Zweifellos brächte dies Härten für die etablierten Betriebe mit sich, denn Wettbewerb ist ein „rücksichtsloses Geschäft“, wie es ein amerikanisches Gericht ausgedrückt hat. Dennoch ist dies das ordnungspolitische Leitbild, das unser Denken in der

Industrie bestimmt. Insolvenzen gehören zum Markt wie der Erfolg des Tüchtigen oder manchmal auch nur des Glücklichen. Was eintritt, entscheidet am Ende der Kunde.

Handwerksleistungen gehören zu den so genannten Erfahrungsgütern, bei denen der Vertragspartner erst im Nachhinein sieht, was die erbrachte Leistung wert ist. Wir verkennen nicht, dass der Meisterbrief in zahlreichen Handwerken der Liste A dem Besteller eine gewisse Garantie gegen Pfuscharbeit bietet. Aber zum einen lehrt die praktische Erfahrung, dass dennoch mangelhafte Handwerksleistungen vorkommen. Zum anderen kann der Meisterbrief nach wie vor freiwillig erworben und für die Werbung eingesetzt werden. Schließlich ist es heute fast selbstverständlich, dass man sich als Auftraggeber vor der Erteilung des Auftrages bei Gewährsleuten nach der Leitungsfähigkeit eines Handwerkers erkundigt und anhand eines Kostenvoranschlages das Verhältnis von Preis und erwarteter Leistung im Vorhinein beurteilt. Wir sehen nicht, dass sich daran durch die Reform Wesentliches ändern wird.

2. Unsere Nachbarländer

Unser deutsches System findet sich nur noch in unserem Nachbarland Luxemburg. Österreich hat letzthin sein Zulassungssystem aufgelockert, allerdings in etwas anderer Weise als dies jetzt vom BMWA für Deutschland vorgesehen wird. In Österreich ist nicht beobachtet worden, dass die Qualität der Leistungen abgenommen hat, wengleich vielleicht der Zeitraum seit der Öffnung noch zu kurz ist, um dies mit letzter Sicherheit zu behaupten. Alle anderen europäischen Länder verfügen über sehr viel liberalere Regelungen als wir in Deutschland.

Wir reden nun keineswegs einer europäischen Entwicklung das Wort, die nationale Traditionen und Besonderheiten rücksichtslos einebnet. Es hat sich aber herausgestellt, dass man sich in einem gemeinsamen Binnenmarkt auf vielen Feldern aufeinander zu bewegen muss, und dass es ratsam ist, die Unterschiede zu verringern, so weit dies möglich ist. In diesem Sinne nimmt Deutschland mit seiner Handwerksordnung eine Außenseiterposition ein. Dies stellt die wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Verdienste des deutschen Handwerks nicht in Frage, sondern beschreibt nur einen Zustand, der heute in der Europäischen Union besteht und der Änderungen in Deutschland zwar nicht erzwingt, sie aber doch plausibel erscheinen lässt.

3. Inländerdiskriminierung

Eine Folge unserer Sonderrolle ist es, dass EU-Bürger ein Handwerk der Anlage A in Deutschland ohne Meisterbrief ausüben dürfen, wenn sie zuvor in ihrem Heimatland eine bestimmte Qualifikation erworben haben, die hinter dem deutschen Meisterbrief erheblich zurückbleibt. Es steht zwar auch Deutschen frei, diesen Umweg über das Ausland zu gehen, aber ein praktischer Ratschlag wäre dies nicht. Vielmehr bleibt der Umstand bestehen, den wir auch bei früheren, bescheidenen Änderungen der Handwerksordnung hervorgehoben hatten: in Deutschland haben es viele Deutsche schwerer, einen Handwerksbetrieb zu eröffnen, als junge EU-Ausländer. Diese Diskriminierung mag sich jetzt nur in Grenzregionen bemerk-

bar machen, wird aber mit dem weiteren Zusammenwachsen Europas und besonders nach der Osterweiterung spürbarer werden. Da eine Abschottung Deutschlands gegen ausländische Anbieter von Handwerksleistungen aus europarechtlichen Gründen nicht möglich ist, entspricht es der Fairness gegenüber der jungen deutschen Generation, die Schranken ihres Zutritts zum Handwerksberuf zu senken.

4. Lehrlingsausbildung

Der ZDH führt an, dass nach einer Reform der Anreiz der Handwerksbetriebe, Lehrlinge im bisherigen Ausmaß auszubilden, entfielen. Dieses Argument wiegt schwer, denn die jährliche Auseinandersetzung um ein ausreichendes Angebot an Lehrstellen beweist, dass es fast schon eine Gemeinwohlaufgabe geworden ist, jungen Menschen eine Berufsausbildung zu bieten.

Dabei ist dem Ministerium zuzugeben, dass nach einer Reform der Handwerksordnung die Nachfrage nach einer Ausbildung im Handwerk eher zunehmen wird, weil die Gesellen dann mehr Möglichkeiten haben werden, selbst einmal einen Handwerksbetrieb zu gründen. Eine Änderung könnte sich aber möglicherweise bei den Handwerksmeistern als den Anbietern solcher Ausbildungsleistungen ergeben. Wir sind uns im Zweifel, wie dies einzuschätzen ist. Der ZDH hebt den Altruismus der Handwerksbetriebe hervor, die mit der Eingliederung von Jugendlichen in das Berufsleben gleichsam eine gesellschaftliche Sonderleistung erbringen. Dies mag zusammen mit dem Traditionsbewusstsein des Handwerks eine wichtige Triebfeder sein, doch bestünde bei einer solchen Einstellung auch nach der Reform für die Handwerksmeister kein Grund, sich dieser Gemeinschaftsaufgabe nicht mehr zu stellen. Es wird aber auch gesagt, dass die Meister künftig zögern würden, Gesellen auszubilden, die später als Billiganbieter unliebsame Konkurrenten darstellen könnten. Dies kommt der Wirklichkeit möglicherweise näher, würde aber im Umkehrschluss bedeuten, dass man heute ausbildet, weil man sicher sein kann, dass solche Wettbewerber nur unter schwierigen Bedingungen zum Zuge kommen werden.

An diesem Punkt möchten wir dem BMWA deshalb zur Vorsicht raten. Mehr Freiheit wagen, kann nicht bedeuten, in einem zentralen Punkt auf eine verlässliche Abschätzung der Gesetzesfolgen zu verzichten. Wir kennen die tatsächlichen Verhältnisse in Handwerksbetrieben zu wenig, um hier selbst entscheiden zu können, welche Entwicklung in der Lehrlingsausbildung eintreten würde. Wir legen aber dem Ministerium, dem Bundestag und dem Bundesrat nahe, diesen Aspekt noch einmal anhand von Material, das vielleicht schon vorhanden ist, oder durch Erhebungen bei den betroffenen Kreisen genauer zu untersuchen. Es würde die Unterstützung, die das Reformvorhaben bisher von vielen Seiten erfährt, in einem zentralen Punkt noch verstärken, wenn es gelänge, die Beweisführung noch etwas zu verstärken und Befürchtungen zu zerstreuen.

Zusammengefasst kommen wir noch einmal auf unseren ordnungspolitischen Ansatz zurück. Wir lassen offen, ob das Ministerium belastbare Zahlen zum Strukturwandel im Handwerk, zum Rückgang der

Zahl der Handwerksbetriebe, zur „Meisterreserve“ oder zur Lehrlingsausbildung genannt hat. Die Tendenzen der letzten Jahre sind sicherlich richtig beschrieben. Zutreffend ist auch, dass im Handwerk schon heute Wettbewerb herrscht und das Strukturproblem auch viel mit den Schwierigkeiten zu tun hat, die durch die Wirtschaftspolitik des letzten Jahrzehnts verursacht worden sind. Der Ausweg kann nach unserer Überzeugung, ungeachtet des Streits um Details, nur in einer generellen Hinwendung zu noch mehr Wettbewerb liegen, und deshalb können wir dem Konzept des BMWA manches abgewinnen.

Sehr kritisch vermerken wir jedoch, dass die Reform in äußerster Hast und Eile betrieben wird. Die Frist von wenigen Tagen für eine Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf von solcher Tragweite machen eine seriöse Auseinandersetzung mit den Argumenten des Ministeriums sehr schwer. Wir halten es auch nicht für gut, dass das Ministerium die Anzeichen der Bewegung aus Kreisen des Handwerks offenbar nur zum Anlass genommen hat, das Reformtempo zu beschleunigen. Wir brauchen zwar in Deutschland durchaus schnelle Reformen, aber wie auch bei der sozialen Agenda wäre es auch hier aus einsichtigen Gründen vorteilhaft, die Reform zwar nicht dem Veto der Betroffenen zu unterwerfen, aber doch stärker zu versuchen, eine gemeinsame Basis mit dem Handwerk zumindest für Teile der Reform zu finden.

Dr. Kretschmer

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)517

1. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE)**Stellungnahme zum Entwurf eines 3. Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften**

Die Tendenz des Gesetzentwurfes, die Zulassungsfreiheit zahlreicher bisher zum Vorbehaltsbereich gehörender Handwerksgewerbe wesentlich zu vergrößern, wird ausdrücklich begrüßt. Durch die Reduzierung der Handwerke der Anlage A der Handwerksordnung (HwO) und eine entsprechende Neuregelung zahlreicher Handwerke als „zulassungsfreie Handwerksgewerbe“ in Anlage B wird ein Großteil der bisherigen Belastungen für die betroffenen Einzelhandelsunternehmen vermieden. Handelsunternehmen wird es erleichtert, Arbeits- und Ausbildungsplätze in nicht mehr der Anlage A unterliegenden Berufsbereichen zu schaffen.

Um wettbewerbsfähig zu sein, sind die Einzelhandelsunternehmen mehr denn je gezwungen, ihre Serviceleistungen und ihr Serviceangebot zu verbreitern. Die Kunden erwarten bei ihren Kaufwünschen zunehmend eine „Lösung aus einer Hand“. So werden beispielsweise von Seiten der Konsumenten Anlieferungen und Anschluss von elektrischen Geräten, das Ausmessen oder Zuschneiden von Gardinen sowie das Ändern von Bekleidung insbesondere vom Fachhandel erwartet.

Auch die Reparatur von verkaufter Ware sowie weitergehende Tätigkeiten, die der Produktpflege dienen, werden seit Jahren vom Verbraucher im Einzelhandel nachgefragt. Dies bedeutet, dass handwerkliche Tätigkeiten in gewissem Umfang für eine Vielzahl von Sparten im Einzelhandel unumgänglich sind.

Andererseits kollidieren derartige Serviceleistungen oftmals mit der Handwerksordnung, sofern es entsprechende Handwerke gibt. Zu denken ist hier beispielsweise an den Heimtextil- oder Lederwarenbereich, in dem es die Handwerke des Raumausstatters, Polsterers, Sattlers oder Schirmmachermeister gibt.

Der betroffene Einzelhandel befindet sich seit Jahren in dem Dilemma, einerseits verstärkt Serviceleistungen nachkommen zu müssen, um wettbewerbsfähig zu sein, andererseits aber von Seiten der Handwerkskammern und Innungen mit dem Vorwurf angeblicher Verstöße gegen die Handwerksordnung konfrontiert zu werden.

Nach der derzeitigen Regelung ist es zwar den Einzelhandelsunternehmen im Rahmen der sogenannten Unerheblichkeitsgrenze gemäß § 3 Absatz 1 und 2 HwO möglich, handwerkliche Tätigkeiten anzubieten, dies oftmals vor dem Hintergrund beträchtlicher Abgrenzungsdifferenzen.

Gemäß § 3 Absatz 2 HwO ist eine Tätigkeit dann unerheblich, wenn sie während eines Jahres den durchschnittlichen Umsatz und die durchschnittliche Arbeitszeit eines ohne Hilfskräfte vollzeitarbeitenden Betriebs des betreffenden Handwerkszweigs nicht übersteigt.

Was als entsprechender Handwerksumsatz anzusehen ist, ist in vielen Fällen strittig.

Bei der Behauptung von Seiten der Handwerkskammern die jeweilige Unerheblichkeitsgrenze sei überschritten, mangelt es oftmals an der notwendigen Differenzierung bei der Festlegung von handwerklicher und nichthand-

werklicher Tätigkeit. Dies wird auch nochmals verdeutlicht in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 2000, in der das Bundesverfassungsgericht fordert, dass die nichthandwerklichen Umsätze bei der Bemessung der Umsatzgrenze herausgerechnet werden müssen.

Selbst in den Fällen, in denen unstrittig ist, dass die sogenannte Unerheblichkeitsgrenze noch nicht überschritten ist, sehen sich die Unternehmen bei der werblichen Ankündigung der Serviceleistung oftmals dem Vorwurf einer unlauteren Werbung ausgesetzt. Tätigkeiten im Rahmen der Unerheblichkeitsgrenze dürfen zwar vollhandwerklicher Art sein, sie sind aber nur erlaubt im Rahmen eines Nebenbetriebs. Nach der Rechtsprechung muss dieser Rahmen dann auch in der Werbung selbst vorfindbar sein, das heißt die vollhandwerklichen Serviceleistungen des Einzelhandels dürfen mithin nur nachrangig zum ebenfalls beworbenen Einzelhandelsunternehmen genannt sein. Eine entsprechende Nachrangigkeit werblich zu verdeutlichen, ist schwierig. Sie setzt grundsätzlich erhebliche Erfahrungen in Wettbewerbsfragen für die Einzelhandelsunternehmen voraus und ist in der täglichen Praxis kaum vermittelbar.

Der HDE begrüßt deshalb grundsätzlich den vorliegenden Entwurf, da die Einzelhandelsunternehmen ihr Leistungs- und Serviceangebot stärken und ohne weitere Behinderung und Kollision mit der Handwerksordnung ausbauen können.

Weiterhin wird ausdrücklich zugestimmt, dass die Berechnung der Unerheblichkeitsgrenze in § 3 HwO vereinfacht wird und das bisherige Kriterium des durchschnittlichen Umsatzes aus den im Gesetzentwurf dargelegten Gründen entfällt.

Der Neufassung in § 3 Absatz 3 Ziffer 2, wonach auch handwerkliche Installationsleistungen ohne Meisterprüfung ermöglicht werden, wird ebenfalls ausdrücklich zugestimmt. Wie bereits oben verdeutlicht, werden im Einzelhandel von Seiten der Kunden verstärkt Serviceleistungen und Produktpflege nachgefragt, so dass es dem Einzelhandel auch ohne weiteres möglich sein muss, diesen Kundenwünschen umgehend nachkommen zu können, ohne gleichzeitig mit der Handwerksordnung zu kollidieren.

Berlin, 01.07.2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)545

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Bundesverband der Freien Berufe

Zu o.g. Gesetzentwurf sowie den beiden Anträgen von CDU/CSU und FDP nimmt der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) als Spitzenorganisation aller freiberuflichen Kammern und Verbände stellvertretend für rund 783.000 Freiberufler mit ca. 2,3 Millionen sozialversicherungspflichtigen Angestellten und über 160.000 Auszubildenden wie folgt Stellung:

Als nicht unmittelbar betroffener Bereich verzichten wir darauf, ausführlich auf einzelne Vorschriften des Gesetzentwurfs einzugehen. Vielmehr ist uns daran gelegen, auf grundsätzliche Aspekte in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Der BFB begrüßt grundsätzlich alle Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, mehr Wachstum und Beschäftigung zu generieren. Die vorgesehene Änderung der Handwerksordnung ist unseres Erachtens jedoch nicht zielführend. Die Diskussion um die Abschaffung des Meisterbriefs und die damit einhergegangene Verunsicherung der Betriebe zeigt erste negative Auswirkungen bei der Ausbildungsbereitschaft, wie aus den Mandatsverhältnissen berichtet wird.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf attackiert die Bundesregierung Jahre lang bewährte Strukturen.

Weder die Handwerksordnung noch andere berufsrechtliche Regelungen sind als Hindernis für Beschäftigung und Wachstum anzusehen. Diesbezüglich gibt es keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr sind Regelungen, wie sie die Handwerksordnung u. a. darstellen, unerlässlich für die Sicherstellung der Qualität der erbrachten Leistung. Insofern dienen sie dem allgemeinen Verbraucherschutz. Da wo mangelnde Wirkung und Funktionalität beklagt werden, sollten sie verbessert werden.

Die Freien Berufe erbringen Dienstleistungen auf hohem Qualitätssicherheitsniveau. Dabei arbeiten sie an zahlreichen Schnittstellen mit dem Handwerk Hand in Hand. Deshalb sind sie darauf angewiesen, dass die Qualität des Zulieferers „Handwerk“ gesichert ist: Ob im Bauwesen die Architekten und Ingenieure, im Gesundheitswesen die Ohrenärzte, die Zulieferungen von Hörgeräteakustikern erhalten oder die Augenärzte, die eng mit den Optikern zusammen arbeiten. Diese erfolgreiche Zusammenarbeit, die auf Verantwortungsbewusstsein und spezifische Qualitätssicherung beruht, gilt es zu erhalten und zu stärken.

Gerade im Hinblick auf ein zusammenwachsendes Europa haben die Freien Berufe im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Diplom-Anerkennungsrichtlinie bewiesen, welche große Bedeutung sie der Qualitätssicherung beimessen. Wenn jedoch auf europäischer Ebene darüber debattiert wird, wie die Qualität ausgebaut werden kann, darf nicht gleichzeitig auf nationaler Ebene ein wesentliches Qualitätssicherungsinstrument – bewährte Berufsregelungen – abgeschafft oder zur Disposition gestellt werden.

Modernisierungen mit den Praktikern auf der Basis von deren Erfahrungen im Dialog mit Nutznießern scheinen uns das Gebot der Stunde. Nur so lässt sich angesichts der Erweiterung der EU gerade im Bereich Handwerk Ausbildung und Beschäftigung sichern.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.-Vw. Marcus Kuhlmann

Geschäftsführer

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)539

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt prinzipiell die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen der Handwerksordnung, wonach der Meisterzwang nur noch auf den Kreis der Handwerke beschränkt werden soll, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit und das Leben Dritter entstehen können. Dieser Entbürokratisierungsschritt kann dazu dienen, die Chancen für Neugründungen kleiner Handwerksbetriebe zu verbessern, den Wettbewerb anzuregen und auf diese Weise dem Verbraucher eine preiswerte Versorgung mit Handwerksleistungen zu verschaffen. Eine Reduktion der in Anlage A HwO aufgeführten Handwerke mit Meisterzwang auf gefahrgeneigte Tätigkeiten ist daher zu begrüßen. Dass bei Tätigkeiten, wie beispielsweise der eines Elektrotechnikers, eines Gerüstbauers oder eines Augenoptikers, sichergestellt sein muss, dass sie nur von Personen mit entsprechend hohen Qualifikationsnachweisen ausgeübt werden, ist im Interesse der Verbraucher dringend geboten. Dabei ist eine Berufszulassungsschranke nicht nur zum Schutz des einzelnen Kunden, sondern auch aus Gründen der allgemeinen Gefahrenabwehr gerechtfertigt.

Allerdings setzt der vzbv voraus, dass die Qualität auch in den vom Meisterzwang befreiten Berufen gewährleistet bleibt. Für eine Existenzgründung in diesem Bereich muss deshalb der Abschluss einer Gesellenprüfung oder ein vergleichbarer Qualifikationsnachweis obligatorisch sein.

Auch bei Gewerben, von denen zwar keine unmittelbare Gefahr ausgeht, die aber z.B. mit Lebensmitteln oder gefährlichen Chemikalien agieren, muss das Prinzip des

vorsorgenden Verbraucherschutzes durch ein Mindestmaß an Befähigungsnachweis sichergestellt werden. Gerade im Lebensmittelbereich hat sich seit der BSE Krise die Erkenntnis durchgesetzt, dass strengere Lebensmittelvorschriften und engmaschigere Kontrollen nötig sind, um neue Skandale zu verhindern und dem Präventionsgedanken zur Durchsetzung zu verhelfen. Es wäre völlig widersinnig, wenn jetzt die Reform der Handwerksordnung es jedem ermöglichen würde, sich ohne Ausbildung als Bäcker oder Fleischer selbständig zu machen. Geboten erscheint, dass bei allen von Anlage A nach Anlage B verlagerten Berufen der Abschluss einer Gesellenprüfung oder ein vergleichbarer Qualifizierungsnachweis zur Voraussetzung für eine Existenzgründung gemacht wird. Der Verbraucher muss darauf vertrauen können, dass auch bei diesen Handwerksbetrieben die erforderlichen Fachkenntnisse vorhanden sind. Zusätzlich könnte durch diesen Schritt die überdurchschnittlich hohe Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk erhalten bleiben.

Eine unnötige Erschwerung neuer Existenzgründungen wäre mit einem solchen Befähigungsnachweis nicht verbunden, wenn gleichzeitig die Ausbildungsordnungen modernisiert würden. Die Möglichkeit der Anerkennung von Fachabschlüssen ähnlicher Richtungen sowie die Streichung unnötiger Wartezeiten vor den Prüfungen sind nur zwei Beispiele für die überfällige Entbürokratisierung des Handwerks.

Wir halten es für sinnvoll, dass – wie vorgeschlagen – das Inhaberprinzip aufgehoben wird, womit dann natürliche Personen und Personengesellschaften handwerkliche Betriebe gründen und übernehmen können, ohne dass sie

selbst die handwerksrechtliche Befähigung besitzen müssen. Es reicht u.E. völlig aus, dass ein Betriebsleiter mit Meisterbrief bzw. Ausnahmegewilligung eingestellt werden muss. Dass auf diese Weise Nachfolgeprobleme im Handwerk entschärft werden können, liegt auch im Versorgungsinteresse der Verbraucher. Allerdings muss sichergestellt werden, dass diese Liberalisierung nicht durch Pro-Forma oder Mehrfach-Anstellungen von Meistern missbraucht wird.

Die Reform der Handwerksordnung sollte auch dazu genutzt werden, Unstimmigkeiten zwischen den traditionellen Handwerksberufen und vergleichbaren modernen Berufsbildern, wie denen des IT-Fachmanns oder des Fernsehtechnikers, für die bislang kein Befähigungsnachweis vorgesehen ist, zu beseitigen. Auch die ungleiche Behandlung des Handwerks gegenüber industriellen Betrieben und Berufen, denen bei nahezu identischer Tä-

tigkeit kein oder ein geringerer Befähigungsnachweis abverlangt wird, ist im Zuge der Reform zu beseitigen. Das Berufsbild des Schlossers (Handwerkskammer) entspricht z.B. dem des Industriemechanikers (IHK). Während der bei der Handwerkskammer ausgebildete Schlossergeselle z.Zt. für eine Existenzgründung den Meisterbrief vorweisen muss, ist der bei der Industrie- und Handelskammer Auszubildende mit Erhalt des Gesellenbriefs berechtigt, einen eigenen Betrieb in dieser Branche zu errichten und zu führen. Dem Normalverbraucher sind solche unterschiedlichen Ausbildungsansätze kaum zu vermitteln.

Es muss hier dringend eine konsistente Gesamtregelung geschaffen werden, die einen gleichmäßigen Qualitätsstandard sicherstellt, ohne dabei einseitig bestimmte Berufe zu benachteiligen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)528

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.**I. Allgemeine Einschätzungen**

Zur Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland setzt sich die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU) dezidiert für Deregulierung und Entbürokratisierung auf allen Feldern ein. Die Förderung von Wettbewerb, umfassende unternehmerische Freiheiten und eine Reduzierung staatlicher und quasi-staatlicher Eingriffe müssen nach unserer Auffassung elementarer Bestandteil einer Reformagenda für Deutschland sein. Das Handwerksrecht in seiner gegenwärtigen Fassung widerspricht diesen Regeln; es hat von Beginn an das Handwerksgewerbe zulasten von Selbständigkeit und Wettbewerb übermäßig reguliert. Diese Beurteilung stellt keine Kritik oder Geringschätzung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Leistungen der deutschen Handwerker dar. Im Gegenteil: Der „Meisterbrief“ an sich wird von der ASU als Qualitätssignal positiv gewertet.

Die Kritik der ASU am gegenwärtigen Handwerksrecht bezieht sich auf den „Meisterzwang“ und seiner Einschränkung des Marktzutritts. Das „Kartell der Meister“ trägt zu wirtschaftlichen Fehlentwicklungen, resp. einer suboptimalen Ressourcenallokation, bei. Handwerklicher Wettbewerb und Existenzgründungen werden eingeschränkt, optimale Preis- und Qualitätsstrukturen bei handwerklichen Dienstleistungen werden beeinträchtigt. Höhere Preise durch die Kartellierung führen zu unerwünschten Verteilungsergebnissen sowie zu Standortnachteilen.

Das deutsche Handwerk wie die deutsche Wirtschaft insgesamt leidet unter einer anhaltenden Konjunkturkrise. Noch gravierender wirken sich die strukturellen Probleme,

insbesondere hervorgerufen durch das Steuerrecht, die reformbedürftigen sozialen Sicherungssysteme und die Überregulierung des Arbeitsmarktes, auf die deutsche Wirtschaft aus. Diese gefährden zunehmend auch die Rolle des unternehmerischen Mittelstands als Garant und Motor für Wachstum und Beschäftigung. Seit mehr als einem Jahrzehnt werden die notwendigen Strukturereformen zwar diskutiert, aber nur unzureichend umgesetzt. Hierunter hat gerade auch das deutsche Handwerk zu leiden. Bestandteil einer umfassenden Reformagenda ist aber auch eine Politik der Marktöffnung und Deregulierung. Diese, auch vom Handwerk zurecht im allgemeinen erhobene Forderung, muss auch den Handwerksbereich selbst einbeziehen. Ein offensiver Umgang mit Strukturänderungen würde die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des Handwerks wesentlich mehr stärken, als das Festhalten an althergebrachten, z.T. verkrusteten Strukturen. Auch wenn die Novellierung der Handwerksordnung allein kein wachstums- und beschäftigungspolitisches „Wunder“ vollbringen wird, so leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Förderung marktwirtschaftlicher, wettbewerblicher Strukturen.

Von der Novellierung wird eine Stärkung der Selbständigenkultur und eine Welle von Gründungen ausgehen, da Gesellen eine zusätzliche Option in ihrer beruflichen Laufbahn gewinnen. Mit der geplanten Reform ist auch eine Aufwertung des Handwerks verbunden, was die ASU für notwendig und begrüßenswert hält. Denn bereits vor der Gesellenausbildung wird für Schulabgänger ein Handwerksberuf wesentlich attraktiver, da mit ihm optional eine selbständige Existenz einhergehen kann. Das Handwerk als „soziale Gruppe“ wird somit zweifellos gestärkt.

Aus Sicht der ASU stellt die Ausnahmesituation des Handwerks gegenüber anderen Wirtschaftssektoren einen unverhältnismäßigen Eingriff in die individuellen Freiheitsrechte (Gewerbefreiheit, Berufsfreiheit) dar. Die HwO entspricht auch nicht erst seit einigen Jahren den wirtschaftspolitischen Bedingungen nicht mehr, sondern sie war seit ihrer Verabschiedung ein Vehikel gegen das marktwirtschaftliche Ordnungssystem. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits vor Jahren die Handlungsnotwendigkeiten angemahnt, die den Meistervorbehalt als subjektive Berufszulassungsschranke im Sinne des Art. 12 GG sieht.

Die ASU begrüßt daher ausdrücklich den Gesetzentwurf als überfällige Liberalisierung des Handwerksrechts. Die beiden Handwerksnovellen in den neunziger Jahren (1994 und 1998) haben nur unzureichend zu Marktöffnungen im Handwerksbereich beigetragen. Umso dringender ist jetzt, dass die mit dem Gesetzentwurf anvisierten Veränderungen zügig und in ihrer Gänze umgesetzt und nicht verwässert werden.

II. Gefahrengeneigtheit als einziges Kriterium der Selbständigkeit in Anlage A

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Katalog der heute 94 Berufe umfassenden „Anlage A“ der HwO, die den Meisterbrief als Voraussetzung für eine Betriebsführung vorschreibt, auf 29 „gefahr geneigte Berufe“ zu reduzieren. Die 65 in „Anlage B“ überführten Berufe, die dann als „zulassungsfreie Handwerksgerbe oder handwerksähnliche Gerbe“ definiert werden, benötigen den „Großen Befähigungsnachweis“ für eine selbständige, handwerkliche Tätigkeit somit nicht mehr. Die ASU sieht in dieser Reduzierung der Berufe mit Meisterzwang um mehr als zwei Drittel das zentrale Element des Gesetzesentwurfs und unterstützt die Lockerung nachdrücklich.

Mit der Umsetzung dieser Anpassungen der Anlagen A und B ist eine erhebliche Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten von Handwerksge sellen zur Selbständigkeit verbunden, die zugleich den Wettbewerb um Handwerksleistungen verstärkt und so marktgerechte Preise von Handwerksleistungen in hoher Qualität generiert. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass heute in der Schattenwirtschaft dargebrachte Leistungen in den regulären Markt zurückgeführt werden. Die ASU unterstützt daher die Abkehr vom „Großen Befähigungsnachweis“; ihr gehen die Bemühungen allerdings nicht weit genug, denn die Bereiche, die zu den sog. „gefahr geneigten Berufen“ gezählt werden, machen rund zwei Drittel der Betriebe im Handwerk aus. Auch für die in der Anlage A verbleibenden Handwerksgerbe ist nach unserer Auffassung ein Meisterzwang nicht zwingend.

Gefahrengeneigtheit

Die Aufrechterhaltung des Meisterzwangs für sog. „gefahr geneigte Berufe“ als Zugangsberechtigung zum Markt für Handwerksleistungen führt weiterhin zu den beschriebenen negativen Konsequenzen auf Existenzgründungsklima, Wettbewerb und Preise in den entsprechenden Bereichen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Beurteilung, welcher Bereich gefahr geneigt ist und welcher nicht, sich dem Vorwurf der „Willkür“ ausgesetzt sehen könnte. Eine objektive Beurteilung ist nur schwer möglich.

Bei der Abwägung dieser Negativ-Faktoren gegenüber den vermeintlichen Vorteilen der Protektion des Gefah-

renhandwerks ist zu berücksichtigen, inwieweit ein Unterschied in der sicherheitsrelevanten Qualifikation zwischen der Gesellen- und Meisterausbildung existiert. Bereits die Gesellenausbildung beinhaltet alle sicherheitsrelevanten Tatbestände. Wie bereits die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten zur Reform der Handwerksordnung (Mai 2001) zu Recht bemerkt, besteht für einen Sonderstatus des Gefahrenhandwerks deshalb keine (besondere) Notwendigkeit. Vollkommener Verbraucherschutz kann auch durch den Zwang, einen Meisterschule zu besuchen und den Meisterbrief zu erwerben, nicht gewährleistet werden kann. Wie in jedem anderen Beruf auch, sind Fehler und Mangelleistungen nicht in jedem Fall auszuschließen und im wesentlichen auf den individuellen Leistungserbringer zurückzuführen.

Die ASU plädiert dafür, den Meisterzwang auch für diese „gefahr geneigten Berufe“ aufzugeben und damit generell abzuschaffen. Maßnahmen zum vorbeugenden Konsumentenschutz im Gefahrenhandwerk werden damit allerdings deshalb nicht grundsätzlich abgelehnt, da die Ergebnisse der Handwerkstätigkeit oft sog. Erfahrungsgüter sind und die Qualität erst später erkennbar ist. Jedoch werden dafür nicht handwerksrechtliche Schutzvorschriften benötigt, sondern eher ist eine Anpassung des Haftungsrechts erforderlich. In vielen Branchen ist dies bereits heute schon der Fall.

Vor diesem Hintergrund plädiert die ASU im Grundsatz dafür, auch das Kriterium der Gefahrengeneigtheit als Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu überprüfen. Sie lehnt es jedoch ab, über die „Gefahrengeneigtheit hinaus noch weitere Kriterien einzubeziehen, wie dies die CDU/CSU-Fraktion vorschlägt. Die positiven Wirkungen der geplanten Reform würden weiter verringert, um den Status quo möglichst zu erhalten.

Freiwilliges Qualitätssiegel Meisterbrief

Der Meisterbrief kann als Qualitätsmerkmal im Wettbewerb um Handwerksleistungen als Orientierungshilfe für den Verbraucher dienen. Als fakultative Institution sollte der Meisterbrief nach wie vor als Gütesiegel fungieren, so wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Die ASU ist nicht für eine generelle Abschaffung des Meisterbriefs, sondern für die Abschaffung seines Zwangscharakters. Die Freiwilligkeit des Meisterbriefs sollte nach Auffassung der ASU dabei nicht nur auf die „zulassungsfreien Handwerksgerbe“ der Anlage B, sondern auch auf die „gefahr geneigten Berufe“ der Anlage A angewendet werden. Eine handwerksrechtliche Unterscheidung dieser beiden Berufsgruppierungen wäre damit hinfällig. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Erleichterungen für Selbständigkeit der in Anlage A aufgelisteten „gefahr geneigten Berufe“ wären im übrigen dann auch nicht erforderlich.

Bleibt der Gesetzgeber bei der Auffassung, dass das Kriterium der Gefahrengeneigtheit als Begründung für einen obligatorischen Meisterbrief anzuwenden ist, dann sind die Erleichterungen als Übergangs- und Testmodell jedoch sinnvoll. Laut Gesetzentwurf kann nach 10-jähriger Gesellentätigkeit, davon 5 Jahre in „verantwortungsvoller Stellung“, jeder Handwerker auch in diesen Berufen selbständiger Unternehmer werden. Weiterhin soll auch das Inhaberprinzip abgeschafft werden (§ 7 b des Entwurfs), womit jeder einen Handwerksbetrieb gründen kann, wenn er entsprechende Fachkräfte einstellt. Diese

Lockerungen würden die Wettbewerbsverzerrungen zumindest ansatzweise lindern sowie Nachfolgeprobleme und Betriebsübergaben erleichtern.

III. Auswirkung der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Die Novelle sieht sich in der Öffentlichkeit dem Vorwurf ausgesetzt, dass Ausbildungsqualität und-quantität spürbar zurückgehen würden.

Dass die Lockerungen im Handwerksrecht eine qualitative Aushöhlung der Berufsausbildung zur Folge haben, steht nicht zu befürchten. Die ASU stimmt den Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs zu. Ferner gelten die die Ausbildungsqualität vorschreibenden Ausbildungsordnungen für die entsprechenden Ausbildungsberufe auch weiterhin. Die Qualität der Berufsausbildung wird auch künftig durch Marktkräfte befördert. Unternehmen mit schlechtem Ausbildungsniveau werden eher gemieden und umgekehrt. Im Gegenteil wird - wie bereits angedeutet - die Attraktivität einer Ausbildung in Handwerksberufen erhöht, weil der Abschluss der Gesellenausbildung künftig den Weg in die junge Selbständigkeit erleichtert und Existenzgründungen als alternative Lebensplanung erreichbarer sind als zuvor. Dies trifft nach 10-jähriger aktiver Gesellentätigkeit auch für die Gefahrenhandwerke zu.

Ebenfalls steht nicht zu befürchten, dass die Zahl der Ausbildungsplätze insgesamt zurückgehen wird. Die Argumentation der Novellierungsgegner lautet, dass sich die Handwerksbetriebe das „Zuschussgeschäft Ausbildung“ nicht mehr leisten könnten. Aus gesellschaftspolitischer Verantwortung bilde das Handwerk heute weit über Bedarf aus. Diese Ausbildungsbereitschaft der Handwerksbetriebe werde sinken, wenn die Handwerksmeister sich der Gesellenkonkurrenz ausgesetzt sähen. Sollte der „altruistische“ Ansatz alleiniger Beweggrund für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen sein, so ist nicht plausibel, weshalb Handwerksgehilfen nicht ähnlich altruistisch in ihren neu gegründeten Betrieben sein sollten wie ihre Meisterkollegen.

Allerdings ist eher davon auszugehen, dass die Ausbildung von jungen Menschen nicht allein altruistisch motiviert ist, sondern vielmehr betriebswirtschaftlichen Prinzipien und Kennzahlen unterliegt. In der Tat sind mit der Ausbildung hohe Kosten für die Unternehmen verbunden. Dies liegt zum einen an den Ausbildungsvergütungen, die von den Tarifpartnern festgelegt wurden. Zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft sind daher die Tarifpartner aufgefordert, die bisherigen Abschlüsse einer Überprüfung zu unterziehen.

Hinzu kommt, dass die abnehmende Qualität der Schulabsolventen zunehmend zu einem Ausbildungshemmnis wird. Bei über einem Drittel (35,6%) der befragten selbständigen Unternehmer in einer ASU-Mitgliederumfrage wurde eine starke bis sehr starke Verschlechterung festgestellt. Insgesamt führt diese Entwicklung dazu, dass fast zwei Drittel der Unternehmer (63,0%) angeben, 10% und mehr Zeit in die Ausbildung ihrer Lehrlinge investieren zu müssen, um diese mit der notwendigen Grundausstattung von Wissen und Information für die bevorstehende Ausbildung zu versorgen. Aus ASU-Sicht liegen in der Ausgestaltung des Bildungssystems die Probleme im Bereich der Berufsausbildung und nicht durch eine Reform der HwO. Die ASU sieht insgesamt für das Ausbildungsgeschehen positive Gesamtwirkungen durch die

HwO-Novelle: jeder - vor allem aber Inhaber geführte - Handwerksbetrieb hat einen Anreiz, seine eigene mittel- und langfristige unternehmerische Basis auch durch gutes Fachpersonal zu erhalten und zu erweitern. Die Ausbildung junger Menschen liegt daher im ureigenen Interesse der selbständigen Unternehmer.

IV. Deutsche Handwerksordnung und Europa

Zuletzt hat der Europäische Gerichtshof Deregulierungsanstöße im Jahr 2000 gegeben, da die konfliktierende Rechtsprechung (Gemeinschaftsrecht zum freien Dienstleistungsverkehr versus deutsche Handwerksordnung) zu einer Inländerdiskriminierung führt. Diese Diskriminierung ist gegenwärtig nicht nur im deutschen Grenzbereich Realität.

Dass das deutsche System in Europa keine Leitbildfunktion hat, wird bei einem Blick in die handwerksrechtlichen Regelungen in den europäischen Ländern deutlich. Lediglich Österreich und Luxemburg haben einen vergleichsweise umfassenden Handwerksbegriff. Alle anderen EU-Staaten haben zwar erhebliche Abweichungen in ihren Regelungssystematiken im Handwerksrecht, sind allesamt jedoch wesentlich weniger von Regulierung und Protektion geprägt. Insgesamt zeigt dieser Vergleich, dass das deutsche Handwerkssystem stark überreguliert ist, und dass entgegen der Befürchtungen von Handwerksvertretern, eine Deregulierung der HwO positive Wirkungen auf Wettbewerb, Wirtschaftsstruktur, Ausbildung und Beschäftigungen zeitigen wird. Nicht zuletzt ist die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten zur HwO zu ähnlichen Ergebnissen beim innereuropäischen Vergleich gekommen.

V. Sonstiges

Kammerbeitrag und -mitgliedschaft

In der Neufassung des § 113 b ist eine gestaffelte Befreiung der Kammerbeiträge für Existenzgründer in den ersten vier Jahren vorgesehen. Dies ist zur Förderung von Existenzgründungen wegen Kostenentlastungen zu befürworten.

Darüber hinaus sollte der generelle Zwangscharakter der Kammermitgliedschaft erneut einer Überprüfung unterzogen werden. Freiwilligkeit in der Interessenvertretung führt erstens zur Wahlfreiheit bei den Unternehmen hinsichtlich der sie vertretenen Institution bzw. einer generellen Abwahl. Zweitens werden nur Leistungen seitens der Interessenvertretungen angeboten, die der Nachfrage ihrer Mitglieder auch tatsächlich entspricht.

Anträge von CDU/CSU und FDP

Im Antrag der FDP-Bundestagsfraktion wird die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung mitverantwortlich für die derzeitige wirtschaftliche Lage - auch im Handwerk - gemacht. Richtig ist, dass die unternommenen oder unzureichenden Strukturreformen in der Steuer-, Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik eine Bürde für die deutsche Wirtschaft darstellen. Allerdings überschätzt die FDP-Bundestagsfraktion die positive Wirkung eines Meisterzwangs. Die ASU lehnt deshalb den FDP-Antrag ab. Gleiches gilt für den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, der stärker am obligatorischen „Großen Befähigungsnachweis“ festhält.

VI. Fazit

Die Vorschläge zur Liberalisierung des Handwerksrechts, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, werden von

der ASU mit Nachdruck begrüßt und in ihrer Gänze unterstützt. Eine Umsetzung dieser Vorschläge reduziert die Regulierungsdichte in Deutschland und sorgt für einen Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Handwerksbereich. Darüber hinaus wird Selbständigkeit gefördert, mit entsprechenden positiven Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation.

Die Abschaffung des Meisterbriefs bei 65 Handwerksberufen und die erleichterten Bedingungen für Selbständigkeit im neu definierten Gefahrenhandwerk - wie z. B. die Aufgabe des Inhaberprinzips - sind als die zentralen Elemente der Liberalisierung ordnungspolitisch sowie ökonomisch sinnvoll. Die selbständigen Unternehmer schlagen vor, in einem zweiten Schritt den Handwerksbereich dadurch zu liberalisieren, dass auch für die „gefährdungsgefährdeten Berufe“ der „Große Befähigungsnachweis“ als Pflicht entfällt, da die Meisterausbildung gegenüber der Gesellenausbildung keine wesentlichen sicherheitsrelevanten Qualifikationsunterschiede aufweist. Qualität und Sorgfalt ist auch in diesen handwerklichen Bereichen entscheidendes Merkmal für unternehmerischen Erfolg. Als fakultatives Qualitätssiegel kann der Meisterbrief weiterhin seine Gültigkeit behalten. Für das Ausbildungsgeschehen sieht die ASU mit der HwO-Novelle qualitativ sowie quantitativ positiven Auswirkungen.

Berlin, den 3. Juli 2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)541

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

IF - HANDWERK e.V. (Interessenverband freier und kritischer Handwerkerinnen und Handwerker)**1. Allgemeine Einschätzungen zur ökonomischen Ausgangslage und Auswirkung der Novelle, Gründungswelle und Selbstständigekultur, Zeitgemäßheit der Einschränkung der Berufsfreiheit durch die HWO u.a.****a) Der Meisterzwang ist keine Existenzgründungsgarantie**

Der Meisterbrief ist als Gründungsvoraussetzung ist aus zwei Gründen keine Gründungsgarantie. Zum einen wegen der Gründungsneigung der Prüflinge. Das zeigt eine neue Studie des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen (W. König, K. Müller, M. Heyden: Profile und Motive der Existenzgründer im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte, Heft 49, Göttingen 2003). Fünf Jahre nach der Meisterprüfung hatten sich nur 37 % der Meister selbstständig gemacht. Der Rest der Befragten stand der Existenzgründung ablehnend gegenüber (30%) bzw. gehörte zur Gruppe der Unentschlossenen, die während der Ausbildung wie auch nach erfolgter Meisterprüfung etwa gleich groß blieb (etwa ein Viertel). Der Meisterbrief und die von der Bundesregierung angestrebte Gründungsquote sind zwei verschiedene Paar Schuhe. Beides durch ein Junktim zu verknüpfen ist nach Überzeugung des IFHandwerk ohne Grundlage und deshalb falsch. Im Gegenteil: Ein Drittel der befragten Meister hatte nach fünf Jahren das Handwerk verlassen und ist zu einem großen Teil in die Industrie abgewandert, um dort Karriere zu machen. Der Meisterbrief als Karriere- und Aufstiegsqualifikation wird

auch nach der Deregulierung, wie Sie der Gesetzentwurf vorsieht, gebraucht werden, wo er nach Überzeugung der Betroffenen Karriere und Aufstieg fördert. Der Meisterbrief ist in erster Linie ein Karriereinstrument für als Arbeitnehmer beschäftigte Handwerker und wird auch in Zukunft als Aufstiegsqualifizierung gebraucht werden.

Dagegen rechnet der IFHandwerk e.V. wie auch die Monopolkommission mit neuen Arbeitsplätzen in sechsstelliger Größenordnung. Die Gründungsneigung bei Handwerkern ohne Meisterbrief ist nach unseren Erkenntnissen sehr hoch. Zwar wird auch hier die Rezession die Wirtschaftstätigkeit bremsen, jedoch besteht die Chance, dass in der Schattenwirtschaft bestehende Wirtschaftstätigkeit in die reguläre Wirtschaft überführt wird. Die Schattenwirtschaft ist nach wie vor ein Wachstumsbereich. Auch können viele bestehende Betriebe ohne Meister nicht offensiv werben und somit nur beschränkt marktmäßig agieren, weil sie Diskriminierung, Verfolgung und von der rotgrünen Regierung mit Zustimmung der etablierten Handwerksorganisationen verschärfte ruinöse Bußgelder fürchten. Das bremst die Wirtschaftsentwicklung und hat, wie die Regierungszahlen zeigen, den Rückgang im Handwerk nicht verhindert. Letztlich haben die durch den Meisterzwang maßgeblich gestützten verkrusteten Strukturen die Wirtschaftsentwicklung und den freien Wettbewerb behindert. Dass diese Hemmnisse nun gemildert werden sollen, ist begrüßenswert und entspricht den Prinzipien unserer Wirtschaftsform.

Der Meisterbrief als Zwangsvoraussetzung ist jedoch auch wegen der Verfolgungspraxis von Handwerkern ohne Meisterbrief ein Gründungshemmnis. Wegen der mit der Handwerksordnung im Zusammenhang stehenden Bußgeldvorschriften werden zudem Existenzen von Gewerbetreibenden zerstört, die bereits seit Jahrzehnten erfolgreich tätig sind. Ursache der einseitigen Verfolgung kleiner Handwerkerexistenzen ist nicht zuletzt das Interesse der Kommunen, aus den Bußgeldern Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu erzielen ist. Teilweise haben Handwerkskammern Verträge mit den Kommunen, die sie an den Überschüssen aus den vereinnahmten Bußgeldern beteiligen. Die Vertreter der Ordnungsbehörden werden geschult, wie mit den Beschuldigten umgegangen werden muss, damit die Bußgelder reichlich fließen, weil die Beschuldigten auf ein gerichtliches Verfahren verzichten. Wie dieses vonstatten geht, kann aus der Petition eines unserer Mitglieder entnommen werden, welche als Anlage 2 beigefügt ist. Was unser Mitglied schildert, haben viele andere Mitglieder ebenfalls seitens der Behörden in ähnlicher Weise erfahren müssen, nämlich dass die Behörde ein hohes Bußgeld festsetzt, welches im Widerspruchsverfahren immer wieder herabgesetzt wird, bis der Beschuldigte zustimmt. Wenn der Beschuldigte weiterhin ein Bußgeld nicht anerkennt, wird das Verfahren nicht selten eingestellt, nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet oder vor Gericht eingestellt. Im hier geschilderten Fall wollte die Behörde das Bußgeld dreimal so hoch festsetzen, wenn der Beschuldigte sich wehrt. Bevor im Anhörungsverfahren dem Beschuldigten der Bußgeldbescheid ausgestellt wurde, ließ der Bedienstete sich vom Beschuldigten durch Unterschrift bestätigen, dass er sich mit dem vereinbarten Bußgeld einverstanden erklärt und dieses in Raten von 400 € monatlich abzahlt. Schon bevor die im Bußgeldbescheid angegebene Widerspruchsfrist abgelaufen ist, wurde der Beschuldigte auf die Zahlungsverpflichtung hingewiesen.

Joachim Lutze, eines unserer aktiven Mitglieder, hat sich mit dem Vertreter der Ordnungsbehörde unterhalten. Ihm wurde erklärt, man wolle mit den Angeboten den Beschuldigten nur helfen, die unerlaubte Handlung einzusehen; dazu diene auch die Verpflichtung das Bußgeld freiwillig zu bezahlen, weil hierbei Vergünstigungen eingeräumt werden, wenn der Beschuldigte auf eine gerichtliche Entscheidung verzichtet. Als der Ordnungsamtsvertreter darauf angesprochen wurde ob er auch eine Erklärung abgeben könne, wonach die dem Beschuldigten zur Last gelegte Handlung tatsächlich gesetzlich verboten ist und sich somit in einer gerichtlichen Entscheidung keine andere Sichtweise ergeben könne, konnte der Bedienstete dieses nicht bestätigen. Weil aus einer verbindlichen Auskunft ein haftungsrechtlicher Anspruch hergeleitet werden könnte und dieses der Bedienstete vermeiden wollte, hat er eine Erklärung abgegeben, wonach man den Bußgeldbescheid nicht dahingehend ernst nehmen darf, dass auch tatsächlich die Handlung gesetzeswidrig ist.

Dass die vorgenannte haftungsrechtliche Problematik regelmäßig auftritt, beweist auch die Einlassung des Mittelstandsbeauftragten Herr Dr. Heidrich der niedersächsischen Staatskanzlei (vom 25.8.2002, Zeichen 103 - 32110/4):

"Die Einleitung eines Bußgeldverfahren ist noch kein abschließender Beweis, dass gegen die handwerklichen Abgrenzungskriterien verstoßen wird. Nach dem Ord-

nungswidrigkeitenrecht kann die zuständige Verfolgungsbehörde bei Verdacht auf Vorliegen von Schwarzarbeit nach dem SchwArbG ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. In diesem Verfahren hat die Behörde umfassend zu ermitteln und sämtliche für oder gegen den Betroffenen sprechenden Erwägungen zu prüfen und zu bewerten. Dabei kann die Verfolgungsbehörde am Schluss des Verfahrens durchaus zu dem Ergebnis kommen, dass ein Verstoß gegen das SchwArbG nicht vorliegt und das Verfahren einstellen." Dazu der das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 7, 152; 11,72) :

"Der Staatsbürger soll die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können. Er muss darauf vertrauen können, dass seine dem geltenden Recht entsprechendes Handeln von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt."

Offensichtlich sind weder die kommunalen Behörden noch die Landesregierungen in der Lage verbindliche Auskünfte darüber zu geben, welche Handlungen zweifelsfrei der gesetzlichen Einschränkung durch die Handwerksordnung unterliegen und somit, bei Nichterfüllung der Eintragungspflicht, ein Bußgeldtatbestand darstellt. Landesregierungen sowie kommunale Behörden haben gegenüber unserem Mitglied Joachim Lutze erklärt, dass sie wegen fehlender Haushaltsmittel, nicht in der Lage sind, den Personalbedarf sicher zu stellen, welcher erforderlich wäre, um Bürgern verbindlich darüber Auskunft zu geben, ob eine bestimmte Tätigkeit eintragungspflichtig ist, damit der Bürger eine Ordnungswidrigkeit im Vorhinein verhindern kann und somit künftig Verfolgungsmaßnahmen, die häufig mit Hausdurchsuchungen verbunden sind, nicht allein deshalb stattfinden, weil lediglich auf Grund einer Vermutung bereits Bußgeldverfahren eingeleitet werden.

Weil nach dem Grundgesetz eine Handlung nur dann als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden darf, wenn sie gesetzlich verboten ist, stellt der derzeitige Zustand einen rechtswidrigen Eingriff dar, welcher auch von strafrechtlicher Relevanz ist, denn der Tatbestand der Verfolgung Unschuldiger ist dann geben, wenn die Behörde Erkenntnisse unterdrückt, wonach der Beschuldigte möglicherweise keine Handlung vorgenommen hat, die gesetzlich verfolgt werden darf. Weil die Bediensteten der Verfolgungsbehörden lediglich die Möglichkeit eines Gesetzesverstößes dazu nutzen, um einen Bürger zu beschuldigen und ihm einen Bußgeldbescheid zustellen, erfüllt dieses den Straftatbestand der Verfolgung Unschuldiger, zumal wenn seitens der Behörde im nachhinein erklärt werden muss, dass sie für die Rechtmäßigkeit keine Haftung übernimmt, weil dieses ein zu großes Risiko darstellen würde und daher der Beschuldigte den Bußgeldbescheid nicht dahingehend ernst nehmen sollte, dass die Handlung auch tatsächlich gesetzlich verboten ist.

b) Der Meisterzwang ist nicht mehr zeitgemäß:

Der Meisterzwang ist wegen der unklaren Abgrenzung zwischen erlaubten und ohne Handwerksrolleneintragung verbotenen Tätigkeiten ein Gründungshemmnis und nicht zeitgemäß. Die Geschichte des großen Befähigungsnachweises im Handwerk zeigt, dass die Zwangsvoraussetzung in Form der Meisterprüfung niemals am Verbraucherschutz gemessen wurde, wie das der Gesetzentwurf (Drs. 15/1206) der Regierungsfractionen jetzt vorsieht, sondern dass er ein marktfremdes Instrument der

Regulierung war und vor 69 Jahren von den Nationalsozialisten als Instrument der Wahlwerbung erfolgreich genutzt wurde. 1935 wurde die Gewerbefreiheit im Handwerk durch die heutigen Zugangsregelungen ersetzt (ausführlich beschrieben in: Michael Wörle, Selbständig ohne Meisterbrief - was Handwerkskammern gern verschweigen, 9. Auflage München 2002). Insofern feiern die etablierten Handwerksorganisationen in diesem Jahr 2003 den falschen Geburtstag. Die heutige Handwerksordnung stammt aus dem Jahre 1953 und wird nächstes Jahr 70 Jahre alt. Damals wurden die Motive offen benannt: Mit dem großen Befähigungsnachweis als Zwangsvoraussetzung sollte die „Preisschleuderei“ bekämpft werden und somit der freie Wettbewerb beschränkt werden. Von Verbraucherschutz war nicht die Rede. Das wollen die Regierungsparteien zutreffend ändern und das findet die Zustimmung der Mitglieder des IFHandwerk e.V.

Im internationalen Vergleich werden Handwerker in Deutschland zudem nicht besser ausgebildet. Das zeigte der letzte internationale Wettbewerb, bei dem deutsche Gesellen bestenfalls das Mittelfeld erreichten (37. Berufsweltmeisterschaft 2003 St. Gallen <http://www.berufswm.com/de/index.html>). Auch Industriebetriebe, die im Ausland investieren, sehen keine Probleme darin, ihre Anlagen von heimischen, also nicht der deutschen Handwerksordnung unterworfenen, Dienstleistern instandhalten zu lassen.

Die kleinliche Berufsabgrenzung verhindert in der Praxis vom Markt dringend benötigte Komplettlösungen. So klagte zum Beispiel die Energiewirtschaft, gesetzliche Bestimmungen denen zufolge überspitzt formuliert in Deutschland nur ein Elektriker ein Kabel und nur ein Installateur ein Wasserrohr berühren darf, seien veraltet. „Die verschiedenen Handwerks-Interessenvertretungen seien bestrebt, ihren Mitgliedern Vorrechte auf bestimmte Arbeiten zuzusprechen und zu sichern. In Zeiten, in denen der Kunde komplette Anschluss-Pakete verlange, sei es weder zumutbar noch praktikabel, für jeden noch so winzigen „Fachhandgriff“ extra den Fach-Handwerksmeister zu engagieren“ (Cellesche Zeitung, 27. Juni 1997). Die Handwerksordnung, so die Energiewirtschaft, lasse je nach Interessenstandpunkt unterschiedliche Auslegungen zu.

Wie unten ausgeführt wird, behindert der deutsche Meisterzwang den freien Dienstleistungsverkehr auch in der Europäischen Union zu Lasten inländischer Anbieter in Deutschland.

2. Zum Kriterium der Gefahrengeneigntheit als alleiniger Zugangsvoraussetzung nach Anlage A u.a. am Beispiel handwerklicher Elektrotechniker-Tätigkeiten

Der IFHandwerk begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf (Drs. 15/1206) zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerblicher Vorschriften als überfälligen Schritt in die richtige Richtung. Der Paradigmenwechsel, der mit dem Gesetzentwurf (Drs. 15/1206) angestrebt wird, begründet den meisterlichen Ausbildungsstand aus Verbrauchersicht zutreffend neu und stellt die Gefahrenabwehr in den Vordergrund. Die hiermit angestrebte Deregulierung des Handwerks, der als einer der letzten gewerblichen Bereiche in Deutschland noch den Marktzutritt durch hohe Marktzutrittsschranken behindert, ist ein

notwendiger Schritt in einem zusammenwachsenden europäischen Binnenmarkt.

Die Ausrichtung der Berufszugangsvoraussetzungen auf Gefahrenhandwerke ist nach Auffassung des IFHandwerk e.V. grundsätzlich richtig. Allerdings ist die Vermeidung von Gefahren auch heute schon in zahlreichen Berufen in Form von zusätzlichen Regulierungen außerhalb der Handwerksordnung üblich. Die Umsetzung dieser Vorgabe fällt in dem Gesetzentwurf unbefriedigend aus. So bliebe beispielsweise für den Zahntechniker auch nach Ausgliederung aus der Anlage A HWO Voraussetzung für die selbstständige Betätigung die Erfüllung der Anforderungen des Medizinproduktegesetzes, für den Elektriker oder Gas- und Wasserinstallateur die Eintragung in des Verzeichnis der Energieversorgungsunternehmens, Heizungsanlagen müssen weiterhin vom Bezirksschornsteinfeger abgenommen werden, für die Statik von Bauwerken wird weiterhin ein Statiker beauftragt werden müssen. Der durch den Verbleib in der Anlage A HWO notwendige inhaltliche Ausbildungsüberschuss geht somit an der Zielsetzung vorbei und verfehlt sein Deregulierungsziel. Während beispielsweise für Schweißerarbeiten die Prüfungen regelmäßig erneut abgelegt werden müssen, ist Weiterbildung für Handwerksmeister auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf noch immer kein Zwang. Insofern bietet eine vor 40 Jahren abgelegte Meisterprüfung keine Gewähr für die Kenntnis des Stands der Technik. Wenn Walter Riester, geprüfter Fliesenlegermeister, nach heute 34 Jahren beruflicher Abstinenz als Bundesminister a.D. wieder in seinen alten Beruf zurückkehren möchte, so wird ihn keiner fragen, ob und wie viele fachtheoretische und fachpraktische Weiterbildungen er in seiner Zeit als Bundesarbeitsminister absolviert hat, um in seinem alten Beruf auf dem Laufenden zu bleiben. Dies wird nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes es zwar im Fliesenleger in Zukunft obsolet sein, weil er nicht mehr zulassungspflichtig sein wird. In anderen in der Anlage A HWO verbleibenden Handwerken, die der Gesetzentwurf als gefahrengeneigt ansieht, wird es aber auch in Zukunft nicht wichtig sein, ob der Handwerksmeister up to date ist. Der vorliegende Gesetzentwurf verschärft somit die Berufszugangsvoraussetzung, ohne dass damit auch eine Qualitätssteigerung zu erwarten ist. Dass dieses auch auf einer niedrigeren Ebene geht, zeigt der Gesetzentwurf, indem er den Büchsenmacher durch eine Verschärfung der Schussverordnung ohne Gefährdung des Verbrauchers in die Anlage B verschob. Dieser Weg ist auch bei den meisten anderen Handwerken der Anlage A möglich, so dass der große Befähigungsnachweis ersatzlos abgeschafft werden kann.

Fazit: Das von den Regierungsparteien eingeführte Kriterium der Gefahrengeneigntheit ist grundsätzlich begrüßenswert und dennoch in der vorgelegten Form problematisch. Der Gesetzentwurf (Drs. 15/1206) ist insofern inkonsistent, bleibt doch das Anbieten auf dem Markt auch in Gefahrenhandwerken weiterhin möglich wie z.B. im unerheblichen Nebenbetrieb und Hilfsbetrieb nach § 2,3 HWO oder im Reisegewerbe nach § 55 GewO.

Beispiel Elektrotechniker:

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, mit der Einschränkung der freien Berufswahl von 29 verbleibenden Gewerbearten in der Anlage A HWO den Schutz von „Leben und Gesundheit Dritter“ zu sichern: „Bei diesen Ge-

fahren für Leben und Gesundheit ist zu gewährleisten, dass ein handwerklich tätiger Gewerbetreibender, dessen Gewerbe zu solchen Gefährdungen führen kann, nur dann zur Handwerksausübung zugelassen wird, wenn er die hierfür erforderliche Qualifikation besitzt“ (aus der Begründung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerbe-rechtlicher Vorschriften).

Der IFHandwerk stimmt der Zielsetzung nur insoweit zu, dass ein Gefahrenhandwerk nur von einem handwerklich qualifizierten Gewerbetreibenden oder seinem Arbeitnehmer ausgeübt werden darf, der die hierfür erforderliche Qualifikation nachgewiesen hat. Das ergibt sich u.a. bereits aus den, für alle Gewerbebranchen gleichermaßen verbindlichen Vorschriften Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften. Diese haben sich in der Praxis bewährt. So verlangt zum Beispiel die Unfallverhütungsvorschrift (UVV) "elektrische Anlage und Betriebsmittel" (VBG), dass unbeaufsichtigte Arbeiten nur von einer Elektrofachkraft oder "Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten" durchgeführt werden dürfen. VBG § 2, Abs. 3 (Elektrofachkraft): "Als Elektrofachkraft im Sinne dieser UVV gilt, wer auf Grund seiner fachlichen Ausbildung, Kenntnisse und Erfahrungen sowie Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen, die ihm übertragenen Arbeiten beurteilen und mögliche Gefahren erkennen kann."

Die Durchführungsanweisung führt hierzu u.a. Folgendes aus: "Sollen Mitarbeiter, die die obigen Voraussetzungen (Elektrogeselle, -meister, usw.) nicht erfüllen, für festgelegte Tätigkeiten, z. B. nach § 5 Handwerksordnung, bei der Inbetriebnahme und Instandhaltung von elektrischen Betriebsmitteln eingesetzt werden, können diese durch eine entsprechende Ausbildung einer Qualifikation als ‚Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten‘ erreichen. Festgelegte Tätigkeiten sind gleichartige, sich wiederholende Arbeiten an Betriebsmitteln, die vom Unternehmer in einer Arbeitsanweisung beschrieben sind. In eigener Fachverantwortung dürfen nur solche festgelegten Tätigkeiten ausgeführt werden, für die die Ausbildung nachgewiesen ist."

Aus der Durchführungsanweisung ergibt sich, dass bereits ein Geselle die Anforderungen erfüllt, welche im Regierungsentwurf zur Vermeidung von Gefahren für Leben und Gesundheit gefordert werden. Auch die Tatsache, dass der Gesetzgeber bisher keine Bedenken hatte, dass auch Fachkräfte in eigener Fachverantwortung an elektrischen Betriebsmitteln mit sich wiederholenden Arbeiten beschäftigt werden, die keinen Gesellen- beziehungsweise Facharbeiterbrief erworben haben, lässt eindeutig erkennen, von welcher Erwägung sich der Gesetzgeber bis jetzt hat leiten lassen. Derjenige der eine Arbeit in eigener Verantwortung erbringen soll, von der für ihn oder Dritte eine Gefährdung ausgehen kann, soll diese nur ausführen dürfen, wenn er alle zur Abwendung dieser Gefahren erforderlichen Kenntnisse besitzt. Damit diese Forderung erfüllt wird, muss der Geselle das erforderliche Fachwissen haben und die erforderliche Eignung nachweisen. Daher muss diese Fähigkeit bereits bei der Ausbildung zum Gesellen oder Facharbeiter vermittelt werden und Grundlage für den erfolgreichen Abschluss einer Facharbeiterprüfung beziehungsweise Gesellenprüfung sein.

Strafrechtlich ist beim eingetragenen Handwerksbetrieb derzeit auch der vor Ort tätige als Arbeitnehmer beschäf-

tigte Geselle, der eigenverantwortlich Arbeiten erledigt, für die Vermeidung von Gefahren für Leben und Gesundheit verantwortlich. Welche Auswirkungen hat die geplante Novellierung der Handwerksordnung mit der erstmaligen Einführung einer Expliziten Verbraucherschutzbegründung auf die Frage der Verantwortung z. B. in einem Strafverfahren? Der IFHandwerk sieht unpraktikable Praxis-Auswirkungen, weil der zukünftige Arbeitgeber den Gesellen in vielen Bereichen nicht mehr unbeaufsichtigt arbeiten lassen dürfte. Auf der anderen Seite ist ein ausreichender Schutz für Leben und Gesundheit gewährleistet, wenn die bisherigen Unfall-schutz-Regelungen beibehalten werden.

Wenn mit dem Gesetzesantrag unterstellt wird, dass die Gefahren nur abwendbar sind, wenn eine Qualifikation in Form der Meisterprüfung oder zehnjährige Berufstätigkeit gefordert wird, kann eine solche Forderung nur auf sachfremde Erwägungen beruhen, "um den Mitgliedern der verschiedenen Handwerks-Interessenvertretungen Vorrechte auf bestimmte Arbeiten zuzusprechen und zu sichern." Diese Behauptung ist nicht eine Erfindung des IFHandwerks, sondern stammt von einem Energieversorger (Karl Hans Hradil, Geschäftsführer der Stromversorgung Ostthannover SVO GmbH, Cellesche Zeitung, 27. Juni 1997) und wurde von den Anteilseigentümern Land Niedersachsen, Landkreis Celle inhaltlich bestätigt (z.B. Oberkreisdirektor Celle Klaus Rathert und Aufsichtsratsvorsitzender der SVO). Dieser öffentliche Energieversorger hatte mit der Telekom eine Kooperationsvereinbarung, die vorsah, die Erstellung von Hausanschlüssen gemeinsam in Auftrag zu geben und diese Leistungen sich zukünftig von den Unternehmen erbringen zu lassen, die bisher die Erdarbeiten erbracht haben. Hierzu sollten die Subunternehmer ihr Personal bei dem Energieversorger unterweisen lassen, so dass diese anschließend die Fertigkeiten vermittelt bekommen, um als "Fachkraft für festgelegte Tätigkeiten" den Telefonanschluss, den Elektroanschluss, den Wasseranschluss, und soweit regional vorhanden auch den Gasanschluss zu erstellen, ohne dass während der Anschlussarbeiten die Versorgung unterbrochen wird. Die Arbeitnehmer mussten also mit besonderen Gefahren umgehen können die sich bei den Arbeiten an Hauptleitungen die unter Spannung stehen (Drehstrom mit Stromstärken von mehreren hundert Ampere und somit nicht mit den bei der Hausinstallation üblichen Gefahren vergleichbar sind). In Zeiten, in denen der Kunde komplette Anschlusspakete verlangt, sind auch nach Auffassung der Stromwirtschaft die in verschiedene Gewerke zu zerlegenden Einzelleistungen überholt.

Das Arbeitsamt Hannover hatte überprüft, ob die Arbeiten wirklich eigenverantwortlich durchgeführt werden, weil sonst eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, zumal der Subunternehmer als Arbeitgeber keine Fachkenntnisse hätte. Aus dem Schreiben des Arbeitsamtes Hannover (8. 4 1997, Zeichen III 09 – 7402.2):

"..... Die Arbeiten wurden durch den W. Mitarbeiter M. erledigt. Herr M war im Jahr 1996 im Haus der SVO in die entsprechenden Elektro-Arbeiten unterwiesen worden. Die diesbezüglichen Kenntnisse des Herrn M. wie auch entsprechend anderer Mitarbeiter der Firma W. werden in regelmäßigen Abständen überprüft. Die anfängliche Unterweisung des Herrn M. und auch die weiteren turnusmäßigen Sicherheitsunterweisungen erfolgen unentgeltlich. Unter Einsatz derart geschulten Personals

ist die Firma W. in der Lage, nicht nur die sonst üblichen Erdarbeiten, sondern auch das Erstellen der Elektroanschlüsse selbstständig zu erledigen. Die durch die Firma W. erledigten Elektroarbeiten sind werkvertraglich fassbar. ..."

Die staatliche Gewerbeaufsicht, welche die Einhaltung der vorgenannten Unfallverhütungs-vorschriften zu überwachen hat, bestätigte öffentlich, dass sie keine Bedenken gegen die bisherigen SVO-Praktiken habe und somit keine Einwände hinsichtlich des Prüfungsergebnisses gegeben hat und somit auch keine Gefährdung der Arbeitnehmer sowie der Hauseigentümer beziehungsweise der Bewohner vorliegt. Derartiges Personal sei in der Lage selbstständig und somit ohne Aufsicht eines Facharbeiters die sich aus der Tätigkeit ergebenden Gefahren zu erkennen und abzuwenden.

Aufgrund der Erkenntnisse der staatlichen Gewerbeaufsicht wurden auch Anfragen dahingehend beantwortet, dass keine Bedenken bestehen, solche Arbeiten von Arbeitnehmern erbringen zu lassen die keinen Facharbeiterbrief vorweisen können. Aus dem Schreiben der staatlichen Gewerbeaufsicht Celle vom 16.04.1997 (Zeichen: 24-4/97 Her/Dr)

"Für die von ihnen beabsichtigte Erstellung von Elektrohausanschlüsse sind die Anforderungen an eine ‚Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten‘ z. B. durch einen Sachkundelehrgang eines Elektrizitätsversorgungsunternehmens (EVU) und eine über einige Monate andauernden praktischen Ausbildung in den später eigenverantwortlich durchzuführenden Arbeiten als erfüllt anzusehen. Mit der vorher beschriebenen Fachkunde sind auch die Voraussetzungen des § 3; Abs. 1 der UVV erfüllt, so dass eine zusätzliche Beaufsichtigung durch eine weitere Elektrofachkraft nicht erforderlich ist."

In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass die Handwerksordnung zur Beurteilung einer abzuwendenden Gefährdung des Arbeitnehmers und Kunden, nicht herangezogen werden darf, weil deren Bestimmungen nicht auf die Bedürfnisse der Arbeitssicherheit abgestellt sind. Diese Tatsache ergibt sich bereits daraus, dass sich aus den Bestimmungen der Handwerksordnung ergibt, dass die Erben des eingetragenen Handwerksmeisters nach der bis jetzt geltenden Regelung des § 4 HWO den Betrieb auch ohne Fachkenntnisse befristet weiterführen dürfen, ohne dass in dieser Zeit besondere Schutzvorkehrungen für Dritte getroffen werden müssen. Nur die Anwendung der Unfallverhütungsvorschriften schränkt die so gewonnene Gewerbefreiheit ein und berücksichtigt die Gefahren der einzelnen Tätigkeiten, ohne darauf Rücksicht zu nehmen, ob es sich um Handwerk oder Industrie handelt bzw. die Vorschrift der Handwerksordnung anzuwenden ist. Auch die Handwerksorganisationen traten dieser Rechtsauffassung bei ohne einzuwenden, dass zum Nachteil der Arbeitnehmer und Kunden Gefahren entstehen könnten bzw. entstanden sind.

Nachdem auch die Fachverbände des Handwerks, eine Gefährdung ausgeschlossen hatten und die Handwerksordnung nicht als erweiterte Unfallverhütungsvorschrift angesehen werden konnte, waren Landes-, Bundesregierung und Bundesbehörden unter Berufung auf die Handwerksorganisationen in der Lage, dem Verdacht einseitiger Begünstigung entgegenzuwirken, dass im Zusammenhang mit dem Börsengang der Telekom diese zur Verbesserung des Geschäftsergebnisses Kooperations-

verträge mit Energieversorgern abschließen konnte, wonach auch zum finanziellen Vorteil dieser Energieversorger Subunternehmer zukünftig Arbeitnehmer unter Verstoß der Unfallverhütungsvorschriften beschäftigen sollten. Damit wurde dem Verdacht entgegengetreten, die Bundesregierung habe zusammen mit den Landesregierungen die Aufsichtsbehörden angewiesen, zum finanziellen Vorteil der Bundesregierung, als Eigentümer der Telekom, die Unfallverhütungsvorschriften anders anzuwenden, als wie sie es üblicherweise bei privaten Unternehmen beziehungsweise auch Konkurrenzunternehmen der Telekom angewendet.

Wenn die Bundes und Landesregierung zusammen mit den für die Arbeitssicherheit zuständigen Behörden eine Gefährdung ausdrücklich verneint haben und wenn Arbeitnehmer, die lediglich eine Qualifikation als "Fachkraft für festgelegte Tätigkeiten" besitzen, derartige Leistungen erbringen, dann ist nicht mehr nachvollziehbar, weshalb mit dem großen Befähigungsnachweis für das in der Anlage A nach dem Gesetzesantrag verbleibende Elektrohandwerk nun ein höherer als in der bisherigen Praxis verlangter Qualifikationsnachweis geeignet sei, den Schutz von Leib und Leben als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut besser zu schützen und sich daraus zwingend die Notwendigkeit zur Einschränkung der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG ergibt.

Der IFHandwerk ist der Auffassung, dass zur Erreichung des im Gesetzesantrag genannten Zieles die in der Praxis vorhandenen Vorschriften im Elektrotechnikerhandwerk ausreichen. Eine analoge Anwendung ist auch für andere als Gefahrenhandwerke eingestuft Handwerke möglich. Damit ist kein Grund für einen Verbleib in Anlage A mehr ersichtlich, wenn es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der erforderliche und vom IFHandwerk befürwortete Schutz von Leben und Gesundheit Dritter auf einfachere Art und Weise erreicht werden kann. Der Schutzzweck der Novellierung wird insbesondere dann besser erreicht, wenn regelmäßige Nachweise wie etwa bei Schweißerarbeiten oder Medizinprodukten nach dem Medizinproduktegesetz erbracht werden müssen, die sicherstellen, dass die Kenntnisse und Fertigkeiten wie auch Betriebsvorrichtungen dauerhaft auf dem neuesten Stand der Technik vorhanden sind.

Folgender Praxis-Fall verdeutlicht, welche nachteiligen Folgen der IFHandwerk verhindern will:

Der Verkäufer W., der mechanische und elektronische Sicherheitstechnik verkauft und montiert, erkundigt sich bei der Polizei, wo es Einbrüche gegeben hat, um anschließend in diesem Gebiet den Haus- und Wohnungseigentümern Sicherheitstechnik anzubieten. Der Verkäufer ist erfolgreich bei seinen potenziellen Kunden und die Kunden bestellen in großem Umfang, so dass mehrere Monteure des Händlers mehrere Tage damit beschäftigt sind, diese einzubauen. Ein frustrierter Handwerksmeister, der für einen Bauräger arbeitet und von diesem weniger Aufträge erhält, ist verärgert über das florierende Geschäft des Konkurrenten, fehlt ihm offensichtlich das Verkaufstalent und der Einfallsreichtum, ebensolche Verkaufswege zu beschreiten. Der Handwerksmeister zeigt daher den Händler bei der Ordnungsbehörde an. Daraufhin beantragt ein provisionsabhängiger Beamter einen Hausdurchsuchungsbeschluss, um zu ermitteln, in welchem Umfang die Monteure des nicht in die Handwerksrolle eingetragenen Verkäufers handwerkliche Leistungen erbracht haben. W. erhält einen Bußgeldbe-

scheid, weil er das eintragungspflichtige Handwerk des Elektrikers, Schlossers und Rollladenbauers ausgeübt haben soll, ohne pflichtgemäß in die Handwerksrolle eingetragen zu sein. Hinsichtlich der Bußgeld-Forderung kann er die Leistung nicht mehr wirtschaftlich anbieten und ist wegen des Bußgeldes so ruiniert, dass er aufgeben muss und somit die Arbeitsplätze verloren sind.

Der Handwerksmeister war in diesem Fall kein guter Verkäufer. Er war nicht in der Lage gewesen, die Aufträge zu generieren. Er hätte die Arbeitsplätze, die durch das ruinöse Bußgeld vernichtet wurden, nicht geschaffen. Er hat jedoch mit Hilfe der Handwerksordnung die vorhandenen Arbeitsplätze vernichtet.

Fazit: In der Praxis werden schon heute andere Anforderungen gestellt, die regelmäßig und fortlaufend überprüft und durch den fortlaufend zu wiederholenden Nachweis höher sind. Der von den Regierungsparteien eingebrachte Gesetzesantrag verschärft somit die Berufszugangsvoraussetzung, ohne dass damit auch eine Qualitätssteigerung zu erwarten ist.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildungsneigung im Handwerk

Der IFHandwerk e.V. erwartet keine sachlich begründeten negativen Auswirkungen. Für die Ausbildungsleistung des Handwerks ist der Meisterbrief als Zwangsvoraussetzung nicht notwendig. Dies zeigt schon ein Blick in die Geschichte. Den höchsten Ausbildungsstand hatte das deutsche Handwerk 1926 mit 767.000 Lehrlingen (Mirbach, Horst: Das Recht auf selbständige Arbeit, 3. Aufl. 1993, Seite 116). 1926 war der Berufszugang zum Handwerk noch vollständig frei. Der IFHandwerk e.V. appelliert an die Bundestagsparteien, den überfälligen Reformschritt nicht zu verhindern, wenn die etablierten Handwerksorganisationen mit einem Ausbildungsboykott drohen.

4. Der große Befähigungsnachweis und Europa

Mit dem Wirksamwerden des EU-Binnenmarktes ist allein schon die Ungleichbehandlung zwischen Inländer- und Ausländerberufserfahrungen ein Akzeptanzproblem in der Bevölkerung, weil sie nicht mehr erklärbar, geschweige denn zu rechtfertigen ist. Die anhaltende Diskussion um den großen handwerklichen Befähigungsnachweis zeigt dies nachhaltig. In allen europäischen Mitgliedsstaaten außer Luxemburg gibt es eine derartige Berufszugangsregelung nicht. In Österreich wurden der Meisterzwang wegen der Diskriminierung der Inländer gegenüber den EU-Ausländern vom Verfassungsgerichtshof am 9. 12.1999 fristlos beseitigt. Das Verfassungsgericht hat die Betätigungs-Beschränkung für Österreicher als unbegründet angesehen, als Benachteiligung der Inländer gegenüber ausländischen Mitbewerbern und deshalb entschieden, sie daher als verfassungswidrig aufzuheben. Da das deutsche und das österreichische Handwerksrecht (schon aus historischen Gründen) sehr ähnlichen sind, kann bei allen Unterschieden in der nationalen Rechtsprechung daraus abgeleitet werden, dass auch das deutsche Handwerksrecht nicht europafest sein kann. Es führt insbesondere nach der Entscheidung des EuGH zum Fall Corsten zu einer auf Dauer unhaltbaren Ungleichbehandlung zu Lasten deutscher Mitbewerber.

Die durch die EuGH-Rechtsprechung notwendigen Anpassungen im deutschen Handwerksrecht müssen zu Zulassungsvereinfachungen führen, die auch deutschen Mitbewerbern zu Gute kommen müssen. Unabdingbar ist hierbei für alle weiterhin zulassungspflichtigen Handwerksberufe, dass die Zulassungsentscheidungen von einer neutralen Instanz ausgesprochen werden. Die Handwerkskammern sind hier keinesfalls als neutral anzusehen. Das zu glauben, würde bedeuten, den Bock zum Gärtner zu machen. In Schleswig-Holstein wurde die Kompetenz zur Entscheidung über Ausnahmebewilligungen den Handwerkskammern übertragen. Dieses hat für die handwerkliche Berufsfreiheit fatale Konsequenzen, die nicht von der Statistik erfasst werden, weil den abzulehnenden Berufsbewerbern das Zurückziehen ihres Antrags regelmäßig nahegelegt wird. So bleibt die Ablehnungsquote künstlich niedrig.

Der Meisterbrief als Zwangsvoraussetzung ist keine Gründergarantie, weil die Meisterprüfung vorwiegend aus Karrieremotiven zur Aufstiegsfortbildung abhängig beschäftigter Handwerker abgelegt wird. Das wird auch zukünftig so sein. Die Verfolgungspraxis von Handwerkern ohne Meisterbrief kostet Arbeitsplätze und bremst die Gründungsneigung. Der Meisterzwang ist der Marktwirtschaft schon historisch wesensfremd, wie die Geschichte zeigt. Der Paradigmenwechsel zu mehr Verbraucherschutz ist zu begrüßen. Die Gesetzesanträge aller Parteien werden diesem Anspruch jedoch nicht gerecht, wie ausführlich insbesondere am Beispiel des Elektrotechnikers dargelegt wird. Der Meisterzwang dient nicht der Qualitätssicherung. Andere Möglichkeiten sind hier sinnvoller, wie u.a. am Beispiel des Büchsenmachers dargelegt wurde. Negative Auswirkungen auf die Ausbildungsneigung sind nicht zu erwarten.

5. Zusammenfassung:

In der Anlage1 zu unserer Stellungnahme weisen wir auf Detailfehler der Gesetzesanträge hin. In Anlage2 ist eine Petition eines Handwerkers abgedruckt, die beispielhaft das Schicksal von Handwerkern ohne Meisterbrief schildert.

In der Anlage1 zu unserer Stellungnahme weisen wir auf Detailfehler der Gesetzesanträge hin. In Anlage2 ist eine Petition eines Handwerkers abgedruckt, die beispielhaft das Schicksal von Handwerkern ohne Meisterbrief schildert.

Anlagen

Anlage 1: Beurteilung ausgewählter Einzelheiten der Gesetzanträge (Drs. 15/1206 sowie 15/1107)

Unerheblichkeitsgrenze (§ 3 HWO):

Die Änderung ist dringend erforderlich, weil nach unseren Beobachtungen in der Praxis der Schwarzarbeitsverfolgung der Aufwand zur Ermittlung der Unerheblichkeitsgrenze unverhältnismäßig hoch ist und regelmäßig strittig. Die Anwendung der in der Handwerkszählung ermittelten Umsatzgrenzen führte in der Verwaltungspraxis nicht zu der erwünschten Rechtssicherheit. So verweigern zuständige Handwerkskammern nach Informationen des IFHandwerk die Bekanntgabe der für sie gültigen Umsatzgrenze, initiieren aber gleichzeitig ein Ordnungswidrigkeitenverfahren, bei dem die Ermittlungsbehörde mit Hilfe eine Hausdurchsuchung Informationen beschafft, die wiederum nur ergeben, dass die Unerheblichkeitsgrenze nicht überschritten wurde. Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Arbeitszeitgrenze fallen diese Abgrenzungsprobleme weg. Allerdings bleibt

weiterhin fraglich, ob die Gesetzentwürfe die notwendige Abgrenzung der Betriebsteile in der Praxis rechtssicherer gestaltet. Der IFHandwerk bezweifelt das entschieden. Die Abgrenzung ist heute in der Praxis aufwendiger als bei einem Mordprozess (so ein Richter des Amtsgerichts Winsen/Luhe).

Der Entwurf der Regierungsparteien zielt auf eine reine Arbeitszeitgrenze ab, der Entwurf von Hinsken & Kollegen von der CDU/CSU schlägt eine Orientierung an der jeweiligen durchschnittlichen Lohnsumme vor. In beiden Fällen bleiben jedoch Abgrenzungsprobleme, die ohne verbindliche Festlegungen die Praxisprobleme nicht beseitigen. Die Arbeitszeitgrenze hat unter den gegebenen Umständen den Vorteil der leichteren Überprüfbarkeit, weil sie einheitlicher ist. Eine an der Lohnsumme orientierte geht insofern fehl, weil erst Lohn zuzüglich Materialeinsatz den Umsatz ausmachen. Eine einheitliche Umsatzgrenze von 50.000€ hätte demgegenüber den Vorteil einer klareren Grenzziehung und wäre in der Buchführung als Zielumsatz steuerbar.

Datenübermittlung (§ 5a Abs. 2 HWO)

Die Aufhebung des Inhaberprinzips ist begrüßenswert und scheint parteienübergreifender Konsens zu sein. Der heute vorfindbare Konzessionsträgertourismus durch „Verleih“ des Meistertitels ist eine begründete Gefahr, da nicht selten Handwerksmeister ihre Ausbildung dazu benutzen, um Mehrfach-Gehälter ohne Arbeitsleistung zu beziehen. Das Konzessionsträgerunwesen beweist allerdings, dass zahlreiche Betriebe schon heute am Markt bestehen und solide Handwerksleistungen ohne Meisterbrief erbringen. Dem ist mit einer Verbesserung des Datenaustausches nicht wirksam zu begegnen, weil die Wurzel des Übels der beschränkte Berufszugang ist. Die heutige Praxis ist ungenügend. So ist nicht verständlich, warum ein einheitliches Handwerksunternehmen im Baubereich mit zahlreichen, weit verstreuten Baustellen nur einen Konzessionsträger benötigt, während einem Meister die Leitung zweier Betriebe, die rechtlich selbstständig sind, versagt wird. Die Automatisierung des Datenaustausches behindert die Selbstreparaturkräfte des Marktes, zu denen – ohne moralische Bewertung – bei der derzeitigen und zukünftigen Gesetzeslage auch der Konzessionsträgerhandel gehört.

Meisterprüfungsinhalte (§ 7 Abs. 1 und 2 HWO)

Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, im Handwerk im Unterschied zu anderen gewerblichen Berufen betriebswirtschaftliche und kaufmännische Kenntnisse vorzuschreiben, weil in einer Marktwirtschaft die kaufmännische Befähigung dem Markt zu überlassen ist. Denkbar wäre ansonsten, dass ein fachlich hervorragend befähigter Handwerker die Meisterprüfung z.B. wegen nicht ausreichenden Buchführungkenntnissen nicht besteht, obwohl er für die kaufmännische Führung Fachkräfte einstellen kann, Kenntnisse und Fertigkeiten somit zukauf und in der Praxis wie Steuerberaterdienstleistungen auch kaufmännische Dienstleistungen regelmäßig zukauf. Die Eintragungsvoraussetzungen dürfen sich somit lediglich auf den Nachweis der fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten beschränken. Alles andere benachteiligt zulassungspflichtige Handwerker gegenüber anderen Gewer-

betreibenden. Dementsprechend muss der Gesetzesantrag wie folgt geändert werden:

Ausübungsberechtigung (§ 7 b HWO):

Die zehnjährige Berufstätigkeit im Gesetzesantrag ist zu lang. Zwar stellt diese einen deutlichen Fortschritt gegenüber der heutigen Regelung dar, ist jedoch immer noch deutlich länger als die der EU-Mitbewerber und benachteiligt deshalb inländische Berufsbewerber im Handwerk. Notwendig ist eine Herabsetzung gem. § 1 der EWG-EWR-HwVO vom 4.8.1966. Notwendig ist dieses nicht nur aus Gründen der heute existierenden Inländerdiskriminierung, sondern auch, um Frauen im Handwerk den Berufszugang zu erleichtern. Außerdem ist die Voraussetzung der zehnjährigen Berufstätigkeit für innovative Quereinsteiger im Handwerk wie beispielsweise Erfinder eine unnötige Blockade für die Verwertung ihrer urheberrechtlichen Erfindungen. So ist dem IFHandwerk der Fall eines Maschinenbauers bekannt, der für seine Neuentwicklung im Baumschulbereich sechs verschiedene Meisterprüfungen hätte absolvieren müssen, um das Fahrzeug selbst produzieren zu dürfen.

In der Praxis ist zudem die Abgrenzung zwischen einfacher Berufstätigkeit und Berufstätigkeit in herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung nicht selten strittig. Deshalb muss der Begriff der „herausgehobenen, verantwortlichen oder leitenden Stellung“ präzisiert werden. Geeignet ist folgende Ergänzung: „Ein wesentliches Merkmal hierfür ist die Führung von Mitarbeitern“. Dieses kann in der Praxis einfacher bewertet werden als die Bewertung der Tätigkeit in fachpraktischer, fachtheoretischer, kaufmännischer und mitarbeiterbezogener Hinsicht.

Den Ausführungen in der Gesetzesbegründung der Regierungsparteien zur Verwaltungspraxis ist zuzustimmen. Ziel muss eine objektive und neutrale Handhabung des Gesetzesvollzugs sein. An dieser mangelt es jedoch häufig. So ist in Schleswig-Holstein die Verwaltungskammer selbst geworden. Hier ist der Gesetzesvollzug tatsächlich de jure „Selbstverwaltungsangelegenheit“ der Handwerkskammern geworden, obwohl gerade diese verhindert werden sollte. Um solche Neuregelungen zu verhindern, ist § 8 dementsprechend zu präzisieren. Zu ergänzen ist demnach in § 8 Abs. 3 nach Satz folgender neuer Satz 2: „Verwaltungsbehörde kann nicht die Handwerkskammer sein.“

Artikel 7: Neue Rentenversicherungspflicht für Selbstständige des Gesetzesantrags der Regierungsparteien (Dr. 15/1206):

Die Änderung in SGB VI: § 2 Satz 1 Nr. 8 SGB VI mit den Bestimmungen über die Rentenversicherungspflicht von Handwerkern wird auf Anlage B-Handwerker pauschal ausgedehnt. Damit werden zukünftig alle selbstständigen Handwerkskammermitglieder beitragspflichtig in der Erläuterung wird dies als Folgerechtsänderung bezeichnet, um den Status Quo aufrechtzuerhalten. Tatsächlich werden 57 Anlage-B-Berufe neu rentenversicherungspflichtig! Der IFHandwerk e.V. lehnt diese Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht auf 57 weitere handwerkliche Gewerbe ab. Zum einen fehlt

jede Übergangsregelung. Hierdurch werden Selbstständige in wirtschaftlich schlechten Zeiten weitere Ausgaben aufgebürdet, auch wenn sie bereits privat für ihre Altersvorsorge vorgesorgt haben. Des Weiteren führen neue Rentenversicherungsmitglieder zu neuen Anspruchsberechtigten, die die Strukturprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung nur in die Zukunft verschieben.

Anlage 2: Schreiben an den Petitionsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Das folgende Schreiben eines Handwerks zeigt, wie schwierig für Handwerker die Abgrenzung zwischen erlaubten und ohne Handwerksrolleneintragung nicht erlaubten Tätigkeiten ist. Auch die zuständigen Ordnungsbehörden können hier in der Praxis nicht weiterhelfen. Dennoch werden die Betroffenen durch Hausdurchsuchungen und Bußgeldbescheide verfolgt und ruiniert.

Sehr geehrte Damen und Herren,

bitte, nehmen Sie sich meiner Angelegenheit an:

1984 habe ich mich als Ölfeuerungsmonteur selbständig gemacht. Drei Monate später bekam ich eine Ablehnung der Handwerkskammer mit der Begründung, Ölfeuerung sei Teilbereich des Heizungsbaus und ich Meister sein müsste. Da mir aber einige Kollegen bekannt waren, die dieses Gewerbe ausübten ohne Meister zu sein, habe ich bei der Handwerkskammer nachgefragt, wieso die und nicht ich?!

Ich sollte einen Namen nennen, was ich auch tat. Daraufhin wurde mir gesagt, dass dieser Betrieb unter Tankenschutz/Tankreinigung läuft. Meine Frage, ob ich es genauso machen könne, wurde bejaht. Meiner Frau konnte ich nun mitteilen: alles ist jetzt in Ordnung und ich kann loslegen!

Nun erschien am 11. 06.03 Herr Michael Bornhöft mit seiner Kollegin vom Ordnungsamt Kreis Ostholstein und teilte meiner Frau mit, dass gegen mich ein Verfahren wegen Verdacht auf Schwarzarbeit läuft -Beschlagnahme meiner Geschäftsunterlagen.

In der folgenden Woche lud er mich telefonisch zu einem Gespräch ein, welches am 20.06.03 stattfand.

Seine Kollegin war anwesend, ich war ohne Zeuge!

Dieses Gespräch war für mein Empfinden eine Gerichtsverhandlung. Ich saß einem Ermittler, Ankläger und Richter in Personalunion gegenüber. Meine Frage, ob bei der Handwerkskammer eine Beschwerde gegen mich eingegangen ist, wurde von ihm verneint. Weiterhin hat er mir bestätigt, dass ich Schwarzarbeit im eigentlichen Sinne nicht begangen habe, da sämtliche Arbeiten der ordnungsgemäßen Buchführung unterliegen. Steuern und Abgaben wurden bezahlt, ebenso der Steuerberater; die Bank gab Kredit -alles für den Ölfeuerungsmonteur!

Ebenso erhielt ich Wartungs- und Reparaturaufträge u.a. von den umliegenden Gemeinden für soziale Einrichtungen etc.

Ich verfüge über sehr gute berufliche Erfahrungen. Reklamationen sind keine, Stammkunde viele. Erwähnen möchte ich noch, dass ich Elektriker gelernt habe, und das zu dieser Zeit Heizungsbaufirmen Elektriker gesucht haben für Ölfeuerungsarbeiten. So bin ich 1970 bei einer Heizungsbau-Firma als Ölfeuerungs-Monteur eingestellt

worden. Bei dieser Firma war ich bis 1984, danach machte ich mich als Ölfeuerungs-Monteur selbständig.

Reichtümer habe ich nicht geschaffen, es reichte zum Leben. Wir sind beide 56 Jahre alt, unser Sohn ist 15.

Ich hatte in der Zeit vom 4.9.2000 - 13.12.2002 einen Gesamtumsatz von

€ 168.190,43. Auf Grund dieser Zahlen berechnete Herr Bornhöft das fällige Bußgeld gegen mich. Er sagte, üblich wären 15%, mindestens aber 10% des Umsatzes der letzten drei Jahre. Nachdem ich ihm erklärte, dass ich weder das Eine noch das Andere zahlen könne, da diese Summe einfach nicht vorhanden ist, und ich erst im März einen Hypo-Kredit von € 25.000 aufnehmen musste, erklärte Herr Bornhöft sich bereit, noch einmal 50% abzulassen und setzte ein Bußgeld von € 8.000 fest.

Er empfahl mir, dieses Verfahren zu unterschreiben, da ich sonst mit der 3 bis 4-fachen Buße zu rechnen hätte. Ich unterschrieb. Außerdem nannte er mir die Möglichkeit, die Buße in Raten abzahlend.

Mein Bruttoeinkommen betrug 2001 ca. DM 37.000,-- und im Jahre 2002 ca. € 20.000. Hiervon zahlte ich Steuern, Versicherungen, Sozialabgaben, Abgaben für Handwerkskammern usw. Ebenso mussten hiervon die Lebenshaltungskosten (Miete, Heizung, Strom) beglichen werden.

Meine Frau hat keine Einkünfte, mein Sohn ist 15 Jahre alt und Schüler. Ich besitze gemeinsam mit meinem Bruder ein Haus, in dem meine Mutter lebt, daher der Hypo-Kredit, wie schon erwähnt.

Sollte ich meinen Beruf, in dem ich seit 33 Jahren tätig bin, davon 19 Jahre selbständig, nicht mehr ausüben dürfen, müsste ich mit meiner Familie zum Sozialamt gehen. In meinem Alter (56 J.) habe ich keine Möglichkeit, eine Anstellung zu finden. Das Haus würde versteigert werden, meine Mutter in ein Altenheim kommen; für meinen Sohn sehe ich gar keine Perspektive: es wäre für ihn die Katastrophe!

Ich bitte Sie sehr, helfen Sie mir und meiner Familie.

Mit freundlichen Grüßen, Peter Z.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)527

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.**Zu 1. Allgemeine Einschätzungen:**

Wir halten die Entscheidung der Bundesregierung, im Rahmen der angestrebten Änderung der Handwerksordnung die Lebensmittelhandwerke der Bäcker, Fleischer und Konditoren aus der Anlage A herauszunehmen für eine gravierende Fehlentscheidung mit äußerst schwerwiegenden Folgen für den Verbraucherschutz, für die Ausbildungsbereitschaft unserer Betriebe und letztlich für die in den Lebensmittelhandwerken angebotenen Arbeitsplätze. Wir sind fest davon überzeugt, dass die von der Bundesregierung angestrebte Aufhebung der Meisterpflicht für die Betriebe des Lebensmittelhandwerks bald zu einer Verschlechterung der Lebensmittelqualität führen wird. Dies lässt sich ebenso einfach wie überzeugend damit begründen, dass die Qualität eines anspruchsvollen Lebensmittels in einem äußerst engen Zusammenhang mit der Qualifikation seines Produzenten steht. Nach der Entscheidung der Bundesregierung sollen künftig Minderqualifizierte in einem Markt tätig werden, der heute schon durch einen besonders scharfen Wettbewerb zwischen industriellen und handwerklichen Produzenten gekennzeichnet ist. Was Backwaren betrifft, so lässt sich der Konsum nicht beliebig steigern. Tatsache ist, dass die Anzahl der Bäckereien in den letzten Jahren gravierend zurück gegangen ist. Etablierte Bäckereien erhalten heute zusätzliche Konkurrenz durch Abbackstationen, die auch ohne Meisterqualifikation betrieben werden dürfen. Im Hinblick auf diese Entwicklung wird es nicht zu einer Gründungswelle in Bezug auf Bäckereien kommen, die Produkte herstellen, die nach der heutigen Rechtslage dem Meisterzwang unterliegen. Die zur Zeit noch gegebene Einschränkung von Art. 12 ist durch-

aus verfassungsgemäß und auch noch zeitgemäß. Tätigkeiten, die innerhalb einer kurzen Anlernzeit vermittelbar sind, dürfen auch heute schon ausgeübt werden. Nur Tätigkeiten, die einer größeren Anlernzeit bedürfen, unterliegen dem Meisterzwang.

Das Verhältnis der Verbraucher – unserer Kunden – zu unseren Betrieben ist in ganz überwältigender Mehrheit von einem hohen Maß an Vertrauen gekennzeichnet, das insbesondere mit der meisterlichen Kompetenz des Unternehmers und der fachlichen Kompetenz der Mitarbeiter begründet wird. Es liegt auf der Hand, dass die Entscheidung der Bundesregierung zur Verminderung der Kompetenz- und Qualifikationsschwelle für die Unternehmen des Lebensmittelhandwerks zu allererst den wichtigen Gedanken des Verbraucherschutzes schwer beschädigt. Gleichzeitig wird der ohnehin bestehende Trend zur einheitlichen Standardisierung unserer Produkte unter dem Druck des industriellen und fachlich weniger kompetenten Wettbewerbs zunehmen. Damit werden reizvolle Vielfalt und individuelle Rezepturen verloren gehen. Gewiss wird Deutschland nicht verhungern, aber das genussvolle Essen, das nach unserer Auffassung wichtiger Bestandteil unserer Kultur ist, wird langweiliger werden. Ein Blick in die Vereinigten Staaten oder nach England belegt dies z. B. für den Backwarenereich.

Zu 2. Kriterium der „Gefahrengeneigtheit“

Die mögliche Gefährdung der Verbraucher durch den Konsum von Lebensmitteln, die mit einer geringeren als der meisterlichen Qualifikation hergestellt worden sind, darf vom Gesetzgeber nicht einfach vernachlässigt wer-

den. So zeigt alle Erfahrung, dass eine große Zahl der durch Lebensmittel verursachten Erkrankungen in bestimmten Bereichen der Gastronomie entstehen, deren Speisen durch lediglich geringfügig vorgebildete Gastwirte zubereitet werden. Gerade das Thema Hygiene, aber auch die wichtigen Fragen der Zutatenauswahl und Rohstoffqualität stellen wesentliche Teile der Meisterausbildung im Lebensmittelhandwerk dar. Gleichzeitig ist diese Qualifikation Ausdruck der engen Verzahnung zwischen Verbraucherschutzinteresse und dem legitimen wirtschaftlichen Interesse unserer Betriebe. Die Zuordnung der Berufe, von denen eine Gefahr ausgehen kann ist unvollständig, wenn man gerade die Lebensmittelhandwerke hier ausklammert. Es ist offensichtlich, dass von einer schlampig montierten Gasleitung oder einer schlecht isolierten Elektroleitung eine erhebliche Gefahr für den Verbraucher ausgeht. Ebenso offensichtlich ist es jedoch, dass von einem Lebensmittel, einem Stoff, der unmittelbar dem Körper zugeführt wird, eine direkte Gefährdung der Gesundheit oder sogar des Lebens ausgehen kann. Man denke nur an Glassplitter im Teig und mikrobiologische Beeinträchtigungen der Produkte, wie z. B. durch Salmonellen. Bisher kommt es hier im Bereich des Bäckerhandwerks selten zu Vorkommnissen. Das liegt an der systematischen Schulung bereits in der dreijährigen Lehre und auch in den Vorbereitungskursen auf die Meisterprüfung. Bei den Prüfungen wird dem Hygienebereich ein besonderer Stellenwert zugemessen. Die aktuelle Novellierung der Ausbildungsordnung Bäcker/Bäckerin berücksichtigt die Inhalte der Lebensmittelhygieneverordnung und der von unserem Verband in Zusammenarbeit mit den Bundesländern entwickelten Hygieneleitlinie in besonderer Weise.

Zu 3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Wird das Vorhaben der Bundesregierung umgesetzt, so werden sich künftig junge Leute fragen, warum sie die aufwendige Ausbildung zur Begründung ihrer beruflichen Existenz absolvieren sollen, wenn sie doch nachweislich das gleiche Ziel mit weniger Aufwand und minderer Qualität sozusagen auf dem Discountwege erreichen können. Wie sich diese unbezweifelbare Auswirkung des Beschlusses der Bundesregierung mit der gleichzeitigen Absicht vereinbaren lässt, die Bildungsanstrengungen und damit die berufliche Qualifikation gerade jüngerer Leute erheblich zu verbessern, ist weder für uns noch für unsere Kunden noch für unsere Auszubildenden verständlich zu machen. Die Bereitschaft zur Ausbildung eines fachlich qualifizierten Nachwuchses wird durch das Vorhaben der Bundesregierung geschwächt. Die Zahl der Meister wird zurückgehen und damit auch die Zahl der Personen, die über die Ausbilddereignung verfügen. Das Angebot an Lehrstellen im Bäckerhandwerk wird sich sehr deutlich verringern.

Einzelfragen wird Herr Hauptgeschäftsführer Dr. Groebel am 08. Juli gerne beantworten.

Freundliche Grüße nach Berlin

gez. (RA Rainer Gassen)
Geschäftsführer

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)534

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks**Allgemeine Einschätzung - Ökonomische Ausgangslage**

Vor dem Hintergrund einer schwachen und sich dramatisch verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Konjunktur entwickelt sich auch das Friseurhandwerk mit rückläufiger Tendenz und negativen Branchenkennzahlen. Dabei wirken sich Konsumzurückhaltung, Arbeitslosigkeit und die Folgen schwacher Binnennachfrage, verstärkt durch besondere Kostenbelastung aufgrund gestiegener Energie- und Betriebskosten, negativ aus. Dazu kommen die spezifischen Probleme eines arbeitsintensiven Handwerks bei der Weitergabe der proportional besonders hohen Lohnzusatzkosten und Abgabenbelastung verbunden mit der Schwierigkeit der Überwälzung der Mehrwertsteuerbelastung auf den Endverbraucher. Dies drückt sich in der Umsatzentwicklung im Friseurhandwerk, wie in auch in anderen Handwerksbereichen, immer deutlicher aus. Die oben beschriebenen Faktoren führen zu einem Umsatzrückgang in 2001 und 2002.

Tabelle 1 Entwicklung der Umsätze im Friseurhandwerk

Jahr	Veränderungsrate in Prozent
1998	-1,7
1999	+0,9
2000	+0,6
2001	-0,8
2002	-4,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Das Friseurhandwerk gehört als arbeitsintensives Dienstleistungsgewerbe zu den personalstarken Berufsgruppen

des Handwerks. Die schwierige Marktsituation im Jahr 2001 und vor allem erkennbar in 2002 hat jedoch auf die Beschäftigungsentwicklung in der Branche entsprechende negative Auswirkungen gehabt.

Tabelle 2 Entwicklung der Beschäftigten im Friseurhandwerk

Jahr	Veränderungsrate in Prozent
1998	-1,4
1999	-0,7
2000	-1,5
2001	-1,9
2002	-2,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Trotz der Verschlechterung der Beschäftigungssituation werden qualifizierte Fachkräfte im Friseurhandwerk gesucht. Bundesweit wurden 4.631 Mitarbeiter in Friseursalons gesucht, 1.167 davon als Teilzeitkräfte. Der konjunkturelle Einbruch wird insbesondere in 2002 deutlich sichtbar. Das Beschäftigungspotential von umgerechnet 240.000 Vollzeitkräften befindet sich, zumal die Betriebsgründungen zugenommen haben, trotz der schwierigen Rahmenbedingungen noch auf einem relativ hohen Niveau.

Obwohl die konjunkturellen Auswirkungen die Ertragslage im Friseurhandwerk beeinträchtigt haben, hat sich die Ausbildungssituation im Friseurhandwerk zunächst bis 2001 sehr positiv entwickelt. Im Jahr 2001 gab es erneut einen Zuwachs von Ausbildungsplätzen in Höhe von 1,4%.

Tabelle 3 Lehrlinge im Friseurhandwerk

Jahr	insgesamt	Veränderung in % gegenüber Vorjahr	weiblich	männlich	Anteil der männl. Lehrlinge an der Gesamtzahl in %
1993	42.718	- 5,2	40.205	2.513	5,9
1994	41.062	- 3,9	38.471	2.591	6,3
1995	40.155	- 2,2	37.561	2.594	6,5
1996	39.537	- 1,5	36.771	2.766	7,0
1997	39.509	- 0,1	36.640	2.869	7,3
1998	41.479	+ 5,0	38.330	3.149	7,6
1999	43.839	+ 5,7	40.637	3.202	7,3
2000	45690	+ 4,2	42.450	3.240	7,1
2001	46.336	+1,4	43.066	3.270	7,6
2002	44.275	- 4,4	41.098	3.177	7,2

Quelle: Deutscher Handwerkskammertag (DHKT)

Die Hauptursache für diese vom allgemeinen Trend abweichende Entwicklung sehen wir in der Mitte der 90er Jahre gestarteten Ausbildungs- und Qualitätsoffensive mit einer modernen Ausbildungsordnung und neuen Meisterprüfungsordnung Ende der 90er Jahre. Dadurch konnte die Ausbildungsmotivation und Attraktivität der Friserausbildung gesteigert werden. Allerdings zeichnet sich mit der Entwicklung in 2002 ab, dass die konjunkturelle Entwicklung und schlechte Umsatzsituation auf die Ausbildungszahlen durchschlägt.

Die Zahl der Meisterprüfungen ist im Friseurhandwerk bisher trotz der schon länger anhaltenden Diskussion um die Handwerksordnung stabil. Im Jahre 2002 legten 2.514 Meister ihre Prüfung ab; im Jahre 2001 waren es 2.544. Die Erfolgsquote mit über 99 % ist Ausdruck der neuen Prüfungsvorschriften, die besser den Erfordernissen der betrieblichen Praxis angepasst sind.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Entwicklung der Betriebszahlen und Neugründungen gegen den Trend bewegt und im Jahr 2002 sogar deutlich zugenommen hat.

Tabelle 4 Unternehmen und Filialen im Friseurhandwerk

Jahr	Unternehmen	Filialen	Gesamt
1998	54.835	8.592	63.427
1999	54.880	8.797	63.677
2000	54.940	9.026	63.966
2001	54.702	9.104	63.806
2002	55.915	9.523	65.438

Quelle: Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW)

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die negative wirtschaftliche Entwicklung im Friseurhandwerk konjunkturell bedingt ist, wobei im Gegensatz zum allgemeinen Trend teilweise die Auswirkungen im Bereich der Beschäftigung zunächst aufgefangen werden konnten und im Bereich der Ausbildung noch bis 2001 eine deutlich gegenläufige Tendenz auszumachen war. Es gibt jedoch keinen Anlass oder Indikatoren, in dieser Entwicklung eine strukturelle Krise oder deren Auswirkungen zu sehen. Ein Anziehen der Konjunktur und die Auswirkungen der vorgezogenen 3. Stufe der Steuerreform auf die Nachfragesituation würden eine schnelle Erholung und

ein Anziehen der Beschäftigung und Ausbildungsleistung nach sich ziehen.

Auswirkungen der Novelle

Die Realisierung des Entwurfs kann auf dem Hintergrund der vorbeschriebenen konjunkturellen Situation und aufgrund der allgemeinen Nachfragesituation des Friseurmarkts keine neue Nachfrage schaffen oder neue Geschäftsfelder erschließen. Die Herabstufung des Friseurhandwerks in ein zulassungsfreies Handwerk der Anlage B d.l.f. kann aber zu einer Zunahme von Allein- und Nebenerwerbstätigen („Badezimmerfriseur“) und Kleinstbetrieben zu Lasten der bestehenden betrieblichen Strukturen führen. In einem zulassungsfreien Handwerk könnte sich jeder ohne ausreichende Qualifikation und notwendige Berufserfahrung betätigen. Die vordergründigen Verlockungen des Status der Selbständigkeit für betriebswirtschaftlich Unerfahrene und die im Friseurhandwerk relativ leichte Realisierungsmöglichkeit mit geringem Investitionsvolumen im Bereich der Alleintätigkeit und des Heimfriseurs könnten vor allem Arbeitnehmer dazu verführen, ein bestehendes Arbeitsverhältnis zugunsten dieser Perspektive zu beenden, ohne die Voraussetzungen für eine selbständige Betätigung zu besitzen.

Dieser Effekt würde insbesondere durch die Auswirkung der „Ich-AG-Förderung“ und des steuerlichen „Kleinstunternehmerförderungsgesetz“ (KFG) verstärkt. Besonders in einem arbeitsintensiven Handwerk, wie dem Friseurhandwerk, mit geringem Materialeinsatz im Bereich der Einzeltätigkeit (etwa 10%) bei Möglichkeit der Realisierung in Privaträumen wird durch den pauschalen Betriebskostenabzug von 50% und durch die damit verbundene Mehrwertsteuerbefreiung ein enormer Wettbewerbsvorteil für diese Kleinststrukturen geschaffen. Dieser Wirkungszusammenhang, den wir bereits im Rahmen der Anhörung zur KFG dargestellt haben, könnte zu einem regelrechten Trend *aus bestehenden Arbeits- und Ausbildungsverhältnissen heraus* in diese „Mikroorganismen“ führen. Diese Entwicklung würde vor allem zu Lasten der Betriebe im Friseurhandwerk gehen, die in quantitativ und qualitativ herausragendem Umfang ausbilden und in erheblicher Weise sozialversicherungsrelevant beschäftigen. Dadurch würden keine neuen Umsatzpotentiale geschaffen werden können, wie es auch aus Sicht der Branche illusorisch erscheint, dass diese „Allein- und Nebentätigen“ in andere Betriebsgrößenstrukturen hineinwachsen, weil sie sich dann der Steuer- und Wettbewerbsvorteile entheben würden und sich durch die sozialversicherungsrelevante Beschäftigung deutliche Kostenbelastungen als „Wettbewerbsnachteile“ einfangen würden. Aufgrund der massiven Steuervorteile durch das KFG, eventuell verbunden mit weiteren Subventionen für solche Kleinstformen, führen die damit geschaffenen Wettbewerbsvorteile nicht nur zu einer strukturellen Atomisierung der Friseurbranche mit der Verlagerung eines ausgewogenen Betriebsgrößen-Mixes auf gewerbliche Randexistenzen und Mikroorganismen, sondern auch zu einem „Kannibalisierungseffekt“, deren Opfer viele Betriebe aus den bestehenden Betriebsstrukturen werden, die bisher eine beachtliche Ausbildungs- und Beschäftigungsleistung geschultert haben. Dies führt dann als ein *circulus vitiosus* zu neuem Personalabbau, Arbeitslosigkeit, Betriebsstillegungen und zu neuen „Ich-AG's“; oder gar zu Konstrukten wie der „Wir-AG“, wo im Stil einer Scheinselbständigkeit Bedienungsstühle und

Regieleistungen an „Ich-AG’ler“ und Kleinstselbständige unter den Grenzwerten (17.500 €/2004: 35.000 €) eines neuen § 5 b EStG nach dem KFG vermietet werden sollen. Die Crux dieser Entwicklung ist, dass die damit verbundenen, sich aufschaukelnden Effekte massiv die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Berufsausbildung im dualen System untergraben.

Zusammenfassung

Resümierend ist festzuhalten, dass diese Effekte so stark miteinander verkoppelt sind, dass sie sich sehr direkt und zeitnah auswirken würden - *statt mit einer Gründungs- welle wäre mit dem dargestellten Atomisierungsprozess der Friseurbranche zu rechnen*. Dies bedeutet auch, dass vor allem Familien- und kleinere Qualitätsbetriebe durch Abwanderung von Mitarbeitern, aber auch aufgrund der wettbewerbsverzerrenden Effekte in die Insolvenzgefahr getrieben werden. Weder existieren neue Marktpotentiale, noch Ausweichmöglichkeiten oder Nachfragereserven, noch verfügen diese Betriebe aufgrund der schon länger andauernden schwierigen Wirtschaftslage über Rücklagen oder Ressourcen, dieser subventionierten Konkurrenz auch nur mittelfristig zu widerstehen.

Diese Effekte werden im übrigen vom DGB und der für das Friseurhandwerk zuständigen „Fachgewerkschaft“ ver.di in einer gemeinsamen Erklärung vom 23.05.2003 in gleicher Weise gesehen. Wörtlich heißt es in der Erklärung: „Aber auch das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, wird durch die Novelle verfehlt. Vielmehr werden gesunde Betriebsstrukturen zugunsten von Kümmerexistenzen zerstört.“

Freiheit der Berufswahl

Die mit dem Befähigungsgrundsatz der Handwerksordnung d.l.l. verbundenen Auswirkungen auf die Freiheit der Berufswahl fanden auch in der aktuellen höchstrichterlichen und verfassungsrechtlichen Rechtsprechung Bestätigung. In der Elektrohändler-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2000 (BVerfG, Kammerbeschluss vom 31.03.2000 – 1 BuR 608/99) wurde auch nach Jahrzehnten kein Bedarf gesehen, die Fragen zum Befähigungsnachweis aktuell neu zu entscheiden, es wurde lediglich auf die Entscheidung aus den 60er Jahren (BverGE 13,97) verwiesen. Den Verfahren lagen auch aktuelle Bezugnahmen und auf vermeintlich veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen bezogene Vorträge zugrunde. Die Allgemeinwohlinteressen an einem Schutz des Verbrauchers vor unqualifizierter Handwerksleistung, Aspekte des Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes, die Steuerung von Insolvenzrisiken, die Garantie einer hohen Ausbildungsleistung im dualen System, die Nachhaltigkeit der Beschäftigung und wirtschaftlichen Betätigungen stellen auch in der aktuellen Situation politisch sinnvolle und auch verfassungsrechtlich legitime Staats- und Lenkungsziele dar, die politisch wie verfassungsrechtlich Einschränkungen der freien Berufswahl im Allgemeinwohlinteresse rechtfertigen. Dies um so mehr in einer Güterabwägung, als die Berufszugangsbarrieren, die in der Meisterprüfung gesehen werden können, durch Modernisierung der Prüfungsinhalte und Erleichterungen wie das Meister-Bafög, gesellschaftsrechtliche Gestaltungsform für die selbständige Betätigung und eine durch die Leipziger Beschlüsse fortentwickelte Ausnahmepraxis erheblich reduziert werden. Wenn diese Regelungsziele im allgemeinen Interesse durch das Befähigungsprinzip im Handwerk realisiert

siert und garantiert werden können, kann in einer Güterabwägung kein absoluter Vorrang der Berufsfreiheit hergeleitet werden.

Die Befähigung in diesen Bereichen durch Ausbildung, berufliche Erfahrung, überprüfte Zertifizierung und damit verbundene Kontrolle und Anleitung der Beschäftigten hat sich im Friseurhandwerk und auf der Basis der bisherigen A-Systematik bewährt. Seine positiven Gestaltungseffekte können nicht annähernd so effizient durch Berufsausübungsregelungen, arbeitsrechtliche Reglementierung, haftungsrechtliche Korrekture und Marktmechanismen realisiert und garantiert werden.

2. Kriterium der „Gefährgeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der Handwerksordnung

Auch wenn dem Friseurhandwerk eine spezifische und nachhaltige „Gefährgeneigtheit“ zukommt, was bisher nicht bezweifelt wurde und auch Eingang in die Rechtsprechung gefunden hat, vertreten wir die Auffassung, dass eine Reduzierung der Einordnungskriterien für die Anlage A der Handwerksordnung auf eine Form der eingeschränkten Gefährgeneigtheit zu kurz greift und die gebotenen Regelungsziele und -interessen nicht adäquat umsetzt. Der Gefahrenaspekt einer Handwerksausübung muss nach unserer Auffassung in Zusammenhang mit dem Befähigungsgrundsatz, dessen positive Auswirkungen in der Praxis ja die Beschränkung der Berufsfreiheit rechtfertigen sollen, gesehen werden. Es handelt sich insofern nicht um einen abstrakten Tatbestand, der sich anhand von katastrophalen Potentialen eines Tätigkeitsbereichs bemisst, sondern muss in typisierender Weise und unter Einbeziehung der konkreten Situation der Handwerkerbringung in Verbindung mit den tatsächlichen und möglichen Effekten des Befähigungsgrundsatzes konkret beurteilt werden. Somit wird zur Kernfrage, inwieweit durch Qualifizierung, berufliche Erfahrung und geprüfte Zertifizierung in Verbindung mit der entsprechenden Anleitung und Kontrolle der Mitarbeiter gewerkspezifische Verletzungsgefahren und Gesundheitsrisiken von Dritten weitestgehend vermieden werden können.

Im Friseurhandwerk steht in diesem Zusammenhang die Gewährleistung der körperlichen und psychischen Integrität und die Gesundheit der Kunden und Verbraucher im Zentrum. Damit sind überwiegend Situationen verbunden, die unter dem Gesichtspunkt einer beschränkten oder willkürlich selektierten staatlichen Gefahrenabwehr nicht angemessen erfasst werden. Vielmehr stellt sich in diesem Kontext die Frage, welche **Gefahrenvorsorge** der Staat zum Schutz seiner Bürger ergreifen soll und welche Methoden sich dabei als besonders wirksam erweisen. In diesem Kontext berührt die Frage der Gefährgeneigtheit auch Fragen der Qualität, des Verbraucherschutzes und auch der Umweltauswirkungen. Anders als in kaufmännischen Bereichen und spezialgesetzlich geregelten Gefahrensphären wird die Allgemeinheit hier direkt mit handwerklichen Leistungen und Produkten konfrontiert, die ein hohes Qualitäts- und Sicherheitsniveau verlangen. Schon deshalb kann sich die Gestaltung der Anlagesystematik nicht auf die Vermeidung tatsächlicher oder vermeintlich extremer Gefahren beschränken; wie auch laientheoretische Gefahreinschätzungen die spezifischen Gefahrenmomente verkennen können. Darüber hinaus lässt sich in diesem Kontext auch der „Schutz“

der Allgemeinheit vor übermäßigen Insolvenzrisiken und der Nichtgefährdung einer hohen Ausbildungsleistung rechtfertigen, wenn sich das Befähigungsprinzip als eine effiziente Methode erweist. Dies ist im Friseurhandwerk positiv zu beantworten.

Im Friseurhandwerk bewirkt der Befähigungsgrundsatz als Ausübungsvoraussetzung in effizienter Weise die qualifizierte und durch geprüfte Zertifizierung sichergestellte notwendige Einflussnahme auf die fachliche Qualität der Handwerkstätigkeit. Damit ist untrennbar die Vermeidung von spezifischen Gefahren und Verletzungsrisiken verbunden.

Insbesondere die hohen fachlichen Qualitätserfordernisse aufgrund des direkten Arbeitens am Menschen selber im sensiblen Kopfbereich unter spezifisch gesundheitsrelevanten Umständen können im Zusammenhang mit immer anspruchsvolleren Kundenerwartungen nur durch dieses Ausbildungs- und Qualifizierungssystem garantiert werden. Gerade in diesem Bereich bedarf es fachlicher Perfektion unter Einhaltung aller Qualitäts- und Sicherheitsstandards, da Korrekturen und Nachbesserungen im Gegensatz zum materialbezogenen Handwerk kaum, und wenn dann nur unter erheblicher gesundheitlicher oder psychischer Beeinträchtigung der Kunden, möglich sind. Fachliche Fehler können den Tatbestand der fahrlässigen Körperverletzung erfüllen. Das handwerkliche Ergebnis muss kunstgerecht erfolgen und im Ergebnis „sitzen“, um so mehr als durch die Anwendung friseurchemischer Produkte hohe Gefahrenpotentiale zu kontrollieren und zu vermeiden sind. Die dabei verwendeten Produkte müssen aufgrund hautreizender, sensibilisierender und allergener Potentiale und evtl. ätzender Konzentrationen besonderen Anforderungen und darauf bezogenen Anwendungsgarantien genügen, die erfahrungsgemäß am effizientesten durch eine zertifizierte Qualifikation als Ausübungsvoraussetzung gewährleistet wird. Die haarkosmetischen Mittel, vor allem Farb- und Umformungsprodukte, aber auch Desinfektionsmittel unterfallen der Gefahrstoffverordnung und darauf basierender Technischer Regeln mit der TRGS 530 im Zentrum der friseurspezifischen Anwendung, die auch bezogen auf die Friseurkunden als Ausdruck der akuten Gefährdungspotentiale und Gesundheitsrisiken bei Ausübung des Friseurhandwerks gesehen werden müssen.

Im Bereich der Dauerwell- und Farbbehandlung werden die höchsten Anforderungen an die friseurtechnischen Qualifikationen gestellt. Die Einzelheiten der komplexen Wirkzusammenhänge und Präventionsmaßnahmen verlangen aufgrund der unterschiedlichen Produktarten und abweichenden Wirkmechanismen ein Höchstmaß an präzisem Know-how, fachlicher Anleitung und Kontrolle und besonderer Maßnahmen zum Schutz der Kunden. Im Vorfeld bedarf es „diagnostischer“ Kenntnisse in Bezug auf Haarstruktur und eventueller Vorschäden im Kopfhautbereich.

Dieser das Friseurhandwerk prägende Gefahrenbereich korrespondiert mit den Gefahren direkten Agierens am menschlichen Körper unter zeitlich sehr forcierten Umständen, die ein besonderes Verletzungsrisiko (Einsatz von Schneidewerkzeugen, elektrischen und thermischen Quellen und direkte oder indirekte Folgen von chemischen Prozessen zur Struktur- und Farbumwandlung), aber auch infektionshygienisches Risiko (AIDS- und Hepatitis-Prophylaxe) begründen. Wegen der ständigen Gefahrpräsenz beim fachlichen Agieren am Menschen ist von einem permanent zu kontrollierenden Gefahrenpo-

tential auszugehen. Anders als bei Werkstücken, Anlagen und technischen Installationen, die vor Inbetriebnahme überprüft und quasi „abgenommen“ werden können, bedarf es hier unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes und der Gefahrprophylaxe besonders hoher präsender Qualitätsstandards, die durch dieses Qualifizierungssystem in Verbindung mit der Ausübungsberechtigung mit großem Erfolg garantiert werden.

Die jeweils sich sehr individuell und situativ konkretisierenden Gefahrenmomente verlangen im Handwerksprozess noch mehr, als im Kontext objektivierbarer Messfehler und sekundärer Kontrollmechanismen, präsent fachliches Niveau und Anleitung. Dies wird im Friseurhandwerk aufgrund der Qualifikation durch Ausbildung, praktischer Berufserfahrung und Zertifizierung mit dem dadurch typischerweise erworbenen Know-how und meisterlichen Standards, die in Verbindung mit der fachlichen Anleitung und Überwachung der Mitarbeiter im Betriebsalltag umgesetzt werden, realisiert und garantiert.

Wegen der evtl. körperlichen und psychischen Beeinträchtigung in Schadensfällen sollten nicht haftungsrechtliche Korrekturen zum vorrangigen Steuerungsinstrument werden, wie Geschädigte nicht mit zunehmender Tendenz auf Versicherungsleistungen und komplizierte Schadensersatzauseinandersetzungen verwiesen sein sollten. Vielmehr sollten die friseurspezifischen Risiken und mangelhafte Leistungen durch ein Qualifikations- und Zertifizierungssystem, wie es im Friseurhandwerk im Rahmen der HwO und seiner Ausbildungsinitiative erfolgreich und auch quantitativ nachhaltig praktiziert wird, wie bisher auf ein Minimum reduziert bleiben.

Das Friseurhandwerk steht in einem sehr engen Zusammenhang mit den Gesundheitswerken (Vgl. Schmitz, WuV 2/99, S.88(96f.)) und wurde bisher allgemein als Gefahrenhandwerk angesehen. Dieser Zusammenhang und die Gefahrproblematik hat Eingang in die Rechtsprechung gefunden (VG Arnberg, Urt. v. 09.07.1970 (1 K 86/70), BayVG Ansbach, Beschl. vom 08.11.1983 (AN 4 S 83 A.1587), VG München, Urt. v. 13.01.1987 (M 16 K 86.2212) in: GewArch 1987,381f., zuletzt VG Stuttgart, Beschl. v. 19.01.2001 (4 K 23/01)). Dort wird von einer ständigen möglichen „Gefährdung der Friseurkunden“ durch Verletzungsrisiken, Anwendungsfehlern bei Dauerwellen oder Farbbehandlungen und potentiellen „Beeinträchtigung des körperlichen und psychischen Wohlbefindens ausgegangen“. Das VG München spricht explizit von einem „Gefahrenhandwerk“.

Der Gesetzgeber hat friseurspezifische Gefahrenaspekte zur Regelung der Ausübung des Friseurhandwerks im Reisegewerbe in § 56 Gewerbeordnung (GewO) herangezogen. Das Ausübungsverbot ohne Meisterqualifikation im Rahmen der ambulanten Ausübung soll spezifischen gesundheitlichen Gefahren vorbeugen. Somit wird darin ein geeignetes Instrument zur Gefahrkanalisierung gesehen. (Vgl. Schönleiter in: Landmann-Rohmer, GewO 2002, § 56 Rz 97) Diese Regelung ist insofern beizubehalten.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Die Herabstufung in ein zulassungsfreies Anlage-B-Handwerks nach vorherigem vollhandwerklichen Status, wie es sich für das Friseurhandwerk mit der Novelle ergeben würde, hätte folgenschwere Auswirkungen auf die

Ausbildungsleistung und auch die Ausbildungsmotivation, sowohl der Betriebe wie der Auszubildenden und Interessenten. Die moderne Berufsausbildung im Friseurhandwerk mit einer zeitgemäßen Ausbildungsordnung und Meisterprüfung stellt einen Karriereweg dar und konnte noch bis 2001 zu einer Steigerung der Ausbildungszahlen und auch der Ausbildungsqualität genutzt werden. Für viele – insbesondere Frauen – wird ein Karriereweg in eine erfolgreiche selbständige Existenz eröffnet. Der Ausbildungsweg ist im Friseurhandwerk aber auch als Garant für eine relativ stabile Beschäftigungssituation und mit Perspektive auf die Leitung von Filialbetrieben oder in der Berufsausbildung zu sehen. Darüber hinaus stellt er die Ausgangsqualifikation für andere Tätigkeiten im Beauty- und Wellnessbereich dar. Dieses Ausbildungssystem stellt als Ausdruck eines modernen und dynamischen Berufsbildes einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Aufgabe und wirtschaftspolitischen Zielsetzung einer umfassenden Berufsausbildung junger Menschen dar.

Bei einem Wegfall aller Zulassungsvoraussetzungen würde der hohe fachliche und finanzielle Aufwand einer umfassenden Berufsausbildung im Friseurhandwerk an anderen Maßstäben gemessen werden und, wie sich bereits im Vorfeld abzeichnet, durch erheblich reduzierte Anlernformen und außerbetriebliche Kurse ersetzt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die 3-jährige Ausbildung im dualen System von den Betrieben einen hohen materiellen Aufwand abverlangt, der vor allem und vorrangig dann Sinn macht, wenn der angestrebte Ausbildungsabschluss die Voraussetzung des Meistertitels und der Regelzulassung zur selbständigen Ausübung darstellt und somit einen Karriereweg bietet, der sowohl von den potentiellen Auszubildenden, wie auch den Betrieben als Voraussetzung für den Meisternachwuchs angenommen wird. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass im Friseurhandwerk auch im nennenswerten Umfang Meister in den Betrieben beschäftigt werden und dieser Qualifikationsweg für die Selbständigkeit anerkannt ist und hohe Wertschätzung genießt.

Wenn aber für die selbständige Ausübung des Friseurhandwerks überhaupt keine Qualifikationsvoraussetzungen mehr gefordert werden, wie in zulassungsfreien Handwerken der Anlage B, würden viele Betriebe, aber auch Dritte im schulischen Bereich oder bei den Lieferunternehmen des Friseurhandwerks andere „Ausbildungsformen“ vorantreiben, die bisher in bestehenden System kaum Sinn machten und auch überwiegend nicht genügend Anklang fanden. In erster Linie würde man dabei die Ausbildungskosten reduzieren wollen und müssen. Es würden dann in sehr ausgeprägtem Umfang nicht-duale und erheblich reduzierte Anlern-, Praktikanten- und Volontärverhältnisse angeboten werden. Andere Anbieter würden spezialisierte Kursangebote auf den Markt werfen. Diese wären als Kurse von den Absolventen selbst zu finanzieren. Es wäre damit zu rechnen, dass Anlernverhältnisse, Praktika und private Fachkurse kombiniert würden; missbräuchliche Gestaltungen und Versuche das BBiG zu umgehen, könnten nicht ausgeschlossen werden. Vereinzelt gibt es solche Formen bereits jetzt als „Volontariat“ o.ä. getarnt. Dies würde erheblich zunehmen, wie viele Anfragen aus der Branche bestätigen. Zeitlich reduzierte und zu bezahlende „Crash-Kurse“ würden verstärkt Zulauf erhalten. Es gibt bereits

jetzt einen Anbieter, der einen einjährigen Crash-Kurs für 3.000 € anbietet. Wir müssen davon ausgehen, dass dann auch produktbezogene „Schulungsformen“ von den Herstellern nicht nur angeboten, sondern auch nachgefragt werden würden, weil sie als leichter, wenig aufwendiger Weg gesehen werden und kein Hindernis für eine spätere selbständige Betätigung darstellen würden. Der zeitliche Aufwand für die Berufsschule und überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen, mit seinem Ziel einer umfassenden Berufsausbildung und Kompensationsfunktion schulischer Defizite, würde als vermeintlicher Ballast kurzfristigen Zielen und Kalkulationen geopfert werden.

Durch diese veränderte Situation würde ein gravierender System- und Paradigmenwechsel in der Berufsausbildung des Friseurhandwerks stattfinden. Die Orientierung auf kurzfristige Markterfordernisse und Anlernausrichtung oder bestenfalls eine einseitige Spezialisierung auf bestimmte Bereiche oder Techniken würde zu einem Qualitätsverfall im Friseurhandwerk führen. Der Kostendruck würde den meisten Betrieben bei diesem Wechsel im System und den veränderten Motivlagen überhaupt nicht die Wahl lassen, noch oder trotzdem im dualen System eine umfassende Berufsausbildung vorzunehmen und zu einem überwiegenden Teil zu finanzieren.

Von ganz entscheidender Bedeutung wird auch sein, dass es aufgrund des Zusammenwirkens einer möglichen Herabstufung des Friseurhandwerks in die Anlage B in Verbindung mit der Steuerprivilegierung von Kleinunternehmen durch das KFG, verstärkt durch eventuelle Existenzgründungszuschüsse, zu einem nachhaltigen Strukturwandel des „Betriebsgrößenmix“ in der Friseurbranche kommen würde. Eine Vielzahl von Alleintätigen und Kleinbetrieben wären nicht in der Lage, Lehrlinge auszubilden oder zu beschäftigen.

Leider müssen wir darauf hinweisen, dass aus den ausbildungsstarken Landesverbänden ein höchst signifikanter Rückgang der Ausbildungsleistung signalisiert wird, wenn die Anlage-B-Herabstufung realisiert würde. In Nordrhein-Westfalen z.B. mit einer durchschnittlichen Ausbildungsleistung von 9.000 Azubi würde die Ausbildungsleistung auf etwa 1.000 Auszubildende sinken. In Schleswig-Holstein z.B. sollte im Rahmen einer Ausbildungsinitiative in 2003 die Ausbildungsleistung auf über 1.700 Plätze gesteigert werden, es blieben dann noch etwa 300 Ausbildungsplätze. In den Kammerbezirken Rhein-Hessen, Koblenz, Trier mit fast 1.500 Ausbildungsplätzen wären es noch 80.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die noch bestehende Bereitschaft zur Durchführung von Ausbildungsverhältnissen im dualen System überwiegend auf persönlichen und familiären Kontakten beruht, sich zum Teil aufgrund regionaler Besonderheiten ergibt und teilweise noch nicht berücksichtigt ist, dass die praktischen Auswirkungen dieses Gesetzentwurfes im Zusammenhang mit einem Sondersteuerrecht für Kleinunternehmer und anderen Förderungsformen von vielen Betrieben noch nicht richtig erkannt worden sind. Es ist kein Zweckpessimismus, sondern ein realistisches Szenario, wenn wir davon ausgehen, dass bei einem zulassungsfreien Friseurhandwerk innerhalb der nächsten 2 Jahre durch auslaufende Ausbildungsverhältnisse, eine Zunahme von Ausbildungsabrechern und die schnelle Etablierung von reduzierten „Ausbildungsformen“ 90 % der Friseurausbildungsplätze im dualen System wegfallen. Die „neuen“ Ausbildungsbemühungen hätten erheblich reduzierten Charak-

ter und wären auf produktbezogene Ausbildungs- und Anlernformen für Spezialtätigkeiten beschränkt.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Umsetzung des Entwurfes des Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung im Friseurhandwerk dramatische Auswirkungen auf die Ausbildungssituation haben würde. Die berufliche Ausbildung im dualen System als umfassende betriebliche und schulische Ausbildung mit weitgefassten Ausbildungsinhalten und auch kompensatorischen Funktionen hinsichtlich von schulischen Defiziten würde zum Ausnahmetatbestand nach einem Wegfall von etwa 90% der Ausbildungsplätze im Friseurhandwerk werden. Die in dieser Lücke entstehenden neuen „Ausbildungsformen“ würden deutlich unter dem bisherigen Ausbildungsniveau im dualen System liegen, da es sich um reduzierte Anlernformen, kommerzielle privatschulische und produktbezogene Schulungen oder Kurse handelt und versteckte Hilfsarbeitsverhältnisse, die mit Begriffen wie Volontariat und Praktikum eine neue Zwischensphäre zwischen Ausbildungs- und Hilfsarbeitsverhältnis schaffen würden, ohne dass eine adäquate Berufsausbildung oder eine angemessene Gestaltung als Arbeitsverhältnis vorlägen.

Dies würde den Effekt des Qualitätsverlustes und auch die Risiken und Gefährdungspotentiale in Friseurhandwerk steigern, da nicht mehr auf einen ausreichenden Bestand an Berufsqualifikation zurückgegriffen werden kann.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Es ist zu konstatieren, dass die deutsche Handwerksordnung und ihre tragenden Prinzipien in der EU eine gewisse Sonderstellung einnehmen. Allerdings gibt es nach unserem Kenntnisstand keine europäische Initiative, die auf die Änderung der Handwerksordnung zielt oder unmittelbar einem diesbezüglichen Handlungsbedarf schaffen würde. Auch entzieht es sich unserer Kenntnis, ob Harmonisierungsbestrebungen existieren, EU-einheitlichen Rahmenbedingungen für gewerbliche Betätigung und Handwerksausübung zu schaffen. Schließlich gehen wir davon aus, dass auch die europäische Rechtsprechung, soweit Dienstleistungsfreiheit und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und die Niederlassungsfreiheit im Sinne der europarechtlichen Regelung gewährt sind, keine Auswirkungen auf den nationalen wirtschaftlichen Ordnungsrahmen hat. Wir gehen jedenfalls davon aus, dass aus dem Gemeinschaftsrecht keine allgemeine Kompetenz zur Überprüfung nationalen Rechts auf seine sachliche Berechtigung folgt. Dies lässt sich auch nicht aus der Corsten-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 3. Oktober 2000 (Rs. C-58/98, Slg. 2000, S. 1 – 7919) ableiten. Dort wird lediglich ein zweistufiges Ausnahmebewilligungsverfahren bei grenzüberschreitendem Dienstleistungsverkehr als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit abgelehnt.

Die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Handwerker aus EU-Ländern sind durch die 3. Anerkennungsrichtlinie, bilaterale Anerkennungen und EWG-/EWR-Handwerk-VO, mit der die für das Handwerk einschlägigen Anerkennungsrichtlinien in nationales Recht umgesetzt sind, geregelt. Die damit verbundenen Voraussetzungen von beruflicher Qualifikation und selbständige bzw. praktischer Tätigkeit schaffen eine praktikable Lösung, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit mit

nationalen Regelungen in der Bundesrepublik zu verbinden. Unter diesen Voraussetzungen wird ein praktikables System geschaffen, dass in die Ausnahmesystematik der Handwerksordnung integriert ist und eine noch akzeptable Lösung der unterschiedlichen Standards auf europäischer Ebene schafft. Teilweise wird dadurch sogar das Ausübungsniveau von EU-Ausländern gegenüber ihrem Herkunftsland höher gesetzt. In Abwägung des quantitativen Umfangs, der Vorteile der HwO d.l.l. und auch der von den Handwerkern bisher betriebenen Aufwendungen zur Erfüllung der in der Bundesrepublik vorgesehenen Anforderungen handelt es sich um eine Situation, die bei sachlicher Betrachtungsweise noch akzeptabel ist und keinesfalls eine Demontage der bundesrepublikanischen Handwerksordnung erfordert. Ein Handlungszwang dazu, wie es teilweise suggeriert wird, besteht nicht. Nebenbei sei angemerkt, dass sich die auf Europa bezugnehmende Argumentation durch die verbleibende Anlage-A-Handwerke doch erheblich relativiert.

In dieser Situation sollte vielmehr auf europäischer Ebene darauf gedrängt werden, dass Positionen in der EU-Kommission und der von ihr beauftragten Experten-Gruppe, die die deutsche Handwerksordnung und den damit verbundenen Befähigungsgrundsatz als „best practice“ ansehen, ein größeres Gewicht bekommen, wie auch Initiativen für europaeinheitliche Ausbildungslevel auf einem hohen Niveau im Sinne der deutschen Praxis unterstützt werden sollen.

Im Rahmen des sog. sektoralen sozialen Dialoges arbeiten die Gremien und beteiligten Länder im Bereich des Friseurhandwerks an einem Level C, dem wesentliche Inhalte der deutschen Meisterprüfungsordnung zugrunde gelegt werden sollen. Eine entsprechende gemeinsame Erklärung wurde kürzlich verabschiedet. Im Rahmen gemeinsamer Ausbildungsprojekte und Initiativen im deutsch-polnischen Grenzgebiet, wird das deutsche Frisurausbildungssystem mit seinen Meisterqualifikation als absolut vorbildlich auch aus polnischer Sicht gewertet. Dies trifft mit wenigen Ausnahmen auf die nationalen Berufsverbände in Europa zu. Die Leistungsfähigkeit des deutschen Systems wird dort unwidersprochen anerkannt und dokumentiert sich auch in den internationalen Wettbewerben. So haben Junghandwerker aus Deutschland bei der diesjährigen Berufsolympiade in St. Gallen 2 Gold-, 2 Silber- und 1 Bronzemedaille, sowie 8 Leistungsdiplome im Handwerk erlangt; darunter das Friseurhandwerk.

Zusammenfassung

Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass der europäische Aspekt in der Begründungsarbeit der Novelle der Handwerksordnung zu Zwecken einer vermeintlich objektiven Reformnotwendigkeit im europäischen Kontext instrumentalisiert wird. Damit wird die Debatte in eine falsche Richtung gelenkt. Vielmehr sollte in diesem Zusammenhang die Fortentwicklung eines bewährten Modells auf europäischer Ebene als „best practice“ vorangetrieben werden.

Köln, den 04.07.2003

wl-lo

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN FRISEURHANDWERKS

gez. Popp
Präsident

gez. Müller
Hauptgeschäftsführer

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)522

3. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Deutscher Fleischer-Verband e.V.

Mit Unverständnis und teilweise mit heftigen Protesten reagieren die Inhaber der Fleischer-Fachgeschäfte auf den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften. Die hohe Zahl von verärgerten Anrufern und deren Äußerungen lassen befürchten, dass vor allem die enorme Ausbildungsleistung des Fleischerhandwerks dramatisch zurückgehen würde, falls der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der derzeit vorliegenden Form umgesetzt würde und die Pflicht zur Ablegung der Meisterprüfung im Fleischerhandwerk entfielen.

Vor diesem Hintergrund machen wir von der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu den Gesetzesvorhaben gerne Gebrauch.

1. Allgemeine Einschätzungen:

Zunächst ist zur Marktbedeutung des Fleischerhandwerks festzustellen, dass die 18.600 Fleischer-Fachgeschäfte in Deutschland (zuzüglich 11.500 handwerklich betriebene Filialen) mit einem Jahresumsatz von 16,2 Milliarden Euro bei Fleisch und Fleischerzeugnissen einen Marktanteil von immerhin 46 Prozent behaupten können. Obwohl der deutsche Lebensmittelmarkt geprägt ist von einem geradezu wertevernichtenden Verdrängungswettbewerb, können sich die Fleischer-Fachgeschäfte gegenüber den marktmächtigen Lebensmitteleinzelhandelsketten und den Discountern damit durchaus am Markt bewähren. Dies gelingt Dank der hervorragenden Vorbereitung der Betriebsleiter durch den großen Befähigungsnachweis. Ohne entsprechende kaufmännische Vorbereitung auf den unerbittlichen Konkurrenzkampf in

der Lebensmittelbranche sind Unternehmensgründer zum Scheitern verurteilt.

Die meisterliche Qualifikation im Fleischerhandwerk ist dabei nicht allein Garant für nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch dafür, dass sichere Lebensmittel hergestellt und verkauft werden und ist daneben auch von hoher Bedeutung für den Erhalt unserer Agrar- und Ernährungskultur. So werden unter meisterlicher Anleitung im Fleischer-Fachgeschäft Lebensmittel meist aus der Region, häufig aus ökologischer Erzeugung unter Beachtung des Prinzips der Nachhaltigkeit hergestellt. Hierdurch wird der Erhalt und Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen ebenso gewährleistet, wie die Vielfalt unserer regionalen Spezialitäten. Wenn auch die Qualität industrieller Massenprodukte in den vergangenen Jahrzehnten sicherlich etwas besser geworden ist, können diese doch niemals die regionale Vielfalt von beispielsweise 1.500 verschiedenen Wurstsorten in Deutschland ersetzen. Ausschließlich eine hohe, eben meisterliche, personelle Qualifikation des Betriebsleiters stellt sicher, dass fleischerhandwerkliche Qualitätstugenden und Regionalität im Interesse der Verbraucher mit den modernen technologischen Möglichkeiten effizient verknüpft werden können.

Aufgrund der berechtigten hohen Erwartungen der Verbraucher und auch der Bundesregierung an die Sicherheit, die Qualität und die regionale Vielfalt von Fleisch- und Wurstwaren erscheint die Einschränkung von Artikel 12 durch die Pflicht zur Ablegung des Großen Befähigungsnachweises in der aktuellen Situation so zeitgemäß zu sein, wie niemals zuvor. Vor allem im Interesse eines gesundheitlichen, vorbeugenden Verbrau-

cherschutzes ist an die Qualifikation der Betriebsleiter im Fleischerhandwerk eine hohe Anforderung zu stellen.

2. Kriterium der „Gefahreneneignigkeit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Bei der Frage der Zuordnung eines Handwerks zur Anlage A allein auf die Gefahreneneignigkeit einer Tätigkeit abzustellen, scheint für das Lebensmittelhandwerk, insbesondere für das Fleischerhandwerk, unzureichend. Hervorzuheben ist die hohe Bedeutung der Meisterprüfung wiederum insbesondere im Hinblick auf die sich daraus ergebenden verbraucherschützenden Effekte. Bei den ca. 100 Millionen Kundenkontakten, die das Fleischerhandwerk pro Jahr verzeichnet, findet dies auch in zahlreichen Gesprächen und Feststellungen von Kundenseite seinen Niederschlag. Damit sollte ergänzend zum Kriterium der Gefahreneneignigkeit vor allem auf den Verbraucherschutz abgehoben werden.

Obwohl gegenwärtig die Preissensibilität der Verbraucher sehr hoch ist und dies den Umsatzanteil der Discounter gesteigert hat, ist darauf hinzuweisen, dass sich gerade in Krisenzeiten das hohe Vertrauen, das die Kunden „ihrem Metzgermeister“ entgegenbringen, zeigt. Als die Verbraucherverunsicherung aufgrund des Auftretens der ersten BSE Fälle in Deutschland am größten war, hatten die von Fleischermeistern geführten Fleischer-Fachgeschäfte in Deutschland Umsatzzuwächse im zweistelligen Bereich zu verzeichnen. Die

meisterliche Qualifikation, die überschaubare Betriebsgröße und die räumliche Nähe zum Verbraucher wurden von den Kunden als Grund dafür genannt, dass man beim Metzger seines Vertrauens weiterhin Rindfleisch und

Produkte mit Rindfleisch einkaufte. Auch die Erkenntnis der Kunden, dass ihr Fleischermeister persönlich in Verantwortung steht für die Qualität und die Unbedenklichkeit der von ihm hergestellten und verkauften Produkte führte zum Erhalt, in vielen Fällen zu einer Steigerung des Verbrauchervertrauens in handwerklich gewonnene Fleischprodukte. Häufig wurde der Betriebsleiter bzw. die Betriebsleiterin auch von Kunden um ein umfassendes Beratungsgespräch über die Herkunft und Sicherheit des Rindfleischs und der Rindfleischerzeugnisse gebeten. Die für eine kompetente Verbraucherinformation umfassende Kenntnis der gesamten Betriebsabläufe erschien den Verbrauchern wesentlich überzeugender, als umfangreiche schriftliche Deklarationen auf vorverpackter, industriell hergestellter Ware.

Aber nicht nur in Ausnahmezeiten erfordert aus Verbrauchersicht der Umgang mit Fleisch und Fleischerzeugnissen eine hohe Kompetenz. Kaum ein Lebensmittel stellt so hohe Anforderungen an das Wissen und Können derjenigen, die mit ihm umgehen. Dies findet seinen Niederschlag in einer Vielzahl von europäischen sowie nationalstaatlichen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien. Gerade der derzeit entstehenden Verordnung des europäischen Parlamentes und Rates über Lebensmittelhygiene, mit der 17 bestehende europäische Richtlinien konsolidiert werden sollen, lässt sich entnehmen, was Grundlage der Qualifikation im Fleischerhandwerk sein muss: „Ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit des Menschen ist eines der grundlegenden Ziele des Lebensmittelrechtes“. Diesem hohen Anspruch werden

nur meisterlich qualifizierte Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter gerecht.

Hauptziel der neu entstehenden allgemeinen und spezifischen Hygienevorschriften auf europäischer Ebene ist es, hinsichtlich der Sicherheit von Lebensmitteln ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. In den Verordnungsentwürfen, wie auch schon in den vorhergehenden Richtlinien, wird stets betont, dass „die Hauptverantwortung für die Sicherheit eines Lebensmittels beim Lebensmittelunternehmer“ liegt. Den sich derzeit aus 17 europäischen Richtlinien ergebenden entsprechenden Anforderungen kann nur eine Unternehmerpersönlichkeit mit meisterlicher Qualifikation genügen. Auch wenn durch die neu entstehende europäische Lebensmittelhygiene-Verordnung die bislang zu beachtenden europäischen Richtlinien durch ein einheitliches Gesetzeswerk mit unmittelbarer nationaler Geltung abgelöst werden, ist kaum zu erwarten, dass sich hierdurch die Anforderungen an den Lebensmittelunternehmer verringern. Im Gegenteil ist in vielen Bereichen - aus Gründen des Verbraucherschutzes auch berechtigterweise - von einer Erweiterung des Aufgabenspektrums auszugehen.

Auch wenn 90 Prozent der für die Betriebsleiter im Fleischerhandwerk erforderlichen Vorschriften ihren Ursprung auf europäischer Ebene haben, finden sich auch auf nationaler Ebene über 100 Vorgaben verbraucherschützender, tierschützender und umweltbezogener Gesetze und Verordnungen.

Daher betonen wir noch einmal, dass neben dem Kriterium der Gefahreneneignigkeit vor allen Dingen der Verbraucherschutz eine wesentliche Rolle bei der Frage der Zuordnung eines Handwerks zur Anlage A spielen sollte. Nur wer in der Lage ist, die Vielzahl der verbraucherschützenden Vorschriften

aufgrund seiner hohen beruflichen Qualifikation anzuwenden, kann qualitativ hochwertige und lebensmittelrechtlich einwandfreie Produkte herstellen und den Kunden anbieten.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Sowohl traditionelle Rezepturen als auch modernes Know How können jungen Menschen nur durch solche Persönlichkeiten vermittelt werden, die selbst über eine ausreichende Qualifikation verfügen und das Ausbilden ihrerseits gelernt haben. Gerade zur Weitergabe des im Fleischerhandwerk erforderlichen, umfangreichen Wissens ist ein hoher Grad an Ausbildereignung erforderlich. Dieser kann nicht während der Gesellenzeit erworben werden, sondern ist ausschließlich in der Meistervorbereitung zu vermitteln.

Wie bereits eingangs festgestellt, lassen die bisherigen Reaktionen der Inhaber von Fleischer-Fachgeschäften in Deutschland befürchten, dass die derzeit hohe Ausbildungsleistung unter der Beseitigung der Meisterpflicht dramatisch leiden würde. Von den bestehenden Fleischer-Fachgeschäften bilden in derzeit 10.785 Unternehmen die Meisterinnen und Meister Lehrlinge aus. Insgesamt haben **18.966 junge Menschen eine Ausbildungsstelle** in den von unseren Betrieben angebotenen Ausbildungsberufen erhalten. Aus den seit dem Bekanntwerden der Inhalte der sog. HwO-Novelle der Bundesregierung bei uns in bislang nicht gekannter Zahl eingehenden Anrufen lässt sich entnehmen, dass bei einem

Entfallen der Meisterpflicht die Ausbildungsbereitschaft drastisch absinkt.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Wie die Erfahrungen der Unterzeichner in der europäischen Organisation der Fleischwarenbranche zeigen (der Rechtsunterzeichner ist gleichzeitig Generalsekretär der europäischen Branchenorganisation), bestehen europaweit über all dort Qualifikationsdefizite im Hinblick auf eine praxisgerechte Umsetzung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften, wo keine Personalqualifikation angeboten wird, die dem großen Befähigungsnachweis in Deutschland entspricht. Daher bemühen sich die Gremien des europäischen Verbandes der Fleischwarenbranche, dem 15 Mitgliedsorganisationen aus Europa angehören und der die Interessen von ca. 150.000 Betrieben europaweit vertritt, eine an den großen Befähigungsnachweis angelehnte Personalqualifizierungsmaßnahme zu entwickeln. Die Bemühungen der europäischen Organisation laufen darauf hinaus, vier Stufen der Personalqualifikation zu schaffen. Die Ausbildungsberechtigung wird nach der Auffassung aller Kollegen aus dem europäischen Ausland allerdings erst ab der Qualifikationsstufe zugesprochen, die der Meisterebene vergleichbar ist.

Überarbeitungsbedürftig erscheint aufgrund der Wünsche der europäischen Fleischwarenbranche allenfalls die deutschsprachige Terminologie im Rahmen der Personalqualifikation. Bei der Entwicklung sämtlicher Qualifizierungsmaßnahmen, wird aber stets das handwerkliche Aus-, Fort- und Weiterbildungssystem der

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)521

3. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Bundesverband Deutscher Heimwerker-, Bau- und Gartenfachmärkte e.V. (BHB)**Stellungnahme zum Entwurf eines 3. Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer gewerberechtlicher Vorschriften**

In weiten Teilen der Argumentation folgen wir der Darstellung des HDE (Hauptverband d. deutschen Einzelhandels), haben hier aber die für Bau- und Heimwerkmärkte branchenspezifischen Parameter herausgearbeitet.

Die Tendenz des Gesetzentwurfes, die Zulassungsfreiheit zahlreicher bisher zum Vorbehaltsbereich gehörender Handwerksgewerbe wesentlich zu vergrößern, wird ausdrücklich begrüßt. Durch die Reduzierung der Handwerke der Anlage A der Handwerksordnung (HwO) und eine entsprechende Neuregelung zahlreicher Handwerke als „zulassungsfreie Handwerksgewerbe“ in Anlage B wird ein Großteil der bisherigen Belastungen für die betroffenen Einzelhandelsunternehmen vermieden. Handelsunternehmen wird es erleichtert, Arbeits- und Ausbildungsplätze in nicht mehr der Anlage A unterliegenden Berufsbereichen zu schaffen.

Um wettbewerbsfähig zu sein, sind die Baumarkthandelsunternehmen mehr denn je gezwungen, ihre Serviceleistungen und ihr Serviceangebot zu verbreitern. Die Kunden erwarten bei ihren Kaufwünschen zunehmend eine „Lösung aus einer Hand“. So werden beispielsweise von Seiten der Konsumenten Anlieferung und das Verlegen von Fliesen, Parkett-, Laminat- und Teppichböden erwartet. Das Installieren von Durchlauferhitzern, Badarmaturen bis hin zu Maler und Dekorationsarbeiten sind fester Angebotsbestandteil der Baumärkte in den europäischen Nachbarländern. Das Ausmessen oder Zuschneiden von Gardinen und Heimtextilien gehört genauso zu den erwarteten Dienstleistungen wie auch die Re-

paratur von verkaufter Ware sowie weitergehende Tätigkeiten, die der Produktpflege dienen. Dies bedeutet, dass handwerkliche Tätigkeiten in gewissem Umfang für eine Vielzahl von Sparten im Baumarkt unumgänglich sind.

Andererseits kollidieren derartige Serviceleistungen oftmals mit der Handwerksordnung, sofern es entsprechende Handwerke gibt. Zu denken ist hier beispielsweise an den Bau-, Maler- oder Heimtextilienbereich, in dem es die Handwerke des Fliesenlegers, Sanitärinstallateurs, Malers, Raumausstatters u.a. gibt.

Der betroffene Einzelhandel befindet sich seit Jahren in dem Dilemma, einerseits verstärkt Serviceleistungen nachkommen zu müssen, um wettbewerbsfähig zu sein, andererseits aber von Seiten der Handwerkskammern und Innungen mit dem Vorwurf angeblicher Verstöße gegen die Handwerksordnung konfrontiert zu werden.

Nach der derzeitigen Regelung ist es zwar den Einzelhandelsunternehmen im Rahmen der sogenannten Unerheblichkeitsgrenze gemäß § 3 Absatz 1 und 2 HwO möglich, handwerkliche Tätigkeiten anzubieten, dies oftmals vor dem Hintergrund beträchtlicher Abgrenzungsdifferenzen.

Gemäß § 3 Absatz 2 HwO ist eine Tätigkeit dann unerheblich, wenn sie während eines Jahres den durchschnittlichen Umsatz und die durchschnittliche Arbeitszeit eines ohne Hilfskräfte vollzeitarbeitenden Betriebs des betreffenden Handwerkszweigs nicht übersteigt.

Was als entsprechender Handwerksumsatz anzusehen ist, ist in vielen Fällen strittig.

Bei der Behauptung von Seiten der Handwerkskammern die jeweilige Unerheblichkeitsgrenze sei überschritten,

mangelt es oftmals an der notwendigen Differenzierung bei der Festlegung von handwerklicher und nichthandwerklicher Tätigkeit. Dies wird auch nochmals verdeutlicht in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 2000, in der das Bundesverfassungsgericht fordert, dass die nichthandwerklichen Umsätze bei der Bemessung der Umsatzgrenze herausgerechnet werden müssen.

Selbst in den Fällen, in denen unstrittig ist, dass die sogenannte Unerheblichkeitsgrenze noch nicht überschritten ist, sehen sich die Unternehmen bei der werblichen Ankündigung der Serviceleistung oftmals dem Vorwurf einer unlauteren Werbung ausgesetzt. Tätigkeiten im Rahmen der Unerheblichkeitsgrenze dürfen zwar vollhandwerklicher Art sein, sie sind aber nur erlaubt im Rahmen eines Nebenbetriebs. Nach der Rechtsprechung muss dieser Rahmen dann auch in der Werbung selbst vorfindbar sein, das heißt die vollhandwerklichen Serviceleistungen des Einzelhandels dürfen mithin nur nachrangig zum ebenfalls beworbenen Einzelhandelsunternehmen genannt sein. Eine entsprechende Nachrangigkeit werblich zu verdeutlichen, ist schwierig. Sie setzt grundsätzlich erhebliche Erfahrungen in Wettbewerbsfragen für die Einzelhandelsunternehmen voraus und ist in der täglichen Praxis kaum vermittelbar.

Der BHB begrüßt deshalb grundsätzlich den vorliegenden Entwurf, da die Einzelhandelsunternehmen ihr Leistungs- und Serviceangebot stärken und ohne weitere Behinderung und Kollision mit der Handwerksordnung ausbauen können.

Weiterhin wird ausdrücklich zugestimmt, dass die Berechnung der Unerheblichkeitsgrenze in § 3 HwO vereinfacht wird und das bisherige Kriterium des durchschnittlichen Umsatzes aus den im Gesetzentwurf dargelegten Gründen entfällt.

Der Neufassung in § 3 Absatz 3 Ziffer 2, wonach auch handwerkliche Installationsleistungen ohne Meisterprüfung ermöglicht werden, wird ebenfalls ausdrücklich zugestimmt. Wie bereits oben verdeutlicht, werden im Einzelhandel von Seiten der Kunden verstärkt Serviceleistungen und Produktpflege nachgefragt, so dass es dem Einzelhandel auch ohne weiteres möglich sein muss, diesen Kundenwünschen umgehend nachkommen zu können, ohne gleichzeitig mit der Handwerksordnung zu kollidieren.

Köln, 02.07.2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)526(neu)

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhr, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Zentralverband Sanitär Heizung Klima

Mit der von Ihnen gewünschten Kürze übersenden wir Ihnen unsere Zusammenfassung. Zur intensiveren Befassung verweisen wir auf die Ihnen bereits vorliegenden Stellungnahmen und Materialien in der weiteren Anlage!

1. Allgemeine Einschätzungen

Das Ergebnis einer Blitzumfrage, die der ZVSHK bei seiner Mitgliedschaft durchgeführt hat, dokumentiert das **Unverständnis der Handwerker gegenüber der Novellierung der Handwerksordnung. Fast 95 Prozent der Betriebe erwarten von der Änderung negative Auswirkungen für das eigene Unternehmen. 95 Prozent rechnen mit einer weiteren Verschlechterung der Auftragslage.**

Sofern die Aufnahme der „Installationsarbeiten durch Hilfsbetriebe“ in § 3 käme, insbesondere bei den entgeltlichen Arbeiten, wäre dies für das Installateur- und Heizungsbauerhandwerk (SHK-Handwerk) eine Katastrophe. **Produkthersteller, Quasi-Hersteller und Importeure wären somit legitimiert, die an Endkunden verkauften Gegenstände zugleich zu installieren und instand zu halten, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein.**

Ann: Die vorgesehene Erweiterung des Tätigkeitsbereiches eines industriellen Geräteherstellers, die er mittels Hilfsbetrieb gegenüber dem Endkunden vornehmen kann, trifft das SHK-Handwerk im Innersten. Auch Großhändler und Großhandelsketten, die mit ihren Handelsmarken nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ProdHaftG „Quasi-Hersteller“ sind, würden dann beim Verkauf an

den Endkunden ihre Handelsmarken ebenfalls selbst installieren können, ohne die Installation durch einen Meisterbetrieb ausführen bzw. beaufsichtigen zu lassen. Auch Importeure oder Reimporteure, die ihre Waren in den europäischen Wirtschaftsraum einführen, könnten diese Waren beim Endkunden selbst installieren. Das SHK-Handwerk würde somit als neutraler Produktmittler und Dienstleister (Berater) zwischen den Interessen der Endkunden und den Absatzinteressen der Hersteller ausgeschaltet. Ist das politisch gewollt? Dies dient weder den Interessen der Verbraucher, die durch einseitige Herstellerwerbung, subjektiv beeinflusst, falsche Entscheidungen treffen werden. Gerade in den sensiblen Bereichen Energie- und Wasserversorgung sowie Sicherheit und Umweltschutz sind negative Auswirkungen zu erwarten, da die Werks- und Verkaufskundendienste sehr einseitig auf ihre eigenen Produkte ausgerichtet sind.

Wir bitten eindringlich, den Tatbestand „Installationsarbeiten“ nicht in § 3 aufzunehmen!

2. Kriterium „Gefahrengeignetheit“ als alleinige Zulassungsvoraussetzung

Das Abstellen auf die Gefahrengeignetheit als einziges, die Verfassungsmäßigkeit der obligatorischen Meisterprüfung legitimierendes Element, ist nach unserer Auffassung **nicht ausreichend.**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzenscheidung aus dem Jahre 1961 festgestellt,

dass nicht alleine absolute und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige Gemeinschaftswerte anerkannt werden, wie etwa die Volksgesundheit oder das Leben Dritter, **sondern auch Gemeinschaftsinteressen, die sich aus den besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen des Gesetzgebers ergeben.** Hierzu gehören z.B.:

- Erhalt des nationalen Leistungsvermögens
- Wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Bestandsfestigkeit
- Sicherstellung des Technologie- und Wissenstransfers
- Sicherung des Qualitätsstandards nach Grundsätzen der Selbstverwaltung (Normung)
- Sicherung einer weltweit anerkannten Ausbildungsleistung

Die Definition der Gefahrgeneigntheit als Abwehr von Gefahren für Gesundheit und Leben Dritter ist im vorliegenden Gesetzesentwurf **willkürlich festgelegt** und führt bei der Bewertung und Einstufung der unterschiedlichen Gewerke in eine Anlage A oder B zu Fehlinterpretationen. Eine **offensichtliche Fehlbewertung liegt bei der geplanten Überführung des Behälter- und Apparatebauer-Handwerks in die Anlage B vor.**

Ann.: Die beabsichtigte Überführung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks von der Anlage A in die Anlage B wird ohne nähere Präzisierung damit begründet, dass es sich bei diesem Handwerk nicht um ein Handwerk handelt, bei deren Ausübung Gefahren für Leib und Leben Dritter bestehen. Diese Annahme ist sachlich unzutreffend. Es ist ganz offensichtlich, dass eine nähere Befassung mit den tatsächlichen Kenntnissen und Fertigkeiten sowie der Ausübung dieses Berufes nicht erfolgt ist. Das Apparate- und Behälterbauerhandwerk hat unbestritten eine technologische Spitzenstellung in der internationalen Nachfrage hochwertiger Behälter und Apparate inne. Tatsächlich gelten für dieses Handwerk die höchsten Anforderungen als Zulieferer der chemischen Industrie, der Raum- und Luftfahrtindustrie sowie beim Bau von Anlagen und Behältern im Bereich der Lebensmittel-Industrie. In der Regel müssen für die hergestellten Produkte Gefahrenanalysen durchgeführt werden, welche die möglichen Gefahren beim Umgang und Betrieb dieser Behälter in Anlagen aufzeigen. Kein chemisches Unternehmen, kein Unternehmen der Luft- und Raumfahrt-Industrie und keine Brauerei wird auf den Gedanken kommen, einen auf der Grundlage der Handwerksrechtsnovelle geschaffenen Mini-Betrieb der Anlage B als Zulieferer mit der Fertigung von Behältern und Apparaten für die industrielle Anwendung zu beauftragen.

Die beabsichtigte Überführung des „gefahrgeneigten“ Behälter- und Apparatebauers (als „Mutterberuf“ aller Metallhandwerke) in eine Anlage B ist geradezu grotesk und kann sicherlich nur auf einer Fehleinschätzung und – Fehlbewertung beruhen. Die überragende Wettbewerbsstellung dieses hochqualifizierten Handwerks, vor allem im internationalen Vergleich,

kann nur durch einen Verbleib in der Anlage A sichergestellt werden. Wir bitten daher um Korrektur und Richtigstellung!

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

In keiner Weise können wir die Annahme der Entwurfsverfasser teilen, dass mit der vorgesehenen Novelle die Attraktivität des Handwerks und damit die Ausbildungsbereitschaft gesteigert werden könne. Erreicht wird genau das Gegenteil. Eine **Blitzumfrage bei unseren Mitgliedsbetrieben** führte im Ergebnis dazu, dass **90 Prozent** im Falle einer Umgruppierung ihres Handwerksberufes in die Anlage B **weniger Ausbildungsplätze** bereitstellen können.

Ann: Durch die umfassende Liberalisierung des Berufszugangs im Bereich der sog. zulassungsfreien Handwerksgewerbe werden keine Anreize zum Abschluss einer geordneten und qualitativ anspruchsvollen Berufsausbildung geschaffen. Personen ohne jegliche Berufsqualifikation sollen sich in diesen Gewerben selbständig machen, die weder in der Lage, noch motiviert sein werden, Jugendliche eine geordnete und qualitativ ansprechende Berufsausbildung anzubieten.

Für bestehende SHK-Handwerksmeister und SHK-Handwerks-Gesellen, die in der Vergangenheit wirtschaftlich erfolgreich ihre Existenz auf dem dualen Handwerkssystem aufgebaut haben, ist es unerklärlich, wie man eine Konjunkturkrise dieses Wirtschaftsbereiches durch einen nachhaltigen Abbau und Zerschlagung der Qualifizierungsstrukturen glaubt bewältigen zu können!

4. Die deutsche HwO im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Unsere Erfahrungen und Kontakte zu den Partnerorganisationen in der EU (UICP und CEETB) sowie in den EU-Beitrittsländern zeigen, dass keine Reformnotwendigkeit der deutschen HwO aufgrund von europäischen Vorgaben gesehen wird. Genau das Gegenteil ist der Fall! Ob allerdings weitergehende rechtliche Notwendigkeiten bestehen, können wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennen!

Ann: Weiterhin sehen wir durch die HwO keine Ungleichbehandlung gegenüber EU-Ausländern und keine Inländerdiskriminierung. Die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und die zu ihrer Flankierung erlassenen Anerkennungsrichtlinien von Berufsqualifikationen wurden erlassen, um den Personenverkehrsfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit) zu einer effektiven Wirksamkeit zu verhelfen. In unseren Gewerken funktionieren die grenzüberschreitenden Aktivitäten in den Bereichen der Gas- und Wassertechnik ebenso durch gegenseitige Anerkennungen.

Unsere EU-Partnerorganisationen wünschen sich in handwerklich relevanten Sektoren Rahmenbedingungen, die wir in Deutschland mit dem heutigen Handwerksrecht bereits erfüllen. Der Trend in den einzelnen Sektoren geht verstärkt in die Betrachtung ganzheitlicher Ansätze (siehe Energie, Umwelt, Sicherheit u.a.), welche gerade für qualifizierte Fachbetriebe

ideale Voraussetzungen bieten, ganzheitliche Leistungen aus einer Hand anzubieten. Das hierzu eine solide und qualifizierte Handwerksbasis mit hohem Leistungs- und Qualitätsanspruch vorhanden sein muss, ist unabdingbar!

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen!

Freundliche Grüße
ZENTRALVERBAND
Sanitär Heizung Klima

Bruno Schlieffe
Präsident

Michael von Bock und Polach
Hauptgeschäftsführer

Position des Zentralverbandes Sanitär Heizung Klima zur Reform der Hand- werksordnung im Bezug auf das Behälter- und Apparatebauerhandwerk

Inhaltsübersicht

1. Behälter- und Apparatebauer
Der Spezialist für technische Einrichtungen
2. Tätigkeitsspektrum des Behälter- und Apparatebauers
3. Der Behälter- und Apparatebauer arbeitet im gefahrgeneigten Bereich
4. Wirtschaftliche Bedeutung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks
Behälter- und Apparatebauer ein hochtechnischer Beruf mit Tradition
6. Folgenabschätzung bei der Ausgliederung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks
als eigenständiges Vollhandwerk aus der Anlage A der Handwerksordnung,
7. Plädoyer für die Erhaltung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks

1. Behälter- und Apparatebauer

Der Spezialist für technische Einrichtungen

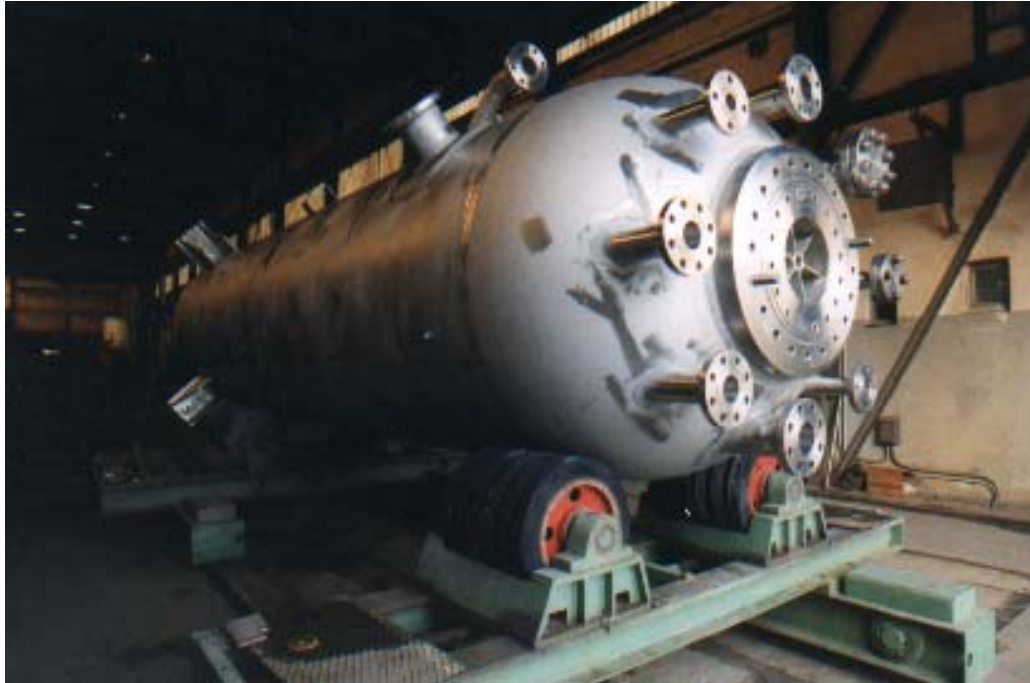
Der Beruf des Behälter- und Apparatebauers, der früher Kupferschmied hieß, ist nicht sehr bekannt, auch wenn jeder tagtäglich mit Gütern zu tun hat, für deren Herstellung Behälter und Apparate aus Metall notwendig sind. Die Dienste dieser Berufsgruppe nehmen beispielsweise die chemische Industrie, Lebensmittelindustrie Brauereien, Brennereien oder Kraftwerke in Anspruch.

In jeder Brauerei findet sich ein schönes Beispiel für die zum 1. April 1998 neu geregelte Tätigkeit des Behälter- und Apparatebauers (früher: Kupferschmied): Es sind die großen Kupferkessel im Sudhaus. Womit schon einiges über seine Tätigkeit gesagt ist, sie findet durchweg im industriellen Bereich statt. Dazu gehört die Konstruktion, Bau, Montage und Wartung von Rohrleitungen, Behältern und Anlagen, die in der produzierenden Wirtschaft oder in größeren technischen Einrichtungen benötigt werden. Dies können moderne Destillier- und Verdampfungsapparate, Tanks, Kühleinrichtungen, Anlagen zur Wärmerückgewinnung oder umfangreiche Leitungssysteme sein.



Bau, Einrichtung und Prüfung solcher Anlagen ist eine **verantwortungsvolle Tätigkeit, die differenzierte Kenntnisse erfordert.**

So etwa ein breites Wissen über Eigenschaften und Verhalten der hauptsächlich eingesetzten Werkstoffe wie Edelstahl, Stahl, Kupfer, Aluminium oder Kunststoff. Für die Einrichtung von Leitungssystemen werden weiterhin Kenntnisse der modernen Mess- und Regeltechnik benötigt, beim Bau der Apparate zusätzlich auch Fertigkeiten im Bereich von Schweiß- und Bearbeitungstechniken.



Der Behälter- und Apparatebauer übt einen Beruf mit Tradition aus, der aber in Sachen technischer Entwicklung heute ganz vorn steht.

2. Tätigkeitsspektrum des Behälter- und Apparatebauers

- Behälter, Rohrleitungen, Kühler oder Wärmetauscher herstellen
- Herstellung von Komponenten zur Energieeinsparung und Umweltschutz
- Herstellung von Destillationsapparaten und Dampfkesseln
- Montieren von Mess-, Steuer- und Regelungseinrichtungen
- Prüfen und Instandsetzen von Apparaten und Rohrleitungen
- Material: Stahl, Kupfer, Edelstahl, Titan, Nickellegierungen Aluminium, Kunststoff
- Gute Kenntnisse in der Metallbearbeitung, Schweißen, Physik, Chemie etc. erforderlich
- Unbedingte Einhaltung von sicherheitsrelevanten Vorschriften



Reaktordruckgefäß

3. Der Behälter- und Apparatebauer arbeitet im gefahrgeneigten Bereich

Der Beruf des Kupferschmiedes ist einer der ältesten Metallberufe, aus dem viele Metallgewerke hervorgegangen sind. Um dem hohen technischen Standard dieses Berufes Rechnung zu tragen wurde die Berufsbezeichnung durch die Handwerksnovelle 1998 in „Behälter- und Apparatebauer“ geändert.

Die Herstellung von Druckbehältern und Apparaten für die chemische und Lebensmittelindustrie für alle Temperatur- und Druckbereiche, mit ihrem hohen Gefahrenpotential war bereits Bestandteil des Vorbehaltsbereichs im Berufsbild des Kupferschmiede-Handwerks vom August 1974.

Auszug aus dem Berufsbild Kupferschmiede-Handwerks (ab 1998 Behälter- und Apparatebauer)

Dem Kupferschmiede-Handwerk sind folgende Tätigkeiten zuzurechnen:

Konstruktion und Bau von produktions- und verfahrenstechnischen Anlagen und Anlagenteilen wie Kesseln, Behältern, Dampferzeugern sowie Wärme- und Kältetauschern, aus Stahl, Nichteisenmetall und Kunststoff für feste, flüssige und gasförmige Stoffe im gesamten Druck- und Temperaturbereich, mit Tragkonstruktionen und Befestigungen;

Planung und Bau von Rohren, Rohrleitungen und Formstücken für feste, flüssige und gasförmige Stoffe im gesamten Druck- und Temperaturbereich;

Kenntnisse der hygienischen, physikalischen und chemischen Anforderungen beim Anlagen- und Rohrleitungsbau;

Kenntnisse über Elektro- und Regeltechnik, Statik und Festigkeitslehre;

Kenntnisse über Korrosions-, Wärme- und Schallschutz;

Kenntnisse der Berechnung und der Arbeitsweise der in Absatz 1 genannten Anlagen und Anlagenteilen;
Kenntnisse der Schweiß- und Lötverfahren; Durchführung von Druckprüfungen;
der Eigenschaften verdichteter und verflüssigter Gase; der Werk-, Hilfs- und Betriebsstoffe;

Kenntnisse der einschlägigen Vorschriften der Unfallverhütung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit, der Dampfkesselverordnung, der Technischen Regeln für Dampfkessel und für Druckgas, der Baurichtlinien für Druckbehälter und der Druckgasverordnung;

Kenntnisse über die einschlägigen VDE-Bestimmungen, über Vorschriften des Immissionsschutzes, insbesondere die jeweils geltenden VDI-Richtlinien, über Vorschriften des Gewässer-, Brand- und Explosionsschutzes, die jeweils geltenden DIN-Normen, die Verdingungsordnung für Bauleistungen und die Gerüstordnung;

Die Herstellung von Druckgeräten erfolgt nach der Druckgeräterichtlinie 97/23/EG, die am 27. September 2002 durch das Inkrafttreten der 14. Verordnung zum Gerätesicherheitsgesetz (Druckgeräteverordnung - 14. GSGV) national umgesetzt wurde

Der Behälter- und Apparatebauer als Hersteller von Druckgeräten ist verpflichtet, eine Gefahrenanalyse durchzuführen, um die mit dem hergestellten Druckgerät verbundenen Gefahren zu ermitteln.



Die äußerst anspruchsvollen Arbeiten mit zum Teil enormen sicherheitstechnischen Aspekten sind nach unserer Auffassung in den gefahren geneigten Bereich einzustufen und eine Meisterprüfung im Behälter- und Apparatebauerhandwerk bleibt unabdingbar weiterhin erforderlich

4. **Wirtschaftliche Bedeutung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks**

- **Arbeitgeber**

Mit rund 1.700 Beschäftigten in 214 Betrieben blieben die Bestandszahlen für das Gewerk der Behälter- und Apparatebauer
- entgegen der allgemein rückläufiger Entwicklung - konstant.

- **Ausbildungsverantwortung**

Im Jahr 2002 erlernten 194 Auszubildende den Beruf des Behälter- und Apparatebauers. In Relation zum Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 11,3 %.



Quellen: Deutscher Handwerkskammertag, ZVSHK-Konjunkturumfragen, eigene Berechnungen

5. Behälter- und Apparatebauer ein hochtechnischer Beruf mit Tradition

Das Behälter- und Apparatebauer bzw. Kupferschmiedehandwerk hat sich als eines der ältesten Handwerke laufend an die rasant verlaufende technische Entwicklung angepasst.

Um mit der dynamischen Marktentwicklung als Zulieferer verschiedener Industriezweige und den hohen technischen Anforderungen mithalten zu können, sind Unternehmerpersönlichkeiten gefragt die gut ausgebildet sind und sich ständig weiterbilden.

Einen Beitrag dazu leistet der schon traditionelle Deutsche Kupferschmiedetag.

Seit 1951 bietet diese Veranstaltung den Teilnehmern die Gelegenheit durch Fachreferate und Workshops ihr Fachwissen zu vertiefen, Erfahrungen auszutauschen und Zukunftskonzepte zu entwickeln.

Verzeichnis der Deutschen Kupferschmiedetage

Osnabrück	27. – 30. September	1951
Würzburg	6. – 9. Mai	1954
Hamburg	3. – 6. Mai	1956
Kassel	15. – 18. Mai	1958
München	12. – 15. Oktober	1961
Bad Kreuznach	7. – 10. Mai	1964
Berlin	4. – 7. Mai	1966
München	17. – 20. März	1968
Hannover	10. – 13. September	1970
Hemmenhofen	11. – 14. Oktober	1972
Hiltrup	18. – 22. September	1974
Miltenberg	17. – 19. September	1976
Hamburg	5. – 8. Oktober	1978
Stuttgart	2. – 5. Oktober	1980
Mönchengladbach/Rheydt	30. September – 2. Oktober	1982
Nürnberg	27. – 29. September	1984
Kassel	26. – 27. September	1986
Freiburg	7. – 9. Oktober	1988
Berlin	12. – 13. Oktober	1990
Hamburg	24. – 26. August	1992
Braunlage	21. – 22. Oktober	1994
Dresden	4. – 5. Oktober	1996
Karlstadt	2. – 3. Oktober	1998
Mönchengladbach	6. – 7. Oktober	2000
Friedrichshafen	4. – 5. Oktober	2002

6. Folgenabschätzung bei der Ausgliederung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks
als eigenständiges Vollhandwerk aus der Anlage A der Handwerksordnung,

- ➔ Zerstörung von Arbeitsplätzen
- ➔ Verlust von Ausbildungsplätzen in einem Beruf mit steigenden Lehrlingszahlen
- ➔ Wegfall von Potential für Betriebsneugründungen
- ➔ Schwächung der international errungenen Position als ausgewiesene Hersteller von Druckbehältern und Anlagentechnik
- ➔ Wegfall einer qualifizierten Aus- und Weiterbildung in einem Handwerk mit hohem technischen Leistungsvermögen

7. Plädoyer für die Erhaltung des Behälter- und Apparatebauerhandwerks

Das Behälter- und Apparatebauerhandwerk besitzt unbestritten eine technologische Spitzenstellung in der internationalen Rangfolge bei der Herstellung hochwertiger Behälter- und Apparate.

Was die Gefährlichkeit dieses Berufes angeht kann man sich unschwer vorstellen zu welchen gravierenden Folgen es kommen würde, wenn fehlerhafte Behälter oder Anlagen in der chemischen Industrie oder bei Dampf- und Druckbehältern zum Einsatz kämen.

Daher richtet der Zentralverband Sanitär Heizung Klima den dringenden Appell an den Gesetzgeber, das Behälter- und Apparatebauerhandwerk als eigenständiges Handwerk in der Anlage A der Handwerksordnung zu erhalten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)533

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Berufsgenossenschaft der Gas-, Fernwärme- und Wasserwirtschaft**Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drs 15/1206)**

Die Berufsgenossenschaft der Gas-, Fernwärme- und Wasserwirtschaft (BGFW) ist als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts Trägerin der gesetzlichen Unfallversicherung für die bezeichneten Gewerbebezweige sowie Teilbereiche der Stromwirtschaft zuständig. In dieser Funktion sehen wir die geplanten Änderungen der Handwerksordnung vor allem unter dem Aspekt der Prävention. Inhaltlich beschränken sich unsere Anmerkungen somit auf die Themenbereiche 2. und 3. des vorgegebenen Themenkatalogs.

Das besondere Gefahrenpotential, das wesentlichen Tätigkeitsbereichen der von uns betreuten Ver- und Entsorgungsbereiche eigen ist, bedeutet zugleich die Notwendigkeit, besondere Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter abzuwenden.

Im Einzelnen:

Anlage A zur Handwerksordnung

Nr. 8:

Die Einordnung der Metallbauer unter die Anlage A wird von uns für notwendig erachtet. Entsprechende Qualifikationen sind im Rahmen der Errichtung, Unterhaltung und Wartung von Anlagen der von uns betreuten Gewerbebezweige zur Abwendung naheliegender Gefahren für die Allgemeinheit notwendig.

Nr. 16, 17:

Die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind aufgrund physikalisch-chemischer Gesetzmäßigkeiten mit hohen Gesundheitsrisiken für die Allgemeinheit behaftet. Dies erfordert eine besonders qualifizierte Ausbildung, Anleitung und Überwachung der Beschäftigten. Im Rahmen einer umfassenden, über Jahrzehnte bewährten, strengen Verantwortungs- und Sicherheitsstruktur obliegt dies regelmäßig der Meisterebene. Die Meister stellen somit das wichtigste Verbindungselement zwischen Unternehmensführung und den ausführenden Kräften (Monteure u.ä.) dar. In kleineren Einheiten fallen Unternehmensführung und Meistereigenschaft nicht selten zusammen. Dies macht deutlich, dass eine umfassende Qualifizierung der für die allgemeine- und Arbeitssicherheit zuständigen Kräfte unabdingbar ist. Die an den genannten Personenkreis gerichteten Anforderungen bedingen daher u.E. zwingend eine Qualifikation, wie sie bislang allein durch die Meisterschulung und -prüfung vermittelt wird. Dass ein herausgehobenes Qualifikationsniveau unabdingbar ist, zeigt auch der Umstand, dass die Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfachs e.V. (DVGW, untergesetzlicher Normgeber im Rahmen des § 16 des Energiewirtschaftsgesetzes) ihre Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation für die Technischen Führungskräfte nicht unterhalb der Meisterqualifikation ansetzt.

Der Verbleib der genannten Gewerbe in der Anlage A ist somit auch wesentlich im Interesse der Abwehr bedeutender Gefahren für Leben und Gesundheit der Allge-

meinbevölkerung.

Augenscheinlich ist die potentiellen Gefährdung von Leben und Gesundheit der Allgemeinheit im Bereich der Gasversorgung. Die Meisterqualifikation ist hier im Hinblick auf eine qualifizierte Ausbildung und Anleitung der Monteure sowie die Gewährleistung eines unverzüglichen und hochqualifizierten Störungsmanagements absolut unabdingbar.

Entsprechendes gilt für die Fernwärmeversorgung. Dort müssen hohe thermische Energiemengen bewältigt werden, die spätestens bei der Verteilung an den Endverbraucher bei unsachgemäßer Behandlung der dazu benutzten Vorrichtungen erhebliche Gefahrenpotentiale bergen.

Unsere Berufsgenossenschaft ist teilweise auch für Unternehmen zuständig, die der allgemeinen Stromversorgung dienen. Die damit verbundenen besonderen Gefahren für die Beschäftigten und die Allgemeinheit, gerade auch im Hochspannungsbereich, sind offenkundig.

Anlage B zur Handwerksordnung

Gegen die Zuordnung der Brunnenbauer zu Anlage B (Nr. 5) und damit den Verzicht auf eine verpflichtende Meisterqualifikation erheben wir Bedenken.

Die hohen Anforderungen an die Güte des Lebensmittels Wasser sowie die Vermeidung der aus der Gewinnung potentiell entstehender Gefährdungen einer unbestimmten Vielzahl von Dritten bei unsachgemäßer Gewerbeausübung sind aus unserer Sicht nur dann umfassend zu gewährleisten, wenn dieser Gewerbebezweig der Anlage A unterfällt.

Selbst kleinste Bohrungen können die Ressource Trinkwasser in ungeahntem Ausmaß gefährden (Anbohrung kontaminierter Bereiche wie Industriebrachen, Abfalldeponien u.ä.).

Als fachlich betroffene Körperschaft erachten wir die bisherige Zuordnung zur Anlage A als wesentlichen Grund dafür, dass Trinkwassergewinnung, -verbreitung und -verbrauch höchsten Standards des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung entsprechen. Dieser Standard sollte nicht durch eine im Einzelfall mangelhafte Qualifikation der Verantwortlichen gefährdet werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die unsere Berufsgenossenschaft unmittelbar betreffenden Gewerbebezweige der Nrn. 8, 16, 17 der Anlage A zutreffend eingeordnet sind.

Die „Rückstufung“ des Brunnenbaugewerbes in die Anlage B sollte aus den genannten Gründen dringend überdacht werden.

Düsseldorf, 04.07.2003

Der Hauptgeschäftsführer

Axel Apsel

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)538

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- d) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- e) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- f) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Dr. Eckhardt Bode, Institut für Weltwirtschaft

Vorbemerkungen

Aufgrund meiner bisherigen Beschäftigung mit der in Frage stehenden Thematik beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme auf die Themenbereiche

1. Allgemeine Einschätzung der ökonomischen Wirkungen der Novelle;
2. Kriterium der Gefahreneignetheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zu einem Gewerbe der Anlage A; und
3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk.

1. Allgemeine Einschätzung der ökonomischen Wirkungen der Novelle der HwO

Auch wenn ich mich derzeit nicht in der Lage sehe, die zu erwartenden Auswirkungen der Novelle der Handwerksordnung (HwO) auf wirtschaftliche Größen wie Preise, Nachfrage, Beschäftigung und Unternehmenszahl in Handwerksgewerbe *quantitativ* abzuschätzen, erscheint es mir doch möglich, einige ökonomisch fundierte *qualitative* Prognosen über die Richtung der Veränderungen dieser Größen abzugeben (vgl. dazu auch Bode 2003).

Auswirkungen der Novelle erwarte ich vor allem in den Bereichen des Handwerks, die Leistungen für private Nachfrager erbringen und keiner intensiven Konkurrenz durch nicht handwerkliche Anbieter (Industrie-, Dienstleistungsunternehmen) ausgesetzt sind. Meines Erachtens wird die Novelle dazu führen, dass es sowohl in den zu-

lassungsfreien als auch in den zulassungspflichtigen Gewerben zu Markteintritten von Nicht-Handwerksmeistern kommen wird, die überzeugt sind, handwerkliche Leistungen kostengünstiger und/oder mit höherer Qualität anbieten zu können als etablierte Anbieter. Die Anreize für solche Markteintritte sind vielschichtig (vgl. Bode 2003: 10 f.). Sicherlich werden sich nicht alle zusätzlichen Anbieter am Markt bewähren. Entscheidend ist jedoch, dass mit der Novelle ein Pool von fachlich und unternehmerisch talentierten Handwerkern aktiviert wird, denen bisher der Marktzutritt verwehrt war, weil sie – aus welchen Gründen auch immer – die Meisterprüfung nicht ablegen können oder wollen. Infolge dieser Markteintritte wird sich der Wettbewerb insbesondere um Privatkunden intensivieren. Und genau diese Intensivierung des Anbieterwettbewerbs erachte ich als den zentralen Auslöser für die positiven Auswirkungen der geplanten Novelle der HwO. Sie ist der Schlüssel für mehr technische und organisatorische Kreativität auf der Angebotsseite und damit letztlich für mehr Innovation, mehr (Kosten-) Effizienz und stärkere Kundenorientierung.

Von der Intensivierung des Anbieterwettbewerbs werden m. E. vor allem Konsumenten profitieren. Zum einen werden sie bei höherer Angebots- und Anbietervielfalt bessere Möglichkeiten haben, das ihren Präferenzen am besten entsprechende Angebot auszuwählen (vgl. Bode 2003: 8 ff.). Zum anderen werden sich die Preise für handwerkliche Leistungen tendenziell verringern bzw. die Preis-Leistungsverhältnisse verbessern. Dies gilt insbesondere für einfache handwerkliche Tätigkeiten, für

die bisher ähnlich hohe Stundensätze berechnet werden wie für anspruchsvolle Tätigkeiten. Es gilt aber auch für anspruchsvolle Tätigkeiten, bei denen im verschärften Anbieterwettbewerb vermehrt Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen und Spezialisierungsvorteile identifiziert und ausgenutzt werden dürften.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht steigen bei sinkenden Preisen bzw. verbesserten Preis-Leistungsverhältnissen die Opportunitätskosten von Eigenleistung und Nachbarschaftshilfe sowie Schwarzarbeit. Die Anbieter auf den legalen Märkten werden konkurrenzfähiger. Zudem werden Leistungen nachgefragt, die zuvor aus Kostengründen unerledigt blieben. Damit steht zu erwarten, dass die Nachfrage nach marktlichen, legalen handwerklichen Leistungen ansteigen wird, was tendenziell zu mehr legaler Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit sowie höheren Einnahmen und geringeren Ausgaben der Gebietskörperschaften und sozialen Sicherungssysteme führen dürfte.

2. Kriterium der Gefahrengeneigntheit als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A

Dieser Themenbereich spricht nach meiner Interpretation zwei Fragen an:

- Rechtfertigt Gefahrengeneigntheit die Beschränkungen des Marktzutritts im Handwerk, wie sie durch die Novelle der HwO vorgesehen sind?
- Existieren weitere Kriterien, die Marktzutrittsbeschränkungen im Handwerk rechtfertigen?

Ad a. Aus ökonomischer Sicht rechtfertigt Gefahrengeneigntheit die in der Novelle der HwO vorgesehenen Marktzutrittsbeschränkungen nach meiner Auffassung nicht. Wie in Bode (2003: 8 ff.) im einzelnen dargelegt wird, traue ich Verbrauchern durchaus zu, ihren systematischen Informationsrückstand gegenüber Anbietern im Hinblick auf die Qualität angebotener handwerklicher Leistungen zu erkennen, zu bewerten und durch Beschaffung geeigneter Informationen zu verringern. Dies gilt auch für das Gefahrenpotenzial, das aus einer nicht fachgerechten Ausführung handwerklicher Arbeiten resultiert. Verbraucher haben ein vitales Eigeninteresse daran, das Gefahrenpotenzial in ihre Entscheidungen über die Auftragsvergabe einzubeziehen. Um die Reputation von Anbietern im Hinblick auf ihre fachliche Kompetenz und die Sorgfalt ihrer Arbeiten abzuschätzen, ist grundsätzlich eine ganze Reihe von Indikatoren geeignet, darunter der Meisterbrief, die Berufserfahrung, die vertragliche Zusage besonderer Garantie- und Serviceleistungen, die Erfahrungen anderer Nachfrager, oder das Urteil unabhängiger Fachleute. Welche dieser Indikatoren im Einzelfall besonders geeignet sind, hängt entscheidend von der individuellen Situation ab. Es gibt nach meiner Überzeugung keinen gleichmäßig besten Indikator.

Staatliche Marktzutrittsbeschränkungen, die das Gefahrenpotenzial dadurch zu verringern suchen, dass sie bestimmte Indikatoren für die Reputation von Anbietern als Voraussetzungen für den selbständigen Betrieb eines Handwerksbetriebes definieren, verzerren das individuelle ökonomische Kosten-Ertrags-Kalkül der Verbraucher bei der Entscheidung über die Vergabe handwerklicher Aufträge. Die gegenwärtig geltende HwO etwa zwingt jeden Verbraucher, *einen* der Indikatoren für die

Reputation von Anbietern, namentlich den Meisterbrief, zu verwenden und bürdet ihm zugleich die Kosten für die Verwendung dieses Indikators auf. Dabei kann nicht sichergestellt werden, dass der gesetzlich bevorzugte Indikator seinen Preis tatsächlich wert ist. Dies führt letztlich dazu, dass andere Indikatoren, die ebenso gut oder besser geeignet sind, die Reputation von Anbietern zu beurteilen, tendenziell vernachlässigt werden. Die Novelle der HwO beseitigt diese Verzerrung nur in den künftig zulassungsfreien Gewerben. In den Gewerben der Anlage A (mit Ausnahme der Gesundheitshandwerke) hingegen wird sie lediglich verringert, weil Verbrauchern „nur“ noch vorgeschrieben wird, entweder den Meisterbrief oder die langjährige Berufserfahrung als Indikator zu verwenden.

Selbst wenn der Gesetzgeber es für notwendig erachtet, Verbraucher durch staatliche Regulierungen vor gesundheitlichen Schäden zu bewahren, so kann dieses Ziel nach meiner Einschätzung mit Eingriffen erreicht werden, die geringere volkswirtschaftliche Effizienzverluste verursachen als die Marktzutrittsbeschränkungen der HwO. Eine Möglichkeit besteht darin, statt ganzer Handwerksbetriebe nur die tatsächlich besonders gefahrengeneigten *Tätigkeiten* innerhalb der Gewerbe in einer „Negativliste“ zu definieren, wie es der Bundesverband unabhängiger Handwerkerinnen und Handwerker vorgeschlagen hat. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die regelmäßige Fortbildung zu stärken sowie Instrumente des Haftungsrechts und der laufenden Gewerbeaufsicht zu nutzen, um die Wahrscheinlichkeit gesundheitlicher Schäden zu verringern (vgl. z.B. Deregulierungskommission 1991; Monopolkommission 1998, 2001).

Ad b. Meines Erachtens rechtfertigt keines der übrigen, gegenwärtig diskutierten Kriterien Marktzutrittsbeschränkungen im Handwerk. Dies gilt insbesondere für die Bestandfestigkeit der Handwerksbetriebe und die Ausbildungsleistung des Handwerks

Das wirtschaftspolitische Ziel der *Bestandfestigkeit*, d.h. letztlich der staatliche Schutz bestehender Unternehmen vor Konkurs, konfliktiert mit grundlegenden Prinzipien einer dezentral organisierten marktwirtschaftlichen Ordnung. Wohlstandsmehrender technischer und organisatorischer Fortschritt setzt sich zumeist in einem Prozess der schöpferischen Zerstörung durch. Er wird getrieben von denjenigen, die im Wettlauf um die Gunst der Kunden neue, den Präferenzen der Nachfrager besser entsprechende Ideen entwickeln und umsetzen. Dies ist die schöpferische Seite der Medaille. Die unvermeidbare Kehrseite der Medaille ist die Zerstörung von selbständigen Existenzen, die in diesem Wettlauf unterlegen sind und die Gunst der Kunden verlieren. Der Saldo aus Schöpfung und Zerstörung ist in aller Regel positiv. Es gibt aus ökonomischer Sicht meines Erachtens keinen Grund für die Annahme, dass dies im Handwerk anders sein sollte als in anderen Bereichen der Wirtschaft. Wird Bestandfestigkeit zum Ziel von Wirtschaftspolitik erhoben, so bedeutet dies notwendigerweise einen Verzicht auf Kreativität und damit letztlich auch einen Verzicht auf Wohlstand.

Was die *Ausbildungsleistung* angeht, so gehe ich davon aus, dass Handwerksbetriebe, die mehr Lehrlinge ausbilden, als sie an Fachkräftenachwuchs selbst benötigen, einen eigenen monetären oder nicht-monetären Vorteil davon haben (vgl. Bode 2003: 13 ff.). Zugleich produzieren Handwerksbetriebe, die über den Eigenbedarf hinaus ausbilden, eine positive Externalität für andere Unter-

nehmen, die eigene Ausbildungskosten in dem Maße einsparen können, wie sie zu relativ günstigen Konditionen auf handwerkliche Fachkräfte zurückgreifen können. Die Ausbildungsleistung von Handwerksbetrieben wird vor allem von Unternehmen der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes in Anspruch genommen, aber auch von nicht selbst ausbildenden Handwerksbetrieben. In welchem Umfang diese Externalität gegenwärtig nicht durch tendenziell niedrigere Lehrlingsvergütungen in Handwerksbetrieben und tendenziell höhere Einstiegsgehälter für Handwerksgehilfen in anderen Unternehmen internalisiert wird, ist empirisch kaum feststellbar.

In dem Maße, wie die Externalität bereits internalisiert wird, besteht kein staatlicher Handlungsbedarf. Doch selbst wenn die Externalität in erheblichem Umfang nicht internalisiert würde, erscheint eine generelle Beschränkung des Marktzutritts zu Handwerksbetrieben nicht als eine ökonomisch effiziente Form der Internalisierung, weil die Marktzutrittsbeschränkung

- auch die Handwerksbetriebe begünstigt, die keine Externalitäten produzieren oder sogar von der Ausbildung in anderen Betrieben profitieren,
- nicht auch die Unternehmen außerhalb des Handwerks begünstigt, die ebenfalls über den Eigenbedarf hinaus ausbilden, und
- nicht die Renten abschöpft, die den Nutznießern entstehen.

Statt dessen wäre eine Internalisierung in Form eines direkten monetären Transfers zwischen den Produzenten und den Nutznießern von Ausbildung vorzuziehen. Diese Transfers könnten etwa in „Ablösesummen“ bestehen, wie sie in der privaten und militärischen Pilotenausbildung üblich sind, oder im Rahmen von Ausbildungskooperationen vereinbart werden.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Nach meiner Einschätzung wird die Zahl der Lehrlinge im Handwerk infolge der Novelle kurzfristig sinken, was zu einem vorübergehenden Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Ausbildungsplatzangebots führen kann. Langfristig jedoch erwarte ich kein anhaltendes Defizit an Ausbildungsplätzen.

Kurzfristig wird die Novelle der HwO, wie oben ausgeführt wurde, voraussichtlich zu einem verstärkten Marktzutritt von Nicht-Handwerksmeistern in den künftig zulassungsfreien und den zulassungspflichtigen Gewerben führen. Viele dieser Betriebe werden keine Ausbildungsbetriebe besitzen. Im verschärften Wettbewerb zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben werden die – bisher aufgrund der hohen Marktzutrittsbeschränkungen recht guten – Möglichkeiten der Ausbildungsbetriebe, Teile der Ausbildungskosten auf die Kunden zu überwälzen, geringer sein. Die (nur noch) der Ausbildung zurechenbaren Kosten werden entsprechend steigen. Ausbildung wird sich – unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – aus der Sicht einiger Ausbildungsbetriebe nicht mehr, oder zumindest nicht mehr in gleichem Umfang wie bisher, rechnen. Verschärfend hinzukommen kann zum einen der Wegfall von Ausbildungsplätzen in Meisterbetrieben, die aus dem Markt ausscheiden müssen, und zum anderen der für den Fall des Inkrafttretens der Novelle angedrohte Ausbildungsboykott.

Auf längere Sicht wird eine Verringerung der Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk meiner Ansicht nach nicht zu einem dauerhaften Angebotsengpass auf Ausbildungsmärkten führen, weil zum einen die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen demographisch bedingt tendenziell abnehmen wird, und weil zum anderen die Ausbildungsleistung von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowie von Nicht-Meisterbetrieben des Handwerks zunehmen wird, wenn Arbeitskräftemangel droht.

Ein kurzfristig möglicherweise eintretendes gesamtwirtschaftliches Ausbildungsplatzdefizit ist Teil der Anpassungskosten, die bei jeder Veränderung von Rahmenbedingungen auftreten, weil Wirtschaftssubjekte Zeit benötigen, sich an die veränderten Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen anzupassen. Aus meiner Sicht rechtfertigen derartige Anpassungskosten nicht den vollständigen Verzicht auf die Novelle. Das Defizit kann von staatlicher Seite dadurch verringert oder ganz vermieden werden, dass die jüngst vom Bundeskabinett beschlossene Aussetzung der Ausbilder-Eignungsverordnung mit der Novelle der HwO in ähnlicher Weise auch für das Handwerksbetriebe übernommen wird. Darüber hinaus können die Tarifvertragsparteien einen Beitrag leisten, indem sie Ausbildungsvergütungen vorübergehend verringern, um die betrieblichen Ausbildungskosten zu senken und damit die Anreize für das Angebot an Ausbildungsplätzen zu stärken.

Literatur

- Bode, E. (2003). Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. *Kieler Diskussionsbeiträge* 404. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Deregulierungskommission (1991). *Marktöffnung und Wettbewerb*. Zweiter Bericht. Bonn.
- Monopolkommission (1998). *Marktöffnung umfassend verwirklichen*. Hauptgutachten 1996/1997. Baden-Baden: Nomos.
- (2001). *Reform der Handwerksordnung*. Sondergutachten Nr. 31. Bonn. Verfügbar im Internet unter http://www.monopolkommission.de/sg_31/text_s31.pdf.

Kiel, den 4. Juli 2003

gez. Eckhardt Bode

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)531

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Hilke Böttcher, Rechtsanwältin

Ich bedanke mich für die Einladung zur Teilnahme an der oben genannten Anhörung. Leider kann ich aus beruflichen Gründen so kurzfristig persönlich nicht an der Anhörung teilnehmen. Ich möchte mich aber trotzdem zu den Gesetzesänderungen schriftlich äußern.

Zunächst möchte ich klarstellen, dass ich seit mehr als 10 Jahren Handwerker vertrete, die sich im Handwerk ohne Meisterbrief selbständig machen wollen oder müssen, weil sie arbeitslos geworden sind und mit ihrer Hände Arbeit ihr Einkommen für sich und ihre Familie verdienen müssen.

Ich habe demzufolge im Bereich des Handwerks verschiedene Mandanten:

1. Handwerker, die bereits selbständig sind und von den Handwerkskammern/Ordnungsbehörden wegen angeblicher „Schwarzarbeit“ verfolgt werden
 - sie haben eine Hausdurchsuchung hinter sich und wollen sich dagegen wehren, wie Schwerstkriminelle behandelt zu werden
 - sie haben einen Bußgeldbescheid erhalten und wollen sich dagegen wehren
 - sie sollen der Handwerkskammer ihre Geschäftsunterlagen vorlegen, damit diese prüfen kann, ob vollhandwerkliche Tätigkeiten ausgeübt werden (§ 17 HwO)
2. Handwerker, die sich selbständig machen wollen, weil sie ein interessantes Teilgebiet aus einem vermeintlichen „Vollhandwerk“ anbieten wollen
3. Handwerker, die eine Ausnahmegewilligung beantragen wollen und sie nicht erhalten

4. Handwerker, die sich in einem „klassischen“ Handwerk selbständig machen wollen und die EU-Voraussetzungen erfüllen etc.

Zu 1.)

Um dies voran zustellen:

Von meinen vielen Mandanten hat noch kein einziger ein Bußgeld bezahlen müssen!

Dies wird sich auch nach der Gesetzesänderung – wie auch immer sie ausfallen wird – nicht ändern. Das Abverlangen des Meisterzwangs als Zugangsvoraussetzung für die Selbständigkeit bleibt verfassungswidrig, weil zu unbestimmt.

Auch die „Klarstellung“ zu Art. 1 (Änderung des § 1 Abs. 2 HwO), welche bereits in Kraft getreten ist, führt im Ergebnis zu keiner anderen Aussage, da immer noch nicht klargestellt wird, welche Tätigkeiten im Einzelnen dem „Vollhandwerk“ (Kernbereich) zugeordnet werden und welche nicht (Minderhandwerk). Dies ist aber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und mittlerweile auch der Oberlandesgerichte notwendig. Der Bürger muss wissen, was er darf und was nicht – und zwar bevor eine Hausdurchsuchung durchgeführt oder ein Bußgeld erlassen wird. Dies ist und bleibt nicht nachvollziehbar.

Ich habe allein zu der Frage der Zulässigkeit von Hausdurchsuchungen beim Vorwurf der unerlaubten Handwerksausübung – fälschlicherweise auch „Schwarzarbeit“ genannt – ca. 12 Verfassungsbeschwerden eingereicht, weil nach meiner Erfahrung die Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht gewahrt ist. Es wird nämlich erst

durchsucht, um zu prüfen, ob ein Verstoß vorliegt! Dies ist unzulässig. Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, dass ein **konkreter Anscheinsbeweis** für die Durchführung einer Durchsuchung notwendig ist. Das heißt, ein Vorwurf, einmalig angeblich unerlaubtes Handwerk ausgeübt zu haben, kann nicht Grundlage einer Hausdurchsuchung sein, da vorher nicht geprüft wird, ob die Tätigkeit nicht dem Minderhandwerk angehört. In jedem Fall kann ein einmaliger Verstoß nie eine Hausdurchsuchung rechtfertigen, weil auch für den Fall, dass überhaupt eine „vollhandwerkliche“ Tätigkeit vorliegt, diese im unerheblichen Nebenbetrieb zulässig ist. Da die Ordnungsbehörden nicht den rechtsstaatlich notwendigen Weg einschlagen und das Gespräch mit dem Betroffenen suchen, sondern gleich das schärfste Mittel wählen, sind die Hausdurchsuchungen nach meiner Ansicht rechtswidrig. Aber auch die Tatsache, dass es immer nur um eine Ordnungswidrigkeit geht und nicht um eine Straftat, macht die Durchführung einer Hausdurchsuchung rechtswidrig.

Auch hier ist durch die geplanten Gesetzesänderung keine Abhilfe für die Handwerker in Sicht.

Das gleiche gilt für die Bußgeldbescheide. Ich habe in meiner gesamten Praxis noch keinen rechtmäßigen Bußgeldbescheid gesehen. Auch dies wird sich in der Zukunft durch die geplanten Änderungen nicht ändern, weil das Gesetz unbestimmt bleibt. Es ändert sich demzufolge auch nichts wesentliches, wenn einzelne Gewerke aus der Anlage A herausgenommen werden.

An dieser Stelle möchte ich an meine jüngste Entscheidung des BVerfG vom 7.04.03 – 1 BvR 2129/02 – GewArch 03, 243, erinnern. Dort ist klar festgestellt worden, dass jeder Handwerker einen Anspruch darauf hat, feststellen zu lassen, welche Tätigkeit er ausüben darf. Diese Tatsache führt dazu, dass ich jedem Handwerker empfehle, vor dem Verwaltungsgericht klären zu lassen, ob die ausgeübten Tätigkeiten dem Meisterzwang unterliegen oder nicht. Nach meiner Erfahrung sind aber auch die Verwaltungsgerichte mit der Klärung dieser Fragen überfordert, weil sie auch nicht wissen können, welche Tätigkeiten ohne Meisterzwang ausgeübt werden dürfen. Sie sind dazu auch nicht berechtigt, weil sie nicht Rechtsfortbildung betreiben dürfen – so das BVerfG in meiner Entscheidung vom 27.09. 2000 – 1 BvR 2176/98 – GewArch 2000, 480. Die Gerichte dürfen nicht die Aufgaben des Gesetzgebers übernehmen (Art. 20 GG). Außerdem führt die Tatsache, dass nunmehr unendlich viele Handwerker vor den Verwaltungsgerichten Klage einreichen werden zur – weiteren – Belastung der Verwaltungsgerichte.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch darauf hinweisen, dass ich meinen Mandanten immer rate, sobald die Hausdurchsuchung durch das BVerfG für rechtswidrig erklärt wird und der Bußgeldbescheid damit ebenfalls wegen Rechtswidrigkeit aufgehoben werden muss, Schadenersatz im Wege der Amtshaftung in erheblichen Maße geltend zu machen! Nach meiner Schätzung kommen hier Ansprüche in einem Umfange von Millionen € auf die staatlichen Organe zu.

Auch dies wird sich nach den geplanten Änderungen nicht wesentlich ändern, da die Verfassungswidrigkeit der in Anlage A verbliebenen Gewerke bestehen bleibt.

Ich vertrete auch viele Handwerker, die nach § 17 HwO Auskünfte erteilen sollen und dies nicht wollen, weil sie

nicht Mitglied der Kammer sind und auch wegen der durchgeführten Tätigkeiten (Minderhandwerk/unerheblicher Nebenbetrieb) nie Kammermitglied sein werden.

Es ist zunächst zu begrüßen, das ein „Verwertungsverbot“ wegen Einsicht in die Geschäftsunterlagen eingeführt werden soll. Nach diesseitiger Auffassung ist dies aber nicht weitreichend genug. Hier wird der Handwerkskammer als einseitige Interessenvertreter der Meisterbetriebe die Aufgabe erteilt, abzugrenzen, welche Tätigkeiten dem „Vollhandwerk“ oder dem Minderhandwerk angehören. Dies kann und darf nicht dieser Interessenvertretung überlassen bleiben. Die Klärung der Abgrenzungsfragen stellt eine klassische hoheitliche – und damit staatliche Aufgabe dar! Nach meiner Erfahrung begreifen die Handwerkskammern jede Tätigkeit, die offensichtlich nicht Anlage B – Berufen zugeordnet werden kann, als „Vollhandwerk“. Diese einseitige Sichtweise der Handwerkskammern führt dazu, dass meine Mandanten sich gegen die Einsichtnahme in die Unterlagen zur Wehr setzen müssen, da sie nicht davon ausgehen können, objektiv und unvoreingenommen beurteilt zu werden.

Im übrigen haben die Handwerkskammern mehr Befugnisse als die staatlichen Organe wie Polizei! Gegen Maßnahmen der staatlichen Organe können sich die Handwerker wehren und die Einsicht in Unterlagen verweigern, gegen die Einsichtnahme der Handwerkskammern nicht. Dies ist verfassungswidrig und nicht hinnehmbar, auch wenn das „Verwertungsverbot“ jetzt mit aufgenommen werden soll.

Nach diesseitiger Auffassung sollte das Betretungsrecht (und der gesamte § 17 HwO) der Handwerkskammern ganz gestrichen werden, denn das Betretungsrecht kommt einer Durchsuchung gleich – nur das man sich hiergegen nicht wehren kann! Insofern ist die jetzige Änderung nicht weitreichend genug.

Zu 2.)

Ich vertrete viele Handwerker, die eine Spezialtätigkeit durchführen wollen, die weder in Handwerksberufen ausgebildet werden, noch irgendwelchen Gewerken zugeordnet werden können - wie z.B. Lehmofenbau, Blockhausbau etc. Viele neue und moderne Fertigkeiten werden entdeckt und von Handwerkern ausgeübt, aber auch alte Techniken wiederbelebt. Sie werden von den Handwerkskammern pauschal einem oder sogar mehreren Gewerken zugeordnet, obwohl sie in keiner Ausbildung gelehrt und in keinen Berufsbildern o.ä. aufgeführt werden. Diese Handwerker haben ebenfalls große Schwierigkeiten mit den Handwerkskammern und es wird ihnen von Seiten der Ordnungsbehörden „Steine in den Weg gelegt“, obwohl offensichtlich kein „Vollhandwerk“ vorliegt.

Für viele meiner Mandanten bringt die Ergänzung des § 7b nichts bzw. die Regelung geht nicht weit genug, weil sie entweder sog. Quereinsteiger sind und das Handwerk nicht gelernt haben (Autodidakten) und die in Nr. 2 aufgeführten Zeiten nicht einhalten können. Viele Handwerker können nicht nachweisen, dass sie von den geforderten zehn Jahre Tätigkeit fünf Jahre in herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung gearbeitet haben. Zum einen ist es nach meiner Erfahrung im Handwerk nicht üblich, Zeugnisse zu erteilen und wenn, werden diese Qualifikationen in den Zeugnissen nicht aufgeführt. Zum anderen gehen auch Meisterbetriebe in die Insol-

venz und der Arbeitgeber ist nicht mehr erreichbar, um die leitende Tätigkeit zu bescheinigen. Dieser Nachweis wird den wenigsten also gelingen.

Diese Regelung wirft wiederum mehr Fragen auf als es Antworten gibt – z.B.

- Wie wird mit Autodidakten verfahren
- Wann ist eine Tätigkeit herausgehoben, verantwortlich, leitend
- Müssen die 10 Jahre ununterbrochen vorliegen
- Wie soll der Nachweis erfolgen

Außerdem stellt diese Regelung für Handwerkerinnen eine Diskriminierung dar. Es ist heute immer noch nicht üblich, Handwerkerinnen in leitenden oder herausgehobener Stellung zu beschäftigen – so sie denn wegen der Erziehungszeiten der Kinder überhaupt 10 Jahre Tätigkeit nachweisen kann.

Im übrigen ist diese Regelung nicht mit den europarechtlichen Vorschriften vereinbar!

Die vorgesehenen Bedingungen enthalten außerdem (weiterhin) eine wesentliche Inländerdiskriminierung. Wer (z.B. nach einer Gesellenausbildung in Deutschland) in einem anderen Mitgliedstaat der EU als Geselle nur drei Jahre (statt der hier vorgesehenen insgesamt zehn Jahre!) in leitender Stellung tätig war, ist aufgrund EG-Recht, § 9 HwO und der EWG/EWR-Handwerks-Verordnung in die Handwerksrolle einzutragen.

Nach dem bereits vorliegenden Entwurf einer weiteren EG-Richtlinie, die voraussichtlich noch in diesem Jahr verabschiedet werden wird, soll künftig sogar eine bloß fünfjährige Zeit der Berufsausübung ausreichen. Da hierauf eine Gesellenausbildung im dualen System anzurechnen wäre heißt dies, dass künftig eine Gesellenausbildung plus zwei Jahre Praxis (ohne leitende Stellung!) ausreichen.

Nach meiner Auffassung sollte hier - um weitere rechtliche Diskussionen und Prozesse zu vermeiden – die jeweils gültigen EG-Vorschriften für die Ausübungsbezeichnung erfahrener Gesellen identisch gestaltet werden, damit jede Inländerdiskriminierung endlich aufhört.

Zu. 3.)

Ich vertrete auch viele Handwerker, die eine Ausnahmegewilligung beantragen und sie nicht erhalten, obwohl die Voraussetzungen der sog. „Leipziger Beschlüsse“ vorliegen. Es erhalten auch viele aus willkürlichen Gründen die Ausnahmegewilligung nicht. Gerade in Schleswig-Holstein sind die Probleme besonders gravierend, seitdem die Landesregierung die Verantwortung für die Erteilung der Ausnahmegewilligung (rechtswidrigerweise) auf die Handwerkskammern übertragen hat!

Mit Aufhebung des Meisterzwangs insgesamt werden auch diese rechtlichen Auseinandersetzungen aufhören und die Verwaltungen und Gerichte entlastet.

Zu. 4.)

Vgl. Punkt 2. Letzter Teil

Zusammenfassung

Aus meiner Sicht ändert sich für die in Anlage A verbliebenen Gewerke nichts. Es wird weiterhin rechtswidrige Hausdurchsuchungen geben, rechtsfehlerhafte Bußgeld-

bescheide, weil eine Abgrenzung wegen der Unbestimmtheit der Regelung nicht möglich ist. Der § 1 HwO bleibt also verfassungswidrig. Nach meiner Ansicht muss sich der Gesetzgeber überlegen, ob er lieber selbst den Meisterzwang als Zugangsvoraussetzung für die Selbständigkeit aufhebt oder ob dies das BVerfG in Kürze entsprechend entscheiden sollte.

Die berufliche Einschränkung des Art. 12 GG durch die HwO ist auch nicht mehr zeitgemäß, denn die meisten Handwerker und auch Verbraucher sehen den Sinn nicht mehr ein. Ein Qualitätssiegel scheint dieser auch nicht mehr zu sein, denn viele Bürger entscheiden bei der Beauftragung nicht danach, welcher Handwerker einen Meistertitel hat, sondern wer gute Arbeit leistet. Hier ein häufiges Zitat von Richtern in OWiG-Verfahren: „es ist gerichtsbekannt, dass Meisterbetriebe qualitativ schlechte Arbeit leisten – wenn sie denn überhaupt kommen.“

Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen.

Politisch gesehen sollten die Einschränkungen der Berufsausübung so gering wie möglich sein, damit Deutschland in Europa eine positive Rolle spielen kann und Diskriminierungsmöglichkeiten oder Benachteiligungen nicht entstehen.

Eine modifizierte Handwerksordnung wird die Zukunft die Kammern besser schützen, als das Festhalten an alten Zöpfen.

Nun noch ein Wort zu dem – letzten verbliebenen – Argument der Handwerksorganisationen: sie würden schließlich die Ausbildung gewährleisten (Vgl. Drucksache 15/1107 und 15/1108). Es mag vielleicht zutreffend sein, dass das Handwerk einen großen Teil der Ausbildung übernommen hat (mir liegen hierzu keine unabhängigen Zahlen vor), aber die ausgebildeten Gesellen werden nicht übernommen. Es wird also für die Arbeitslosigkeit ausgebildet! Dies ist unseriös und schaukelt den jungen Menschen vor, sie würden hinterher auch tatsächlich in ihrem Handwerk arbeiten können! Diese Handwerker landen entweder in der Arbeitslosigkeit und fallen damit dem Staat zur Last oder aber sie machen sich selbständig. Dazu benötigen sie den Meisterbrief und müssen weitere Kosten aufwenden (oder über Ausbildungsförderung der Staat), um ihren Beruf ausüben zu können. Dies führt natürlich zu einer erheblichen Frustration der Jugendlichen.

Mit freundlichen Grüßen

Böttcher/Rechtsanwältin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)543

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

**Professor Dr. Martin Twardy*, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpädagogik
Universität zu Köln**

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Die gegenwärtigen sozialökonomischen Strukturwandlungen, Ergebnis und Ursache zugleich von bildungstheoretischen Entwürfen und bildungspolitischen Umsetzungen, so nahe zu einhellig vertretene Auffassung in den relevanten Wissenschaftsdiziplinen Ökonomie, Pädagogik, Technik einerseits sowie die EU-Programmatik bis zum Jahre 2010 die Wissensgesellschaft zu verwirklichen und damit im internationalen Wettbewerb die führende Position einzunehmen andererseits, lösen zu Recht Reformüberlegungen aus.

Hierbei ist jedoch aus berufspädagogischer Perspektive, operationalisiert als vorausschauende sozialökonomische Gesellschaftsgestaltung, **nicht** partiell analytisch vorzugehen, sondern wegen des anthropologisch begründeten ganzheitlichen Menschenbildes systemisch zu denken. Eine solche systemische Vorgehensweise ist insofern nicht nur angemessen, sondern unverzichtbar, als die gegenwärtigen und soweit auch schon zukünftig abzuschätzenden sozialökonomischen Problemfelder unserer Risikogesellschaft (Beck) nur so Lösungen zugeführt werden können.

Nicht nur die Veränderungen in der Arbeitswelt mit Abbau von Hierarchien, neuen Führungskonzepten in Form von (teil)autonomen Mitarbeiterpositionen bis hin zur Forderung in den Ausbildungsordnungen nach selbständigem Planen, selbständigem Durchführen und selbständigem Kontrollieren, sondern gerade die Wertunsicherheit bei den nachwachsenden Generationen sowie die

empirisch nachweislichen Defizite im Bildungssystem erfordern Rahmenbedingungen, die die individuelle Bewältigung solcher Lebenssituationen ermöglichen sollen.

Das weltweit anerkannte und nachweislich in anderen Ländern z. T. angestrebte duale System der Berufsausbildung, Europa auf der Basis der Wissensgesellschaft eine Führungsposition im globalen Wettbewerb zu verschaffen¹⁴, bietet als Rahmen, gerade für die entwicklungspsychologisch gesehen schwierigen Lebensabschnitte, für den Großteil einer Kohorte beste Voraussetzungen. Hier hat das deutsche Handwerk in Vergangenheit und Gegenwart für Individuum und Gesellschaft Hervorragendes geleistet, was auch zukünftig abgesichert werden muss, wenn das gesamtgesellschaftliche Niveau des Faktors Arbeit nicht nur gesichert, sondern im Hinblick auf das Zielkonzept des Jahres 2010¹⁵ gesteigert werden soll.

Gerade die ganzheitliche Situation betrieblichen Arbeitens und Lernens, das Ansprechen, Fordern und Fördern aller menschlichen Entfaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Fähigkeiten, Fertigkeiten und nicht zuletzt Wertein-

¹⁴ Vgl. exemplarisch BMBF, Eckpunkte des Reformprojektes Berufliche Bildung, hier Schwerpunkt BBiG-Reform vom 21.03.2003

¹⁵ Vgl. verschiedene EU-Veröffentlichungen wie z. B. Europa verwirklichen durch die allgemeine und berufliche Bildung, Luxemburg 1997 und die Beschlüsse von Bologna, Brügge usw.

* Direktor des Instituts für Berufs-, Wirtschafts- und Sozialpädagogik der Universität zu Köln, Direktor des Forschungsinstituts für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln

stellungen sind **die** Kennzeichen einer handwerklichen Lehre, deren Qualität abhängt von der meisterlichen Kompetenz des Handwerksmeisters. Diese systemisch meisterliche Kompetenz, operationalisiert und notwendigerweise curricular ausgelegt in den Teilen I, II, III und IV der Meisterprüfung, ist eben nicht ohne verhängnisvolle Auswirkungen partizialisierbar: fachpraktisches Können, fachtheoretische Kenntnisse, betriebswirtschaftlich abgesicherte Unternehmensführungskenntnisse und arbeits- und betriebspädagogisch fundierte Ausbildereignung sind eben keine reine Addition, sondern sensible wechselseitige Verflochtenheiten, die, auf einander angewiesen, autopoetisch wirkend, Gestaltungskräfte ermöglichen, für deren Leistungsfähigkeit durch Herauslösen eines Elementes unausweichlich höchst destruktive Folgen hat.

Will man das idealtypische Leitbild meisterlicher Kompetenz als Grundlage einzelgerechter Marktlösungen, kulturschaffender bzw. -erhaltender Güter, von Technizität und individuell und gesellschaftlich notwendiger Humankapitalausstattung erhalten, so ist die pauschale Reform durch die Novelle der HwO in dieser Form absolut zerstörerisch.

Es ist unbestritten, dass Reformen auf den verschiedensten Feldern der HwO notwendig sind, jedoch für den überaus großen Anteil der Ausbildungsverhältnisse des dualen Systems die Grundlage zu entziehen, ist aus meiner Sicht nicht zu verantworten, denn die externen Effekte, hervorgerufen durch kurzfristig ökonomisch begründete Entscheidungen, sind für die in der handwerklichen Lehre befindlichen jungen Menschen zwangsläufig unter qualitativen und quantitativen Kriterien erheblich zerstörerisch.

Ohne einem historizistischen Fehlschluss zu unterliegen, kann ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte zeigen, welche Folgen Gewerbefreiheit hervorrufen kann: von Verarmung bis zur Lehrlingszücherei und gerade die Ausbildungsberechtigungsrestriktion durch Einführung des Befähigungsnachweises 1908 ist Beleg, für die Verhinderung von Auswüchsen, ja gerade die pädagogische Begründung für die Aufrechterhaltung meisterlicher Kompetenz. „Unabhängig von den jeweils verschiedenen vielfältigen ökonomischen, technologischen und juristischen Motiven, die zur Einführung des kleinen Befähigungsnachweises geführt hatten, muss als eine wesentliche Argumentationslinie die Sicherung der Qualität des Nachwuchses und damit des jeweiligen technologischen Standards eines Gewerkes angesehen werden. Mit anderen Worten, schon die Einführung des kleinen Befähigungsnachweises stand unter dem Anspruch einer pädagogischen Intention“.¹⁶

Damit ist nicht ein Plädoyer für den kleinen Befähigungsnachweis, wie er in der Novelle aufscheint, angestrebt. Denn aus systemischer Perspektive, wie dargestellt, ist dies humankapitalschädlich.

Konkret bezogen auf Pkt. 3 ergeben sich folgende Kurzscenarien:

Nachwuchsbedarf

Die Verschiedenartigkeit handwerklicher Produktions- und Dienstleistungen lässt eine generelle Aussage nicht

zu, welche Auswirkungen in den einzelnen Gewerken zu erwarten sind. Hypothetisch kann jedoch angenommen werden, dass bei Wegfall des großen Befähigungsnachweises die Ausbildungsbereitschaft im Handwerk nachlässt, zumal lt. BIBB-Untersuchung Ausbildungskosten verursacht, die obendrein eigengeschäftsschädigend sein können. Darüber hinaus ist empirisch nachweislich anhand der Weiterbildungsdaten, dass die ohne großen Befähigungsnachweis dann Selbständigen sich nicht der Mühe der arbeits- und berufspädagogischen Qualifizierung unterziehen werden und somit keine Ausbildungsplätze in der Regel anbieten werden. Dies hat langfristig erhebliche Nachwuchsprobleme zur Folge.

Ausbildungsqualität

Bei Fehlen der systemischen meisterlichen Kompetenz kann die fachpraktische und fachtheoretische Handlungskompetenz eines sich selbständig machenden Gesellen trotz der Begrenzungsvorschriften nur den normativen Vorgaben des Ausbildungsberufsbildes entsprechen und nicht denen des Meisterberufsbildes. Ist Berufserfahrung als informelle Qualifikation zu unterstellen, jedoch stehen hier auch wieder die in der Novelle ausgewiesenen Tätigkeitsschwerpunkte im Gegensatz zur systemischen Kompetenz. Hypothetisch unterstellt, ein solcher Betriebsinhaber erwirbt die pädagogische Eignung, gemäß Teil IV, so bleibt die fachtheoretische und fachpraktische Handlungskompetenz und nicht zuletzt die betriebswirtschaftlich fundierte Führungsfähigkeit eingegrenzt, was auf die Ausbildungsqualität kurz-, mittel- und langfristig sich destruktiv auswirkt und zu einem individuellen und gesellschaftlichen niederen Niveau des Humankapitals führt, damit Technizität, Kultur, Bildung und das ökonomische Potenzial schädigt.

Ausbildungsintensität

Die Ausbildungsintensität kann sektoral niedriger, gleich oder höher bei der begrenzten Ausbildungsbreite sein. Größer, weil hier Spezialisierungen möglich sind, die aber nicht die Mängel der Breite kompensieren können und damit die betriebsspezifische Verwertbarkeit steigern und die Mobilität der Mitarbeiter höchst einschränken können. Niedriger kann die Intensität sein bei Lehrlingszücherei.

Ausbildereignung

Die Formvorschriften der AMVO, deren Inhalte gerade die handwerkliche Produktion als personengebundene und nicht maschinenorientiert für die betriebliche Unterweisung berücksichtigen, lassen sich hinsichtlich formaler berufs- und arbeitspädagogischer Vorgaben durch eine AEVO-Prüfung allgemeiner Art abdecken, wobei jedoch wieder gegen den systemischen Ansatz verstoßen wird. Eine handwerkliche Lehre verlangt besondere Eignung, gemäß meisterlicher Kompetenz, wenn auch der Betriebsinhaber nicht jede Ausbildungseinheit bzw. jeden Lernschritt selbst durchführt, so obliegt ihm aber die Anweisung, Ausführung und deren Kontrolle.

Fazit:

Eine Reform der HwO ist im Hinblick auf die sozialökonomischen Strukturwandlungen notwendig, wie in dieser Novelle jedoch vorgenommen, unter dem Blickwinkel Europa 2010, höchst schädlich.

¹⁶ Jongebloed, H.-C., Der „Große Befähigungsnachweis“ und das Deregulierungsproblem – einige Überlegungen aus pädagogisch-didaktischer Perspektive, in: Kölner Zeitschrift für Wirtschaft und Pädagogik, 5. Jg., Mai 1990, S. 55-104, S. 57.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)537

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober, Universität Hamburg

Da der Ausschussvorsitzende einen Themenkatalog mitgeteilt und dann darum gebeten hat, bei der Stellungnahme diesem Katalog zu folgen, orientiert sich die nachfolgende Abhandlung an den zur Anhörung vorgesehenen Themenbereichen. Wegen der eingeräumten knappen viertägigen Bearbeitungsfrist und des umfangreichen Themenspektrums kann nur eine erste vorläufige Äußerung erfolgen. Insbesondere war es in dieser kurzen Zeitspanne nicht möglich, sämtliche Materialien, Schriften und Judikate umfassend auszuwerten. Ferner wird nur zu juristischen Problembereichen Stellung bezogen, weshalb der Themenbereich 3 ausgeklammert bleibt.

Gliederung anhand des Themenkataloges

A. Allgemeine Einschätzungen

Stellungnahme zur Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO

- I. Zum Kriterium der „Zeitgemäßheit“
- II. Zeitgemäßheit als ordnungs- und rechtspolitische Kategorie
- III. Grundrechtsfreundliche und verhältnismäßige Reform versus Abschaffung der Meisterprüfung
- IV. Meisterprüfung und objektivrechtliche Schutzpflichten

B. Kriterium der „Gefahreneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

- I. Zum Erfordernis einer klaren gesetzlichen Zweckbestimmung

II. Paradigmenwechsel bei der Schutzzielbestimmung des Meisterprüfungsrechts

III. Zur Sachgerechtigkeit der Abgrenzung anhand der bisherigen Anlage A

IV. Zur voraussetzungslosen Zulassung von Gesellen im Gefahrenhandwerk

V. Zur Verantwortung des Gesetzgebers für das Handwerk im Präventionsstaat

1. Zur Beachtung von Vorsorge, Risiken und grundrechtlichen Schutzpflichten
2. Verbraucherschutz
3. Umweltschutz
4. Öffentliche Auftragsvergabe
5. Arbeitnehmersverantwortung
6. Mittelstandsverantwortung
7. Unternehmerschutzverantwortung

C. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben.

- I. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Vorstellungen
- II. Zur rechtlichen Notwendigkeit einer Reform aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen
 1. EG-Handwerker und deutsches Meisterrecht
 2. Zur angeblichen Diskriminierung deutscher Handwerker

D. Fazit

A. Allgemeine Einschätzungen

Stellungnahme zur Zeitgemäßheit der Einschränkung von Art. 12 GG durch die HwO

I. Zum Kriterium „Zeitgemäßheit“

Die Thematisierung der „Zeitgemäßheit“ der Einschränkung der Berufsfreiheit durch das Erfordernis der Meisterprüfung verwundert. Denn die Dimension Zeit ist – abgesehen von befristeten Berufszugängen – keine rechtliche Kategorie im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Vielmehr kommt es bei der Interpretation dieses Grundrechts nur auf die **Sachgerechtigkeit** und die **Verhältnismäßigkeit** der Beschränkungen an.

II. Zeitgemäßheit als ordnungs- und rechtspolitische Kategorie

Versteht man das Stichwort „Zeitgemäßheit“ hingegen unter **ordnungs- und rechtspolitischen Gesichtspunkten** dahin, ob die obligatorische Meisterprüfung in die heutige Zeit passt, dann ist zu differenzieren.

Einerseits ist die **Deregulierung** ein berechtigtes Anliegen von Gesetzgebung und Regierung. Denn sie zielt auf die Verringerung von Regulierungen, den Abbau rechtlicher Hürden, die Beseitigung marktwidriger Eingriffe in den Wettbewerb und eine Vereinfachung des Rechts

(Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl. 2002, § 2 VIII 2 b).

Auf den ersten Blick entspricht das auch im Gesetzesentwurf zum Ausdruck kommende Ziel, das Handwerksrecht zu vereinfachen, um Existenzgründungen zu fördern, um damit gleichzeitig neue Beschäftigungschancen und Ausbildungsplätze zu schaffen auch dem Gedanken des Art. 12 Abs. 1 GG. Denn dieses Grundrecht ist auf einen möglichst unreglementierten Berufszugang angelegt. Unter dieser Prämisse hat auch die Monopolkommission die Abschaffung der obligatorischen Meisterbefähigung gefordert

(Sondergutachten 31 „Reform der Handwerksordnung“ vom Mai 2001; s. ferner zur ordnungspolitischen Diskussion Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Aufl. § 48 IV, m.w.N.).

Andererseits ist gegenwärtig im Berufssektor keine allgemeine Tendenz zur Lockerung von Befähigungsnachweisen zu beobachten. Vielmehr ist ein **ordnungspolitischer Trend zur Beibehaltung** (Freie Berufe), **Verschärfung** (Bewachungsgewerbe Reform 2002 –

s. näher Stober, Zur Qualifizierung der privaten Sicherheitsdienste, GewArch 2002, 129 ff.)

und **Aufrichtung neuer Zulassungsschranken** (Finanzdienstleistungsvermittler aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben) sowie Futtermittelkontrolleure

(§ 2 Abs. 1 VO v. 28.3.2003 BGB I, S. 464)

zu beobachten. Ferner kennzeichnet das berufliche Nebeneinander ähnlicher Berufe mit und ohne Befähigungsnachweis das deutsche Berufsrecht wie die Beispiele Arzt und Heilpraktiker, Anwalt und Rechtsbeistand belegen. Der **Meisterbegriff** wiederum feiert bildungspolitisch durch die Einführung von Master-Studiengängen und die Annäherung von Hochschuldiplom und Meistertitel (§ 7 Abs. 2, § 46 Abs. 3 HwO,

Meister-BAFöG) **Renaissance**. Aus diesem Blickwinkel ist die beabsichtigte Reform des Handwerksrechts ordnungspolitisch nicht unbedingt zeitgemäß. Der Entwurf nimmt zu dieser Gesamtentwicklung nicht ausdrücklich Stellung. Stattdessen erweckt die Diskussion den Eindruck, dass isoliert eine wichtige Berufsgruppe herausgegriffen wird, ohne dass dabei berufssystematische Überlegungen bedacht wurden.

Zwar könnte für eine zeitgerechte Flexibilisierung und Modernisierung des Handwerksrechts schließlich auch die bislang eher restriktive **Praxis der Handwerkskammern** bei der Anwendung der Meisterprüfungsbestimmungen sprechen. Denn die Handhabung hat in der Vergangenheit zu mancherlei Beschwerden und Initiativen geführt, die selbst das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof erreichten. Insoweit wurde aber keine weitgehende Aufhebung des Meistererfordernisses, sondern lediglich eine **grundrechtsfreundliche und gemeinschaftskonforme Interpretation** gefordert

(Bundesverfassungsgericht, GewArch 2000, 240 und NVwZ 2001, 189; EuGH, EuZW 2000, 763 und dazu Mayer/Diefenbach, Handwerksordnung und Europäische Union: Ausländer- / Inländerdiskriminierung, 2001; Mirbach, NVwZ 2001, 161 ff.; Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Aufl. 2001, § 48 m.w.N.).

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund steht jedenfalls fest, dass das Erfordernis der Meisterprüfung gegenwärtig weiterhin zeitgemäß ist.

III. Grundrechtsfreundliche und verhältnismäßige Reform versus Abschaffung der Meisterprüfung

Um eine grundrechtsfreundliche und verhältnismäßige Reform sicher zu stellen, bedarf es keiner weitgehenden Abschaffung des Meisterprüfungserfordernisses. Vielmehr reicht es aus, wenn das Handwerksrecht weiter geöffnet wird und die existierenden Ausnahmeregelungen flexibler als bisher reguliert und praktiziert werden. In diesem Zusammenhang ist es angemessen, das in § 7 HwO festgeschriebene **Erfordernis des Inhaberprinzips ersatzlos zu streichen**, weil es in einer arbeitsteiligen Wirtschaft auch unter Berücksichtigung des im Gesetzesentwurf angestrebten Schutzziels ausreicht, wenn ein Meister im Betrieb beschäftigt wird. § 7 HwO ist ferner funktional dahin zu interpretieren, dass **vergleichbare Qualifikationen** im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG großzügiger und unbürokratischer als bisher anerkannt werden. Gleichzeitig ist § 8 HwO um zwei **Ermessensstatbestände** zu ergänzen. Erstens ist eine allgemeine **Erprobungsklausel** zu schaffen, die beispielsweise auf bestimmte Existenzgründer und für bestimmte Nebenbetriebe angewendet werden kann. In diese Richtung geht auch der Gesetzesentwurf, der auf Lockerungen angelegt ist, gleichzeitig aber künftige Erweiterungen des Meistererfordernisses nicht ausschließen will. Eine Erprobungsklausel hätte den Vorteil, dass sie der Dynamik des Handwerks und neuen Bedürfnissen sowie Erkenntnissen in besonderem Maße Rechnung tragen kann. Zweitens ist eine **Öffnungsklausel** für Gesellen einzuführen, sofern zusätzliche Prüfungsleistungen erbracht werden, um den in Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Gemeinschaftsgütern (s. u. B.) und insbesondere der Gefahrenabwehr angemessene Rechnung zu tragen. Diese und ähnliche Öffnungsklauseln tragen dazu bei, die obligatorische Meisterpflicht im Einzelfall zu relativieren, ohne dass ganze Berufsgruppen völlig freigestellt werden.

IV. Meisterprüfung und objektivrechtliche Schutzpflichten

Der Ausdruck Zeit besitzt aber neben der Vergangenheits- und Gegenwartsbetrachtung eine Zukunftsperspektive. Dieser Dimension hat der Gesetzgeber seine besondere Aufmerksamkeit zu widmen, weil er die **Zukunftsfähigkeit der Handwerksberufe** sichern muss. Dieses Anliegen wird in dem Gesetzesentwurf auch *expressis verbis* erwähnt

(Bundestags-Drucksache 15/1206, S. 57).

Insofern besitzt Art. 12 Abs. 1 GG nicht nur eine subjektivrechtliche, freiheitsrechtlich dominierte Abwehrposition derjenigen, die ohne Prüfung einen selbständigen Handwerksberuf ausüben wollen. Zugleich muss der Gesetzgeber den **objektivrechtlichen Schutzpflichten** nachkommen, die sich aus diesem Grundrecht ergeben

(Wolff/Bachoff/Stober, Verwaltungsrecht Band 1, 11. Aufl. 1999, § 33 V; BverwG NVwZ 2003, 605, 608).

Das bedeutet, dass sich der Gesetzgeber nicht bei den bisherigen Rechtfertigungen für Berufseinschränkungen aufhalten darf, die in dem Gesetzesentwurf mit der Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und der Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft angegeben werden. Er hat auch **moderne gemeinschafts-, staats- und verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse** zu berücksichtigen, die **neue Argumente zur Beibehaltung der obligatorischen Meisterbefähigung** liefern können.

In diesem Kontext konzentriert sich die Begründung des Gesetzesentwurfes auf den Gesichtspunkt der **Gefahren für die Gesundheit und das Leben für Dritte**, der Gegenstand des zweiten Themenkomplexes der Anhörung ist und deshalb in diesem Zusammenhang zu würdigen ist.

B. Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO.

I. Zum Erfordernis einer klaren gesetzlichen Zweckbestimmung

Bei der Beantwortung der Frage, ob das Kriterium der „Gefahrgeneigtheit“ alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A sein kann, ist zunächst auf ein grundsätzliches **Defizit der geltenden Handwerksordnung**, aber auch des hier zu beurteilenden Gesetzesentwurfes hinzuweisen. Im Gegensatz zu den meisten modernen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen und gewerberechtlichen Gesetzen fehlt an der Spitze der Handwerksordnung eine **Zweckbestimmung**. Die Probleme bei der Anwendung und Auslegung der Handwerksordnung resultieren insbesondere daraus, dass nicht klar ist, welche Ziele dieses Gesetzeswerk verfolgt. Selbst die Kommentarliteratur ist insofern nicht hilfreich, da sie in der Regel lediglich die Begrifflichkeiten der einzelnen Bestimmungen erläutert. Nur auf verschlungenen Pfaden und mit Hilfe aufwendiger Argumentationen u. a. der Rechtsprechung wird deutlich, in welchem Sinne das Handwerksrecht zu interpretieren ist. Diese Unsicherheit begleitet auch das hier zu würdigende Reformvorhaben. Denn einerseits scheint der Gesetzesentwurf von den Topois Leistungsstand und Leistungsfähigkeit

Abstand zu nehmen, ohne sich näher juristisch mit diesem Gesichtspunkt auseinander zu setzen. Andererseits wird das **Gefahrenabwehr- bzw. das Gefahrgeneigtheitskriterium eingeführt, das bislang weder in der Rechtsprechung noch im Handwerksrecht eine besondere Rolle gespielt hat**

(Honig, Handwerksordnung, 2. Aufl. 1999, § 1 Rn. 4).

II. Paradigmenwechsel bei der Schutzzielbestimmung des Meisterprüfungsrechts

Jedenfalls existiert keine spezielle Vorschrift hierfür und selbst neuere Kommentare erwähnen diesen Abgrenzungsbegriff nicht im Stichwortverzeichnis.

(Honig, Handwerksordnung, 2. Auflage).

Insbesondere seit der Herauslösung aus der Gewerbeordnung ist das **Handwerksrecht nicht mehr ordnungsrechtlich motiviert**. Allenfalls mittelbar klingt in der Fortführungsregel des § 4 HwO an, dass der Leistungsstand nicht durch mangelhafte Leistungen gegenüber den Kunden in Mitleidenschaft gezogen werden darf

(S. näher Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Aufl., § 48 II 2 m.w.N.).

Folglich handelt es sich bei der Einführung des Abgrenzungsmerkmals der Gefahrgeneigtheit um einen **Paradigmenwechsel bei der Schutzzielbestimmung** des Handwerksrechts. Es besteht überhaupt kein Zweifel, dass der Gesichtspunkt der Gefahr für Gesundheit und Leben ein sachgerechtes und verhältnismäßiges Kriterium zur Aufrechterhaltung der obligatorischen Meisterprüfung ist. Insofern knüpft das reformierte „Verzeichnis der Gewerbe, die als zulassungspflichtige Handwerksgewerbe betrieben werden können“ nahezu deckungsgleich an eine Liste von Handwerksberufen an, die seit den Direktiven der amerikanischen Militärregierung nach dem Zweiten Weltkrieg als **Gefahrenhandwerk** bezeichnet und im Zusammenhang mit Nachfolgeregelungen relevant wurden

(Siegert/Musielak, Das Recht des Handwerks, Kommentar, 2. Aufl., § 4 Rn 23 f; s. ferner BT-Drucksache 13/8846).

III. Zur Sachgerechtigkeit der Abgrenzung anhand der bisherigen Anlage A

Die neue Anlage A wirft allerdings die Frage auf, ob die dort vorgenommene Handwerksgewerbeabgrenzung sachgerecht ist. Das wäre zu verneinen, wenn es neben den aufgeführten Berufen noch weitere gäbe, von denen ebenfalls Gefahren für Gesundheit und Leben Dritter ausgingen. Diese Problematik wird zwar ersichtlich nicht von dem hier zu erörternden Themenbereich erfasst, der schwerpunktmäßig auf die Gefahrgeneigtheit als „alleinige Zulassungsvoraussetzung“ abstellt. Sowohl der Gesetzeszusammenhang als auch der Gesetzeszweck gebieten jedoch eine **systemgerechte Interpretation**. Deshalb ist anhand des bisherigen Kataloges der Anlage A zu untersuchen, ob das neue Verzeichnis A aus Gründen der Gefahrgeneigtheit auf weitere Handwerksgewerbe erstreckt werden muss. Die Entwurfsbegründung setzt sich primär mit den Handwerksberufen auseinander (S. 104 ff.), die in der Anlage A verbleiben sollen. Im übrigen werden nur **pauschale Hinweise** gegeben. Auch eine Lektüre der Begründung für die Aufnahme von Handwerksgeräten in die Anlage B ist kaum weiterführend. Jedenfalls **fehlt eine detaillierte Auseinandersetzung für die einzelnen Gruppen**, die nachvollziehbar Aus-

kunft geben, weshalb sie unter Gefahrengesichtspunkten nicht in der Anlage A verbleiben. Diese Arbeit kann hier schon aufgrund der kurzen Bearbeitungsfrist nicht geleistet werden. Einige Bemerkungen sollen jedoch verdeutlichen, dass sich hinter dieser Problematik verfassungsrechtlicher Sprengstoff verbirgt, weil sich der Gesetzgeber an seinen selbst gesetzten Zielsetzungen messen lassen muss.

So ist auffallend, dass gegenüber dem Referentenentwurf **die Gruppe der Nahrungsmittelgewerbe** völlig aus der Anlage herausgefallen ist. Das ist erstaunlich, weil Gesundheitsgefahren insbesondere von der Verarbeitung von Lebensmitteln sowie von Lebensmittelproduzenten und Dienstleistern drohen (Bäcker, Konditoren, Fleischer). Insofern muss man sich vergegenwärtigen, dass es sich bei handwerklichen Produkten nicht um standardisierte Industrieware handelt, weshalb die gesundheitlichen Anforderungen wegen der permanenten Individualfertigung und der unterschiedlichen Grundstoffe besonders hoch sein müssen, um die Gesundheit zu schützen (z. B. Salmonellengefahr). Das Lebensmittelrecht reicht nicht aus, weil es den allgemeinen Befähigungsnachweis nur ergänzen, nicht aber ersetzen kann. Ähnlich verhält es sich mit den **Friseuren**, die im hochsensiblen Kopfbereich der Kunden mit Chemikalien (Bleich- und Färbemittel) und anderen Stoffen sowie gefährlichen Werkzeugen (Skalpell, Lanzetten, Laser) arbeiten. Je anspruchsvoller und differenzierter die Wünsche der Kunden werden, um so wichtiger ist die gefahrlose Handhabung der Materialien und Instrumente, die nur durch eine gründliche Schulung und Unterweisung erlangt werden kann. Ferner sind die Kunden vor Infektionen durch Hautkrankheiten, Hepatitis, Herpes und HIV und anderen Verletzungen zu schützen. Nichts anderes gilt für Schuhmacher, da nicht sachgerechte Anfertigungen und Reparaturen zu Fuß- und anderen Körperschäden führen können. Auch bei **Malern** und **Lackierern** bestehen erhebliche Gesundheitsgefahren, wenn mit den Farbmateriale nicht ordnungsgemäß umgegangen wird. Diesen Fragen hätte sich der Entwurf intensiv widmen müssen, um eine sachgerechte Abgrenzung zu ermöglichen.

IV. Zur voraussetzungslosen Zulassung von Gesellen im Gefahrenhandwerk

Hinsichtlich der Zulassung von Gesellen ohne Meisterprüfung wird übersehen

(s. Bundestags-Drucksache 15/1206 S. 56).

dass das Hauptkriterium Gefahrenabwehr in diesen Fällen offensichtlich keine Rolle mehr spielt. Denn eine mehrjährige Praxis reicht allein nicht aus, um eine wirksame Gefahrenabwehr sicher zu stellen, die fundierte theoretische Kenntnisse und eine Ausbildungseignung voraussetzt. Vielmehr führt die vorgeschlagene Regelung zu dem **absurden Ergebnis**, dass man einem Gesellen dringend davon abraten muss, die Meisterprüfung in Erwägung zu ziehen, weil er nach mehrjähriger Tätigkeit in einem Handwerksbetrieb diese Hürde nicht mehr überwinden muss. Die unter dem einseitigen Gesichtspunkt der Reduzierung einer Inländerdiskriminierung gefundene Lösung läuft darauf hinaus, die **obligatorische Meisterprüfung** sozusagen durch die Hintertür der Gesellenklausel **faktisch völlig abzuschaffen**. Damit wird die Novelle zur Farce und ihr eigentliches Anliegen wird in das Gegenteil umgekehrt, weil das **Institut der obligatorischen Meisterprüfung** ausgehöhlt wird und leer läuft.

Es versteht sich von selbst, dass eine derart unausgewogene, sachlich nicht nachvollziehbare Normierung verfassungsrechtlich nicht haltbar ist, weil sie die sichere Basis der bisherigen Legitimation verlässt.

V. Zur Verantwortung des Gesetzgebers für das Handwerk im Präventionsstaat

1. Zur Beachtung von Vorsorge, Risiken und grundrechtlichen Schutzpflichten

Abgesehen von diesen Anmerkungen zur Gefahrengeneignung weiterer als der im Gesetzesentwurf erwähnten Gefahrenhandwerke und der Einbeziehung der Gesellen ist zu bemängeln, dass sich der Reformvorschlag zu wenig mit den **komplexen beruflichen und gemeinwohlorientierten Anforderungen** für ein **zukunftsfähiges Handwerk im Präventionsstaat**

(R. Wahl, Staatsaufgabe Prävention, 1995)

auseinander setzt. Er ist nicht nur Gefahrenabwehr sondern auch **Gefahrenvorsorgestaat**. Er setzt auf Vorbeugung und schenkt der **Risikoverwaltung** besondere Aufmerksamkeit (**Umweltschutzverantwortung, Auftragsvergabeverantwortung, Mittelstandsverantwortung**). Seine Präventionsverantwortung erstreckt sich auch auf grundrechtliche Schutzpflichten

(s. näher *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Band 1, 11. Auflage 1999, § 33 V)

für **Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmer**. Diesen Ansatz schließt der Gesetzesentwurf wohl auch für die Zukunft aus, ohne diese Begrenzung der Schutzzwecke näher zu erläutern

(BT-Drucksache 15/1206, S. 52).

Legt man diese modernen staatswissenschaftlich fundierten Maßstäbe an die aufgezeigten Reformpläne an, dann ergibt sich folgendes Bild:

2. Verbraucherschutz

Der **Verbraucherschutz** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschaftsrechtliche Querschnittsaufgabe** (§13 BGB, Art. 153 EGV), welche die Sicherheit, die Gesundheit sowie wirtschaftliche Interessen der Verbraucher auf **hohem Niveau** schützen will. Vor diesem Hintergrund verletzt die weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung das Schutzniveau und die Schutzgüter, da die Differenzierung nach Gefahrenhandwerk zu eng ist und grundsätzlich alle Handwerke gesundheitsrelevant sind. Die Verbraucher sind wegen der **individuellen Produktverantwortung** der Handwerker für unterschiedliche „**Handarbeitsleistungen**“ auf ein hohes Schutzniveau angewiesen. Es kommt darin zum Ausdruck, dass der **Meisterbrief** im Handwerk das **funktionale Äquivalent** der Anlagen- und Produktgenehmigung für die Industrie und das CE-Zeichen (z. B. Produktsicherheitsgesetz) ist.

3. Umweltschutz

Der **Umweltschutz** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschaftsrechtliche Querschnittsaufgabe** (Art. 20 a GG, Art. 6, 174 EGV), welche die Verbesserung der Umweltqualität, die Gesundheit und die rationelle Ressourcenverwendung auf **hohem Niveau** schützen will. Auch hier verletzt die weitgehende Abschaffung der

Meisterprüfung das Schutzniveau sowie die Schutzgüter. Denn der Umweltschutz besitzt vornehmlich gefahrenverbeugenden Charakter und ist multidimensional angelegt. Die voraussetzungsfreie **Gesellenzulassung** ist wegen des fehlenden Umwelttheoriebedarfs problematisch. Vielmehr ist wegen der **individuellen ökologischen Produktverantwortung** für unterschiedliche „**Handarbeitsleistungen**“ ein hohes Umweltschutzniveau unerlässlich. Das folgt daraus, dass der **Meisterbrief** im Handwerk die meisterhafte „Maßanfertigung“ garantiert und damit das **funktionale Äquivalent** gegenüber dem Waren- und Fertigteilprodukt und der abstrakten Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen anderer Genehmigungsverfahren ist.

4. Öffentliche Auftragsvergabe

Die **öffentliche Auftragsvergabe** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschafts-rechtliche Querschnittsaufgabe** (§§ 97 ff. GWB, Art. 163 II EGV). Sie zielt im Interesse der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Hand auf ein **hohes Leistungsniveau**. Es wird durch die Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Auftragnehmer oder durch die Aufrichtung des Meistererfordernisses als Laufbahnvoraussetzung sichergestellt. Diese auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannten Anforderungen

(BVerfGE 13, 97, 107 f.)

können insbesondere als **Präqualifikationsvoraussetzung** nicht garantiert werden, wenn allein die Kriterien Gefahren- oder Gesundheitshandwerk maßgeblich sind oder auch Gesellen weitgehend voraussetzungslos die selbständige Ausübung eines Meisterbetriebes gestattet wird.

5. Arbeitnehmersverantwortung

Die **Arbeitnehmersverantwortung** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschaftliche Aufgabe** (Art. 109 II GG i. V. m. § 1 StabG; Art. 2, Art. 149 f. EGV). Sie ist auf ein **hohes Beschäftigungsniveau** sowie eine **qualitativ hochstehende berufliche Bildung** angelegt und bezieht sich auf das Handwerk als Arbeitsplatzbeschaffer und Ausbilder im gewerblich-technischen Bereich. So entfallen Von insgesamt 568000 abgeschlossenen Ausbildungsverträgen im Jahre 2002 177000 auf das Handwerk und 305000 auf Industrie und Handel

(Bundesanzeiger v. 10.4.2003 Nr. 70 S. 7241).

Im Vordergrund steht aber weniger das im Gegensatz zu den Ausführungen im Gesetzesentwurf immer noch beachtliche quantitative Element. Das Augenmerk gilt stattdessen der **besonderen Qualität der handwerklichen Ausbildung**, die nicht unbedingt mit den Ausbildungsgängen im Industrie-, Handels- und anderen Dienstleistungsgewerben vergleichbar ist, weil es im Handwerk primär um ständig wechselnde individuelle und manuelle Anfertigungen geht, die keinen Konfektionscharakter besitzen. Das betont auch der Gesetzgeber, der in der Ursprungsfassung der „handwerklichen Produktionsweise“ eine besondere schützenswerte Bedeutung beimisst

(s. auch Gesetzesentwurf BT-Drucksache 15/1206, S. 51 f.).

Hinzu kommt die allgemein anerkannte **Ausbildungsleistung für die gesamte gewerbliche Wirtschaft**. Sie belegt in besonderem Maße, dass das Handwerk wegen sei-

ner hohen Ausbildungsqualität die Funktion eines Zulieferers für andere Branchen einschließlich des öffentlichen Dienstes einnimmt. Diese Besonderheiten sind auch der Grund für das **einzigartige gestufte Ausbildungssystem**, dass sukzessive zur Selbständigkeit und zur Auszubildereignung des Meisters als wesentliches Element der Meisterprüfung führt. Diese bewährte und gewachsene Struktur weicht der Gesetzesentwurf ohne Not auf, weil die höchste Stufe der Berufsbildung zum Ausnahmefall heruntergestuft wird. Die weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung tangiert die Arbeitnehmersverantwortung, die sich weder auf das Gefahren- noch auf das Gesundheitshandwerk reduziert. Gegenüber den **Gesellen** verletzt der Staat seine Schutzpflicht, weil eine Qualifizierung der Auszubildenden in der Wissensgesellschaft

(Schlussfolgerung des Europäischen Rates v. 6.2.2003, Abl. 2003 Nr. C 77, 3)

eine fundierte Auszubildereignung voraussetzt. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass die Beherrschung der notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse allein nicht mehr für die Gewährleistung einer guten Berufsausbildung ausreicht. Vielmehr wird betont, die **Sicherung einer qualifizierten Ausbildung sei ein wichtiges Anliegen der Allgemeinheit**. Daher müsse ein Ausbilder auch nachweisen, dass er berufs- und arbeitspädagogisch geeignet sei. Dieser **Nachweis** erfolgt nach der Ausbilder-Eignungsverordnung grundsätzlich in der **Ausbildungsprüfung**

(Hurlebaus, Rechtsratgeber Berufsbildung, 17. Aufl. 2003, S. 216).

Deshalb ist auch die kürzlich für die Jahre 2003 bis 2008 **abgeschaffte Prüfung der Ausbildungseignung** problematisch

(Verordnung v. 28.5.2003 BGBl. I S. 783)

und als Rückschritt in einer Zeit zu verstehen, in der sich die **Produktionsfaktoren Information und Wissen** zu den wichtigsten Ressourcen entwickeln.

Man denke nur an Initiativen der Europäischen Kommission, die darauf abzielen, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten **wissensbasierten Wirtschaftsraum** zu machen

(Mitteilung der Kommission KOM (2002) 779 endg. vom 10.1.2003; BR-Dr 32/03).

Dieses wirtschaftspolitisch begrüßenswerte Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Ausbildungs- und Ausbilderanforderungen verbessert und nicht abgebaut werden.

6. Mittelstandsverantwortung

Die **Mittelstandsverantwortung** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschafts-rechtliche Aufgabe** (Art. 137 II, 157 EGV) im Interesse einer nachhaltigen, ausgeglichenen Wirtschafts- und Unternehmensentwicklung. Die weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung schwächt die Substanz des zweitgrößten Wirtschaftszweiges, weil das Handwerk erwiesenermaßen nachhaltig krisenfest ist und folglich nur die **ökonomisch-juristischen Rahmenbedingungen** zu verbessern sind. Hingegen ist eine Unterscheidung nach Gefahren- und Gesundheitshandwerk zu eng. Ferner verkennt die voraussetzungslose Zulassung von Gesellen, dass die Mittelstandsverantwortung **umfassende kaufmännische Kenntnisse und „technisches“ Meisterwissen** verlangt.

7. Unternehmerschutzverantwortung

Die **Unternehmerschutzverantwortung** ist eine anerkannte **staatliche und gemeinschaftsrechtliche Aufgabe** (Art. 12 GG, Art. 16 EU GR Charta). Sie gewährleistet Unternehmerfreiheit bei gleichzeitigem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter. Insofern dürfen die bislang in der Rechtsprechung maßgeblichen Argumente für die Meisterpflicht wie **Leistungsfähigkeit des Handwerks und Ausbildungsressource nicht ohne fundierte Begründung ausgeblendet und als künftig nicht mehr relevant betrachtet werden**. Im Gegenteil. Diese Gründe gewinnen für die **Qualifikation in der Wissensgesellschaft und in der Informationswirtschaft** zusätzliches Gewicht. Demgegenüber würde die weitgehende Abschaffung der Meisterpflicht die Unternehmerlücke vergrößern, ohne dass die Differenzierung nach Gefahren- oder Gesundheitshandwerk geeignet ist, die erwähnten Rechtsgüter angemessen zu schützen. Ähnliches gilt für die **voraussetzungslose Zulassung von Gesellen**, weil ein **Ausbildungsüberschuss in der Wissensgesellschaft** zulässig ist, um die notwendige hohe Qualifikation im Interesse der Zukunftsfähigkeit der Unternehmen sicherzustellen (Allgemeiner Theorie-, Technik-, BWL- und Pädagogikbedarf). Deshalb ist als Kompromiss die vom Bundesverfassungsgericht verlangte grundrechtsfreundliche und verhältnismäßige Handhabung der Meisterprüfung erforderlich

(BVerfG, GewArch 2000, 240; BVerfG NVwZ 2001, 189).

C. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

I. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Vorstellungen

Wegen der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Gemeinschaft und des aufgrund von Art. 23 GG, Art. 249 EGV bestehenden **Vorrangs des Europäischen Gemeinschaftsrechts** kann man das Meistererfordernis als Berufungsvoraussetzung nicht isoliert betrachten. Vielmehr muss das deutsche Handwerksrecht im **Einklang mit dem EG-Recht** stehen und **gemeinschaftskonform** interpretiert werden

(*Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl. § 9 III m.w.N.).

Hinzu kommt, dass die obligatorische Meisterprüfung in der EG inzwischen nahezu eine **singuläre Erscheinung** ist, nachdem kürzlich auch Österreich die Meisterprüfung als Standardvoraussetzung für die Aufnahme eines Handwerksgebietes aufgegeben hat. Dadurch wird der Rechtfertigungsdruck erhöht, der politisch noch dadurch verstärkt wird, dass die **Europäische Kommission** zur Realisierung des **Dienstleistungsbinnenmarktes** existierende berufliche **Zutrittschürden für EG-Handwerker** abbauen will

(EG-Binnenmarktkommissar *Bolkestein*, FAZ v. 15.4.2003 Nr. 29 S. 23 und 30.4.2003 Nr. 100 S. 14).

II. Zur rechtlichen Notwendigkeit einer Reform aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen

Vor diesem juristischen und ordnungspolitischen Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Reform der Handwerksordnung rechtlich notwendig ist oder in dem Ge-

setzesentwurf lediglich als Vorwand angeführt wird, um die weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung zu begründen. Die Antwort hat in zwei Schritten zu erfolgen. Zunächst ist zu prüfen, ob die bisherige Handhabung eine Diskriminierung von EG-Handwerkern darstellt, die in Deutschland ein Handwerk ausüben wollen. Sodann ist zu untersuchen, ob deutsche Handwerker anders als Handwerker aus den Mitgliedstaaten behandelt werden dürfen.

1. EG-Handwerker und deutsches Meisterrecht

Das Erfordernis der Meisterprüfung für EG-Handwerker stellt **keine offene Diskriminierung** im Sinne des Art. 12 EGV dar, weil die deutsche Handwerksordnung bei dem Berufszugang nicht zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und deutschen Staatsangehörigen differenziert. Deshalb kommt nur eine **versteckte Diskriminierung** in Betracht, die darin bestehen könnte, dass die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit tangiert ist (Art. 43 ff. EGV). Sie umfasst die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten und als Dienstleistungen insbesondere handwerkliche Tätigkeiten. Das obligatorische Meistererfordernis für die Zulassung zum Handwerk schränkt diese Grundfreiheiten ein, wie auch der Europäische Gerichtshof festgestellt hat

(EuGH, Urteil vom 3.10.2000 Rs. C-58/98, GewArch 2000, 476).

Danach stehen Art. 43 und 49 EGV einer Regelung eines Mitgliedstaates entgegen, die die Verrichtung handwerklicher Tätigkeiten in dessen Hoheitsgebiet durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende von einem Verfahren zur Erteilung einer Erlaubnis abhängig macht, das geeignet ist, die Ausübung des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr zu verzögern oder zu erschweren, nachdem die Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten bereits geprüft und als gegeben festgestellt wurden. Das bedeutet, dass eine Ausnahme von diesem Grundsatz der sog. **Sitzlandaufsicht** nur durch Regelungen gerechtfertigt ist, die auf einem **Vorbehalt** der Art. 55 und 46 EGV oder auf **anderen zwingenden Gründen des Gemeinwohls** beruhen und verhältnismäßig sind. Es reicht folglich entgegen den Begründungen des Gesetzesentwurfes nicht aus, lediglich auf das Vorhandensein einer Diskriminierung und die besondere berufspolitische Rolle des deutschen Handwerksrechts abzustellen. Denn der EuGH hat ausdrücklich festgehalten, dass das Ziel, **die Qualität der durchgeführten handwerklichen Arbeiten zu sichern** und deren Abnehmer vor Schäden zu bewahren, **einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses** auch im Sinne der Art. 55, 46 EGV darstellt, der eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann. Insoweit ist der Ansatz des Gesetzesentwurfes richtig, wenn das Meistererfordernis an dem Kriterium der Gefahrengeneignetheit festgemacht wird. Er bedeutet gleichzeitig, dass diese Anforderungen auch an EG-Handwerker gerichtet werden dürfen und müssen, wenn man nach der Intention des Gesetzesentwurfes die Benachteiligung deutscher Handwerker vermeiden will.

Aufgrund der unter B V getroffenen Ausführungen über die modernen komplexen Anforderungen an das Handwerk darf man sich jedoch nicht auf diese Gemeinwohlgründe beschränken. Vielmehr muss der Gesetzgeber weitere Erwägungen einbeziehen, um den erwähnten **grundrechtlichen Schutzpflichten** und seiner **staats-**

prinzipiellen Verantwortung nachzukommen. In diesem Zusammenhang ist an den **Verbraucherschutz** und an den **Umweltschutz** zu erinnern, die -wie dargelegt- nicht nur in der deutschen Politik, sondern auch im EG-Vertrag hohe Priorität genießen und als Querschnittsmaterien anerkannt sind, die bei sämtlichen Regelungen zu beachten sind. Hierzu trifft der Gesetzesentwurf keine Aussagen. Konkretisiert man diese Gemeinwohlansätze, dann lässt sich etwa für den Umweltschutz aus Art. 176 EGV entnehmen, dass die Schutzmaßnahmen, die aufgrund von Art. 175 EGV getroffen werden, die **Mitgliedstaaten nicht hindern, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen**. Eine parallele Bestimmung findet sich für den Verbraucherschutz in Art. 153 Abs. 5 EGV. Aber selbst wenn diese Bestimmungen nicht herangezogen werden, steht nach der Spruchpraxis des EuGH fest, dass es sich sowohl bei dem **Umweltschutz als auch dem Verbraucherschutz um zwingende Gründe des Gemeinwohls handelt**, die eine Beschränkung der Verkehrsfreiheiten rechtfertigen und keine weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung verlangen.

Dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** kann dadurch Rechnung getragen werden, dass § 9 HwO dem allgemeinen Gesetzgebungsstandard zur Umsetzung von EG-Recht angepasst und im Sinne des von der Rechtsprechung entwickelten **Anerkennungsprinzips** formuliert wird, wie das etwa in § 4 TDG mit der Aufnahme des Herkunftslandsprinzips bzw. der grundsätzlichen Sitzlandaufsicht geschehen ist. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Neufassung des § 9 HwO schreibt lediglich die bisherige Legislativpraxis unter Einbeziehung des einschlägigen EuGH-Urteils und der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Berufsbefähigungs-Richtlinien fest, ohne die dort vorgesehenen Einschränkungen und Zulassungsbedingungen (Befähigungsnachweis, selbständige oder leitende Tätigkeit, Ausbildung, Anpassungslehrgang, Eignungsprüfung) zu erwähnen

(EWG-EWR Handwerk-Verordnung v. 9.10.2002 BGBl. I S. 4022).

Das wäre aber schon aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit, Bestimmtheit und Systemgerechtigkeit mit § 8 HwO angemessen. Ferner können zwingende Gemeinwohlgründe aufgeführt werden, die eine zusätzliche Schranke bilden dürfen (s. auch § 5 Abs. 5 TDG). In diesem Kontext kann neben der Gefahrenabwehr auch der Gedanke des Verbraucherschutzes und des Umweltschutzes Aufnahme finden.

2. Zur angeblichen Diskriminierung deutscher Handwerker

Da das Gemeinschaftsrecht unbeschadet der Verkehrsfreiheiten bestimmte sachliche Beschränkungen des Berufszuganges für EG-Handwerker gestattet, **stellt sich die Frage nach der sog. umgekehrten Diskriminierung für inländische Handwerksgelesen** oder andere Selbständige ohne Meisterbefähigung **nicht**. Sie soll gleichwohl erörtert werden, weil sie Bestandteil des Themenkataloges der Anhörung und der Begründung des Gesetzesentwurfes ist.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Wortlaut, die Vertragssystematik und der Zweck des EGV für eine Interpretation sprechen, die eine unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern gestattet. Denn das

Primärrecht ist darauf angelegt, dass der **Binnenmarkt zwischen den Mitgliedstaaten** verwirklicht wird. Voraussetzung hierfür ist ein **grenzüberschreitender Sachverhalt**. Hieran fehlt es bei rein innerstaatlichen Vorgängen wie etwa bei Personen, die in Deutschland leben und **hier eine selbständige Handwerkstätigkeit aufnehmen wollen**. Das heißt, dass der inländische Verkehr schlechter gestellt werden darf

(*Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl., § 9 IV 1 m.w.N., *Ehlers*, in: Achterberg/ Püttner/ Würtenberger (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht I, 2. Aufl. 2000, S. 146 f.).

Insbesondere zum **Handwerk** hat der EuGH für Friseure entschieden, dass das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die für den Betrieb eines Friseursalons von den Angehörigen des Mitgliedstaates den Besitz eines Diploms verlangt, während es Friseuren, die Angehörige anderer Mitgliedstaaten sind, erlaubt, einen Friseursalon zu betreiben, ohne Inhaber eines solchen Diploms zu sein

(EuGH Urteil v. 16.2.1995 Rs. C 29/94, GewArch 1995, 195; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Art. 12, Rn 24 ff.).

Allerdings wird im Schrifttum teilweise eine neue Ansicht entwickelt, die auf das weitgehende Fortschreiten der Integration abhebt, weshalb auch der nicht grenzüberschreitende Bereich in den Anwendungsbereich fallen müsse. Legt man diese Auffassung zugrunde, dann bedeutet das keine pauschale Gleichsetzung. Vielmehr können berechnete Interessen der Mitgliedstaaten anerkannt werden, die parallel zu den zwingenden Gemeinwohlerfordernissen Beschränkungen erlauben und dem Gesetzgeber hierbei einen großen Spielraum offen lassen

(*Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Art. 12 Rn. 33 ff.).

Folglich verlangt das Gemeinschaftsrecht entgegen dem Eindruck, den der Gesetzesentwurf erweckt, keine Gleichbehandlung von EG Handwerkern und Deutschen, die ein selbständiges Handwerk aufnehmen wollen.

Mit diesem Zwischenergebnis steht jedoch noch nicht fest, ob die umgekehrte Diskriminierung mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist. Diese Frage wirft der Gesetzesentwurf auf (S. 52 f.), ohne sie näher zu untersuchen. Insofern ist an die Spruchpraxis des BVerfG zu erinnern. Danach hat Art. 3 Abs. 1 **Bindungswirkung nur für den jeweiligen Hoheitsträger innerhalb seines Herrschaftsbereiches**. Hier handelt es sich jedoch bei § 9 HwO um die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, das den deutschen Gesetzgeber nicht zu einer innerstaatlichen Parallelregelung zwingt

(*Ehlers*, in: Achterberg/ Püttner/ Würtenberger (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2000, S. 149 f.; *Micker*, FAZ v. 16.10.2002, Nr. 240, S. 19).

Unabhängig davon kommt der Gesetzgeber umso mehr einer Gleichstellung ausländischer und inländischer Handwerker nach, je mehr Alternativoptionen gegenüber dem Standardfordernis der Meisterprüfung bestehen. Deshalb kommt es darauf an, dass das Meisterprüfungsrecht weit über die rechtlich unverbindlichen Leipziger Beschlüsse hinaus

(Beschlüsse des Bund-Länder-Ausschusses Handwerksrecht zum Vollzug der HwO v. 21.11.2000, GewArch 2001, 122)

mehr flexibilisiert wird und mehr Ausnahmenvorschriften geschaffen werden, wie dies unter A III. vorgeschlagen

wurde. Denn ausdifferenzierte Spezialzulassungen und Ausnahmegewilligungen kommen im Rahmen einer grundrechtsfreundlichen Verfahrenspraxis dem Ziel der HwO entgegen, die Schicht leistungsfähiger Handwerker zu vergrößern. Ferner ist entscheidend, ob und inwieweit die deutsche Meisterprüfung mit einem vertretbaren Aufwand abgelegt werden kann

(BVerwG, GewArch 1998, 470).

Erleichterungen können im Rahmen der Meisterprüfung vorgesehen werden. Dabei ist an die **Lockerung verfahrensrechtlicher** (z. B. Wartezeiten, Einführung eines Credit-Point-Systems) und **materieller Anforderungen** (z. B. modulare Ausbildung, Qualifikationsanrechnungen) zu denken, die sowohl grundrechtsfreundlich sind als auch dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Bei Berücksichtigung dieser und anderer neuer Zugangsmöglichkeiten ist ein Gleichheitsverstoß zu verneinen und eine weitgehende Abschaffung der Meisterprüfung überzogen.

Erstaunlicherweise nimmt der Gesetzesentwurf abgesehen von der abgelehnten Einführung der Bezeichnungen „Handwerkerinnen“ und „Gesellinnen“

(BT-Drucksache 15/1206, S. 58)

im verfassungsrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Teil nicht **zur Rolle der Frau im Rahmen der Meisterprüfung** Stellung, obwohl die berufliche Gleichberechtigung nicht nur eine ausdrückliche Forderung des Art. 3 Abs. 2 GG, sondern auch der Regierungspolitik ist. Immerhin wurde im sog. **Meistergründungsprämienfall** entschieden, dass Frauen bei der Förderung selbständiger Betriebsgründungen günstigere Bedingungen als Männern eingeräumt werden dürfen. Es versteht sich von selbst, dass dieser Ansatz für die tatsächliche Durchsetzung der Gleichstellung auch bei der Berufszulassung durchschlagen muss, um die besonderen Situationen von Frauen angemessen zu berücksichtigen.

(S. näher dazu BVerwG, NVwZ 2003, 92).

Deshalb ist es Aufgabe des Gesetzgebers, der statistisch nachgewiesenen Unterrepräsentanz von Frauen in Handwerksberufen als Folge vielfältiger objektiver und subjektiver Hemmnisse durch entsprechende Regeln zu begegnen. Das kann insbesondere durch **Erleichterungen bei der Meisterprüfung** und Anerkennung adäquater Leistungen geschehen.

D. Fazit

Zusammengenommen ergibt sich, dass die obligatorische Meisterprüfung nicht nur zeitgemäß, sondern in hohem Maße zukunftsfähig ist. Das neu eingeführte Zulassungskriterium der Gefahrengeneignetheit ist zwar im Ansatz sachlich gerechtfertigt. Es fehlt aber eine genaue Prüfung der einzelnen Handwerke der bisherigen Anlage A, die etwa wie das Lebensmittel- und Friseurhandwerk ohne nachvollziehbare Begründung aus dem Gefahrenbereich herausgenommen wurden. Ferner ist sicherzustellen, dass auch Gesellen, die sich selbständig machen wollen, das Gefahrenkriterium erfüllen. Gleichwohl ist der Paradigmenwechsel hinsichtlich der Zielsetzung problematisch, weil das gesamte Handwerk auf einer ausbildungsorientierten Konzeption beruht, die in einer wissensbasierten Gesellschaft und Informationswirtschaft an Gewicht ge-

winnt. Der Gesetzesentwurf befindet sich staatswissenschaftlich nicht auf dem neuesten deutschen und europäischen Stand, weil er moderne Verantwortungskategorien und grundrechtliche Schutzpflichtdimensionen ignoriert (Verbraucherschutz, Umweltschutz, öffentliche Auftragsvergabe, Arbeitnehmerverantwortung, Mittelstandsverantwortung und Unternehmerverantwortung). Das Gemeinschaftsrecht verlangt keine weitgehende Abschaffung der obligatorischen Meisterbefähigung, weil es neben den primärrechtlichen Vorbehaltsklauseln Zugangsbeschränkungen aus zwingenden Gemeinwohlgründen gestattet, um u. a. die Qualität der durchgeführten handwerklichen Arbeiten zu sichern. Schon deshalb fehlt es auch an einer Diskriminierung deutscher Handwerker. Sie scheidet aber auch deshalb aus, weil der deutsche Gesetzgeber nur europäisches Recht umsetzt und primärrechtlich wegen des Subsidiaritätsgebots nicht zur rechtlichen Gleichbehandlung gezwungen ist. Ungleichheiten können durch flexible Praxislösungen ausgeglichen werden. Demgegenüber ist die weitgehende Abschaffung der obligatorischen Meisterprüfung und die faktische Aushöhlung dieses Berufsbildes nicht geboten.

Hamburg, den 4.7.2003

gez. Univ. Prof. Dr. jur. Dr. h. c. mult. Rolf Stober

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)540

7. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Dr. Beate Maiwald, Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften - Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut (DHI) -

1. Allgemeine Einschätzungen:***Ökonomische Ausgangslage und ökonomische Wirkungen der Novelle***

Das Handwerk in seiner bestehenden Form kann die Nachfrage, die seitens der Verbraucher und der Industrie gestellt wird, größtenteils decken. In einigen Branchen – wie etwa dem Baubereich – fehlt es keinesfalls an Handwerkern, die die Leistung erbringen könnten, sondern es mangelt – angesichts der allgemein eher stagnierenden Wirtschaft – an Aufträgen. Die Nachfrage nach Handwerksleistungen wird sich vielfach nur bedingt ausweiten lassen, voraussichtlich aber weniger durch eine Absenkung des Qualifikationserfordernisses im Rahmen einer Änderung der Handwerksordnung. Ursächlich für die wirtschaftlich schwierige Situation sind eher hohe und steigende Lohnzusatzkosten, hohe Mehrwertsteuersätze und im Baubereich die speziellen Rahmenbedingungen mit den geplanten Kürzungen bei der Eigenheimzulage, die zu weiteren Einbrüchen führen könnten. Im Handwerk kommt hinzu, dass ein Ausweichen auf das Exportgeschäft angesichts des primär binnenwirtschaftlich orientierten Handwerks nur beschränkt in Betracht kommt.

Die Handwerksnovelle mag zwar kurzfristig zunächst dazu führen, dass sich mehr Personen selbständig machen (können); ob dies aber zu einer neuen Gründungswelle im handwerklichen Bereich führen wird, lässt sich nicht mit Sicherheit abschätzen. Die neuen Gründer, die nicht mehr die Qualifikation nachweisen müssen, werden

aber – wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse verfügen, um am Markt zu bestehen – relativ rasch wieder ihre selbständige Tätigkeit einstellen und so auch zum Anstieg der Insolvenzquote beitragen. Verfügen sie jedoch über genügend Kenntnisse und auch Wirtschaftskraft, um eine gewisse finanzielle Durststrecke zu überstehen, so entfallen die Aufträge, die sie erhalten, für ihre Wettbewerber, also auch für bereits am Markt seit längerem etablierte Unternehmen. Diese werden bei niedrigeren Auftragszahlen Arbeitskräfte entlassen müssen. Langfristig gesehen, dürfte sich daher an der Zahl der Arbeitslosen durch die Handwerksnovelle kaum etwas ändern. Hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation würde durch die vorgesehene Novelle lediglich eine gewisse Verschiebung stattfinden, bei der bestehende Handwerksbetriebe und vorhandene Arbeitsplätze gefährdet sind.

Bislang können sich Verbraucher und Industrie, die einen Auftrag an einen in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerksbetrieb vergeben bzw. ein Produkt oder eine Dienstleistung des Handwerksbetriebs in Anspruch nehmen, darauf verlassen, dass die beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten grundsätzlich vorhanden sind, um den Auftrag ordnungsgemäß zu erfüllen. Wird in Zukunft die entsprechende Qualifikation des Betriebsinhabers bzw. Betriebsleiters nicht mehr vor Betriebsbeginn überprüft, entstehen für Verbraucher und Industrie zusätzliche, höhere Suchkosten nach einem geeigneten Betrieb, der die gewünschten Leistungen tatsächlich ordnungsgemäß erbringen kann. Dadurch sind die Auftraggeber weniger

flexibel; es können zudem Verzögerungen eintreten, die sich wiederum nachteilig auf die Wirtschaft insgesamt auswirken. Bei einzelnen größeren Auftragsvergaben holt zwar der Endverbraucher auch jetzt schon einige Zusatzinformationen ein – insbesondere stellt er Preisvergleiche an –, aber bei der Vielzahl der täglichen Handwerkerleistungen, die er erwartet und in Anspruch nimmt, wäre der Suchaufwand beträchtlich, der betrieben werden müsste.

Angesichts geringerer Qualifikation werden vielfach auch Auftragswünsche nicht mehr in dem Maße wie bislang erfüllt werden können. Damit verliert der Wirtschaftsstandort Deutschland weiter an Attraktivität, die bis dato auch darauf zurückzuführen ist, dass Handwerker aufgrund ihrer breiten und umfassenden Ausbildung von sich aus auch Vorschläge für Problemlösungen machen konnten. Selbst wenn im Handwerk nicht in gleichem Maße wie in der Industrie finanzielle Mittel für Forschungsprojekte bereitgestellt werden, so haben doch Handwerker zahlreiche Erfindungen gemacht, die sich vor allem als ausgesprochen praktische Lösungen vielerlei Probleme darstellen. Obwohl dem Handwerk ein gewisser Hang zum Konservatismus nachgesagt wird, hat er sich doch in den meisten Bereichen eher als innovationsfördernd erwiesen.

Dem Verbraucherschutz wird außerdem nicht ausreichend Rechnung getragen, wenn eine umfassende und breite Qualifizierung – wie sie mit einer bestandenen Meisterprüfung gegeben ist – als vorgelagertes Sicherungselement nicht mehr wie bisher verlangt wird. Ein Verweis auf Haftungs- und Schadensersatzansprüche, die erst im Nachhinein greifen, stellt kein Äquivalent dar.

Gründungswelle – Selbständigenkultur – Insolvenzen – Nachhaltigkeit

Auch die Deutsche Ausgleichsbank hat durch ihr Vorstandsmitglied Dr. Bormann auf ihrem 3. DtA-Forum am 17. Januar 2002 darauf hingewiesen, dass sich Gründungen im Handwerk durch ihre hohe Bestandsfestigkeit auszeichnen. „Junge Handwerksunternehmen, die DtA-Mittel in Anspruch nehmen, scheitern seltener als Unternehmen aus anderen Branchen“ (3. DtA-Forum: Handwerk mit Zukunft?, Dokumentation S. 9). Die von der DtA „geförderten Handwerksunternehmen weisen weiterhin ein höheres Wachstum und einen schnelleren Beschäftigungsaufbau aus. 70 Prozent der förderfähigen Handwerk-Start-ups schaffen einen oder mehrere zusätzliche Vollzeitarbeitsplätze, bei 20 Prozent sind sogar sechs und mehr Personen beschäftigt“ (3. DtA-Forum: Handwerk mit Zukunft?, Dokumentation S. 9).

In wieweit die Novelle der HWO zu einer Gründungswelle führen wird, ist äußerst ungewiss. Denn schon heute gibt es eine Vielzahl an Handwerksmeistern, die sich aus unterschiedlichen Gründen nicht selbständig machen, obwohl sie die formale Qualifikation hierzu erfüllen würden (vgl. hierzu eine Untersuchung des Seminars für Handwerkswesen, Göttingen, zur Meisterreserve). Ein wesentlicher Grund hierfür ist im schon jetzt bestehenden Wettbewerb auf den Handwerksmärkten zu sehen. Es ist deshalb fraglich, ob in diesem wirtschaftlichen Umfeld viele Handwerker den Schritt in die Selbständigkeit wagen werden.

Nicht zuletzt die Konkurrenz aus den Nachbarländern hat schon zu einem harten Preiswettbewerb geführt, der das Insolvenzrisiko auch im Handwerk deutlich hat ansteigen

lassen. Trotzdem liegt die Insolvenzquote im Handwerk noch immer deutlich unter der anderer Wirtschaftsbereiche. Dies ist nicht zuletzt auf umfangreiche kaufmännische Qualifizierung im Rahmen der Meisterausbildung zurückzuführen. Eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen wird dementsprechend auch zu einem Anstieg der Insolvenzquote führen, zumal die neu gegründeten Unternehmen für eine Ausdehnung des Angebots sorgen werden, bei gleich bleibender Nachfrage. In einer solchen Situation wird sich wahrscheinlich ein ruinöser Preiswettbewerb entwickeln, dem viele, auch bisher gesunde Unternehmen zum Opfer fallen werden. Neben dem allgemeinen volkswirtschaftlichen Schaden, der beträchtlich sein dürfte, hat ein Anstieg der Insolvenzquote auch direkte Auswirkungen auf die Betriebe der Branche. Über die Beiträge zur Berufsgenossenschaft ist das Insolvenzausfallgeld durch die Solidargemeinschaft finanziert. Ein Anstieg der Zahl der Insolvenzen hätte also zwangsläufig auch eine Erhöhung der Beiträge zur Berufsgenossenschaft zur Folge. Daraus resultieren steigende Kosten, welche die Gewinnspanne weiter verkleinern und damit das Insolvenzrisiko weiter erhöhen.

Zeitgemäßheit der Einschränkungen von Art. 12 GG durch die HwO

Der von der HwO verlangte Befähigungsnachweis als Zulassungsvoraussetzung für den selbständigen Betrieb eines Handwerks als stehendes Gewerbe ist sowohl mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar als auch weiterhin zeitgemäß.

Angesichts der hohen Personal- und damit Produktionskosten in Deutschland beruht die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Wesentlichen auf ihrem Innovations- und Qualitätsvorsprung. Unabdingbare Voraussetzung für Qualität ist eine hohe Qualifikation der Arbeitnehmer und deren Vorgesetzten bis in die Arbeitgeberposition hinein.

Europaweit werden große Anstrengungen unternommen, das Qualifikationsniveau der Beschäftigten (einschl. der Arbeitgeber) zu steigern.

Auch wenn das Handwerk seine Produkte und Leistungen überwiegend auf regionalen Märkten absetzt, ist es doch in vielen Bereichen (z.B. Möbel) einer globalen Konkurrenz ausgesetzt. Da im Handwerk außerdem vornehmlich individuelle Leistungen erbracht werden, ist es für die Verbraucher von entscheidender Bedeutung, dass in den Handwerksbetrieben ein bestimmtes Qualifikationsniveau vorhanden ist, das Qualitätsprodukte und -dienstleistungen sichert.

Mit der handwerklichen Meisterprüfung wird die erforderliche hohe Qualifikation für einen Betriebsinhaber bzw. Betriebsleiter nachgewiesen. Die Meisterprüfung als (Regel-)Zugangsvoraussetzung für den Betrieb eines Handwerks ist geeignet, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Handwerks unabdingbare Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftszweiges insgesamt zu sichern.

Hinzu kommt: Die Meisterprüfung (und die Vorbereitung auf sie) fördern nicht nur unternehmerisches Denken und die Bereitschaft zur Gründung einer selbständigen Existenz, sie vermitteln auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Nachwuchsausbildung.

Die notwendige Qualifikation und damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit des zweitgrößten Wirtschaftszweiges zu erhalten, die Existenzgründungsbereitschaft zu

fördern, die Ausbildung zu gewährleisten und nicht zuletzt den Verbrauchern ein hohes Qualitätsniveau zu sichern, sind so wichtige Gemeinschaftsgüter, dass zu deren Schutz auch heute eine Einschränkung des Rechts auf freie Berufswahl gerechtfertigt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb in seinen jüngsten Entscheidungen auch seine Rechtssprechung von 1961 bestätigt.

Wie das Bundesverfassungsgericht schon in seinem Beschluss vom 17. Juli 1961 (BVerfGE 13, 97) festgestellt hat, dient der Große Befähigungsnachweis als Zulassungsvoraussetzung für den selbständigen Betrieb eines Handwerks der Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks sowie der Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft.

Trotz allgemein schlechter konjunktureller Bedingungen erfüllt der Große Befähigungsnachweis diese Aufgabe nach wie vor. Die Betriebe des Handwerks und des handwerksähnlichen Gewerbes erzielten im Jahr 2002 einen Umsatz in Höhe von 484,5 Mrd. € (inkl. USt); der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erreichte 9,2 Prozent. Im Jahr 2002 waren in rund 850.000 Betrieben ca 5,36 Millionen – und damit 13,9 % aller Erwerbstätigen – im Handwerk beschäftigt. 527.887 Lehrlinge wurden im Jahr 2002 ausgebildet; dies entspricht 32,5 % und somit fast einem Drittel aller Auszubildenden in Deutschland. Die Ausbildungsquote (Auszubildende bezogen auf Beschäftigte) liegt bei 9,8 % und damit fast dreimal so hoch wie in anderen Wirtschaftsbereichen (3,3 % in 2002). Im Gegensatz zu vielen Betrieben der Großindustrie hat sich das Handwerk in den vergangenen Jahren als stabilisierender Faktor auf dem Arbeitsmarkt erwiesen. Auch die Überlebensquote handwerklicher Existenzen ist überdurchschnittlich: zwar musste in den vergangenen Jahren auch im Handwerk eine steigende Zahl von Insolvenzen registriert werden, allerdings wahrte das Handwerk seinen Abstand zur Insolvenzanfälligkeit in der Gesamtwirtschaft. Während im Jahr 2002 bezogen auf 1.000 Unternehmen 6,8 Handwerksunternehmen insolvent geworden sind, waren es in der Gesamtwirtschaft 14,5 %.

Diese Leistungen beruhen entscheidend auf der hohen handwerklichen Qualifikation in Fachpraxis, Fachtheorie und im betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen und rechtlichen Bereich, wie sie in der handwerklichen Meisterprüfung nachgewiesen werden. Auch die hohe Ausbildungsleistung wird entscheidend durch die Meisterqualifikation bestimmt.

Es besteht ein wichtiges Gemeinschaftsinteresse, diesen hohen Leistungsstand und die große Leistungsfähigkeit des deutschen Handwerks zu erhalten.

Dass der Große Befähigungsnachweis geeignet ist, dieses wichtige Gemeinschaftsgut zu schützen, wird auch durch das 12. Hauptgutachten der Monopolkommission nicht widerlegt. Die Monopolkommission leitet ihre wirtschaftstheoretischen Überlegungen im Wesentlichen daraus ab, dass der Wettbewerb durch den Meisterbrief eingeschränkt wird. Sie übersieht dabei den intensiven Wettbewerb der Meisterbetriebe untereinander, mit ausländischen Unternehmen und mit Industrie und Handel. Sie übersieht zudem, dass mit rund 130.000 angestellten Meistern eine erhebliche Zahl potentieller Mitbewerber zur Verfügung steht, die im Falle einer wettbewerbsbeschränkten Situation mit entsprechenden Monopolgewinnen in den Markt eintreten könnten.

Dagegen kommen Klemmer/Schrumpf in ihrer Studie „Der Große Befähigungsnachweis im deutschen Handwerk“ (Schriften und Materialien zu Handwerk und Mittelstand, Heft 1 des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung) zu dem Ergebnis,

- dass der Große Befähigungsnachweis für die Nachfrage nach nicht standardisierten Produkten und Dienstleistungen eine wirkungsvolle Orientierungshilfe schafft und damit unter für Vertrauensgüter realistischen Bedingungen unvollständiger Information die Suchkosten und das Irrtumsrisiko für die Nachfrageseite vermindert,
- dass der Große Befähigungsnachweis sich als ein zweckmäßiges Instrument zur langfristigen Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Allokationsziels erweist,
- dass eine Marktabschottungs- oder Kartellwirkung des Großen Befähigungsnachweises nicht zu erkennen ist,
- dass eine Dichotomisierung/Zweiteilung der Märkte in unqualifizierte Tätigkeiten in Kleinbetrieben einerseits und anspruchsvolle und komplexe Arbeiten in Großbetrieben andererseits vermieden wird und die Märkte außerdem transparent bleiben,
- dass durch den Großen Befähigungsnachweis jährlich rund 30.000 jüngere Menschen (in 2002 haben 27.000 Gesellen ihre Meisterprüfung erfolgreich abgelegt) mit dem Besuch der Meisterkurse an den Gedanken der Existenzgründung herangeführt werden und das Handwerk einen wichtigen Beitrag zur Herausbildung eines so genannten Unternehmer-Humankapitals leistet,
- dass sich handwerkliche Unternehmen auf der Grundlage einer guten Qualifikation als äußerst stabil erweisen,
- dass der Große Befähigungsnachweis einen wesentlichen Baustein im gesamten beruflichen Bildungssystem darstellt.

Handwerk als „einheitliche soziale Gruppe“

In Deutschland stellt sich das Handwerk – anders als in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – sowohl als homogene Wirtschaftsgruppe als auch als einheitliche soziale Gruppe dar. Dies beruht darauf, dass das Handwerk in der Bundesrepublik einen hohen Stellenwert in wirtschaftlicher, rechtlicher und auch gesellschaftlicher Hinsicht erlangt hat, zumal es nach der Industrie den zweitstärksten Wirtschaftszweig darstellt. In der EU gibt es aber auch Länder, in denen das Handwerk, das zudem in Europa nicht einheitlich definiert wird, keine eigenständige Rolle spielt und demzufolge weder eine wirtschaftlich noch politisch eigene Kraft darstellt [Jürgen Schwappach/Klaus Schmitz: Das Handwerksrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, WiVerw 1009, 1 ff. (2)].

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1961 zur Vereinbarkeit des Großen Befähigungsnachweises mit dem Grundgesetz (BVerfGE 13, 97 ff.) enthält neben rechtlichen und wirtschaftspolitischen auch folgende gesellschaftspolitische Überlegungen zur Bedeutung des Handwerks, die die Qualifizierung des Handwerks als einer einheitlichen sozialen Gruppe belegen und die den Gesetzgeber veranlasst hatten, das Zu-

lassungserfordernis der bestandenen Meisterprüfung zu normieren:

- „Das Handwerk setzt sich zwar aus einer Vielheit einzelner Zweige zusammen, deren Tätigkeiten nach Art und Bedeutung für die Gesamtheit sehr verschieden sind, die zudem – insbesondere dem Gang der wirtschaftlich-technischen Entwicklung folgend – ständiger Wandlung unterliegen. Trotzdem stellt es sich als eine einheitliche soziale Gruppe dar, die durch geschichtliche Entwicklung, Tradition, typische Besonderheiten ihrer Tätigkeiten, Lebensstil und Standesbewußtsein der Berufsangehörigen von anderen Berufsgruppen deutlich abgegrenzt ist. Auch die besondere Betriebs- und Beschäftigtenstruktur weist ihm einen eigenen sozialen Standort in der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft an“ [BVerfGE 12, 97 ff. (110)].
- Das Handwerk weist bedeutsame Elemente sozialer Stabilität auf. Es besitzt ausgleichende und stabilisierende Wirkung im sozialen Gefüge. Im Handwerk können aufgrund des im Allgemeinen gegenüber einem Industriebetrieb geringeren Kapitalbedarfs ständig neue Unternehmen entstehen bzw. im Wege der Nachfolge übernommen werden, „bei denen die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ausgewogen in einer Hand vereint sind und der Inhaber seine persönlichen Fähigkeiten voll zur Geltung bringen kann. Das Verhältnis, das der selbständige Handwerker zu seiner Arbeit und ihrem Ergebnis gewinnt, und der dadurch immer wieder neu belebte Wille, sich durch Steigerung der Leistungen erfolgreich im Wirtschaftsleben zu behaupten, wird auf die Arbeitsgesinnung der Mitarbeiter nicht ohne Einfluß bleiben. In all dem liegen - wirtschaftlich und psychologisch - bedeutsame Elemente sozialer Stabilität, deren Stärkung ein legitimes Ziel staatlicher Gesetzgebung ist“ [BVerfGE 12, 97 ff. (112)].
- „Das Handwerk, verkörpert vor allem in der Gestalt des ‚Meisters‘, tritt im Sozialgefüge als eine besondere Gruppe hervor, die in langer geschichtlicher Entwicklung charakteristische Eigenzüge entwickelt und hohes Ansehen gewonnen hat; der Stand legt von alters her auf seine Berufsehre großen Wert und pflegt das soziale Gruppenbewußtsein besonders nachdrücklich. Der Gesetzgeber darf daher auf die Zustimmung der öffentlichen Meinung rechnen, wenn er auf die Erhaltung und Förderung des Ansehens dieses Berufsstandes bedacht ist und Maßnahmen ergreift, die nach seiner Überzeugung geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in die Qualität handwerklicher Arbeit zu rechtfertigen“ [BVerfGE 12, 97 ff. (112)].
- „Vom Standpunkt einer auf den Schutz des Mittelstandes durch Erhaltung einer möglichst großen Zahl selbständiger Unternehmen bedachten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erscheint die Förderung des Handwerks folgerichtig“ [BVerfGE 12, 97 ff. (111)].

Diese Erkenntnisse haben, auch wenn die Handwerker zur Arbeiterleichterung zwischenzeitlich verstärkt neue Technologie einsetzen, weiterhin Bestand. In einem starken Handwerkerstand mit relativ unbedeutenden Unterschieden in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht ist die Homogenität groß, da die Einzelinteressen eher gering sind. Ferner ist ein gewisser Wohlstand vorhanden,

der zur Zufriedenheit des Einzelnen, die dieser auch aus der Verwirklichung in seinem Beruf erhält, beiträgt. Folglich stellt das Handwerk als bedeutsamer Teil des Mittelstands mit den Puffer zwischen extremen Gruppierungen der Bevölkerung dar, wirkt so staatstragend und besitzt überragende Bedeutung für die Aufrechterhaltung des demokratischen Rechtsstaats. Aus diesem Grund müsste ein Interesse daran bestehen, den Handwerkerstand zu stärken. Durch die Abschaffung von Qualifikationsnachweisen in weiten Bereichen wird jedoch der Handwerkerstand geschwächt, unter Umständen sogar auf Dauer zerschlagen, wenn bislang vorhandene Zugehörigkeitsmerkmale, zu denen in besonderem Maße die Meisterausbildung mit dem einhergehenden umfangreichen Wissen gehört, verloren gehen.

2. Kriterium der „Gefahrengeneigtheit“ als alleinige Zugangsvoraussetzung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in der Anlage A der HwO

Das Kriterium der Gefahrengeneigtheit als alleiniges Kriterium zur Charakterisierung und Einordnung einer Tätigkeit als (Voll-)Handwerk oder als Nichthandwerk erscheint nur begrenzt geeignet, letztlich Berufszulassungsregelungen für den selbständigen Betrieb eines Handwerks zu rechtfertigen.

Auch außerhalb des handwerklichen Bereichs gibt es zahlreiche gefahrengeneigte Tätigkeiten. Wenn die Gefahrengeneigtheit einer Tätigkeit allein typisch für das Handwerk wäre, müssten zahlreiche Tätigkeiten in die Anlage A neu aufgenommen werden, obwohl sie traditionell anderen Bereichen zugerechnet werden. Die Beschränkung des Merkmals der Gefahrengeneigtheit auf „Gefahren für Gesundheit und Leben Dritter“ lässt bedeutsame Aspekte des Umweltschutzes (Gefahr für die Umwelt) sowie des Arbeitnehmerschutzes (Gefahr für den oder die Beschäftigten) unberücksichtigt.

Wenn für die Zugangsvoraussetzung allein auf die Gefahrengeneigtheit einer Tätigkeit abgestellt wird, ist kein Grund ersichtlich, warum in der Meisterprüfung noch betriebswirtschaftliche, kaufmännische und rechtliche Kenntnisse (Teil III der Meisterprüfung) oder berufs- und arbeitspädagogische Kenntnisse (Teil IV der Meisterprüfung) nachgewiesen werden sollen; die Teile III und IV der Meisterprüfung müssten deshalb entfallen. Dadurch würde aber die Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit im Handwerk weiter zusätzlich schwinden und die Insolvenzhäufigkeit würde zunehmen.

Wenn dem Handwerk mit den Kriterien der Leistungsfähigkeit und der Ausbildung die Identität stiftende Basis entzogen würde, ist zu befürchten, dass das Handwerk in kürzester Zeit keine einheitliche soziale Gruppe mehr darstellen würde.

3. Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

Nachwuchsbedarf – Ausbildungsqualität und -intensität – Ausbildereignung

Nicht außer Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang auch die Leistung des Handwerks bei der Integration ausländischer Jugendlicher. Gerade in kleineren und mittelständischen Handwerksbetrieben lernen

ausländische Lehrlinge viel über Kultur und Gebräuche ihres Aufnahmestaats und sind in den gesamten Betriebsablauf stärker eingebunden als beispielsweise in großen Industriebetrieben. Wird das Handwerk nicht mehr in dem Maße wie bisher ausbilden, werden auch weniger ausländische Jugendliche integriert; es müssten seitens des Staates bzw. der Steuerzahler erheblich höhere Aufwendungen für weitere Integrationsprogramme erbracht werden, um die dann fehlende Integrationsleistung auszugleichen.

Um die Ausbildungsqualität zu gewährleisten, ist es notwendig, dass der Ausbilder seinerseits über ausreichende Kenntnisse und Fertigkeiten verfügt und das Ausbilden selbst gelernt hat. Das für die Ausbildereignung erforderliche umfangreiche Wissen kann selber nur durch eine entsprechend gründliche und lange Ausbildung erworben werden.

4. Die deutsche Handwerksordnung im europäischen Vergleich und ihre Reformnotwendigkeit aufgrund europäischer Vorgaben

Eine rechtlich indizierte Reformnotwendigkeit der HwO aufgrund europäischer Vorgaben besteht nicht. Soweit Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsstaaten oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum gem. § 9 HwO i. V. mit der EWG/EWR-Handwerk-Verordnung vom 4. August 1966 (BGBl I S. 469), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Oktober 2002 (BGBl I S. 4022), der Zugang zum Handwerk ohne Ablegung der Meisterprüfung eröffnet wird, liegt darin kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz.

Denn die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und die zu ihrer Flankierung erlassenen Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sind nicht bei rein internen Sachverhalten anwendbar [vgl. etwa: EuGH, Urt. v. 23.4.1991, Rs. 41/90 (Höfner und Elser), Slg. 1991, S. I-1979, Rn. 37; EuGH, Urt. v. 28.1.1992, Rs. 332/90 (Steen), Slg. 1992, S. I-341, Rn. 9; EuGH, Urt. v. 16.2.1995, Verb. Rs. 29-34/94 (Aubertin), Slg. 1995, S. I-301, Rn. 9; EuGH, Urt. v. 16.1.1997, Rs. 134/95 (USSL), Slg. 1997, S. I-195, Rn. 19]. Dabei sind rein interne Sachverhalte solche, denen jeglicher Bezug zu irgendeinem der Tatbestände fehlt, die das Gemeinschaftsrecht regelt, deren Merkmale also sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen. Folglich kann sich ein Inländer nicht auf die Anerkennungsregelungen berufen, um im Inland den Zugang zu einem reglementierten Beruf zu erlangen. Deutlich wird dies z. B. daran, dass die Richtlinie 1999/42/EG berufliche Erfahrungen verlangt, die in einem anderen EU-Mitgliedsland als dem der Aufnahme erlangt worden sein müssen. Die darin zum Ausdruck kommende Systematik stützt sich auf Wortlaut und Sinn der Bestimmungen des EG-Vertrages.

Allerdings findet hierdurch keine Ungleichbehandlung gegenüber EU-Ausländern statt. Denn die Anerkennungsregelungen wurden erlassen, um den Personenverkehrsfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit) zu einer effektiven Wirksamkeit zu verhelfen. Die Personenverkehrsfreiheiten würden im Bereich der reglementierten Berufe in der Praxis leer laufen, wenn der jeweils von ihnen Begünstigte, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als Selbständiger oder abhängig Beschäftigter niederlassen oder unter

Beibehaltung seiner wirtschaftlichen Existenz im Herkunftsstaat in einem anderen Mitgliedstaat eine Dienstleistung erbringen wollte, zunächst die im anderen Staat für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit erforderliche Berufsqualifikationen erwerben müsste. Hier greifen die Anerkennungsrichtlinien, wobei für die Berufe des Handwerks die Richtlinien 92/51/EG und 1999/42/EG einschlägig sind, die durch die EWG/EWR-Handwerk-Verordnung in nationales Recht umgesetzt wurden. Die Anerkennung erfolgt nicht automatisch, sondern auf Grundlage einer Einzelfallprüfung. Maßgeblich ist dabei die formelle und materielle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen, über die der Antragsteller verfügt, mit den im Inland geforderten Berufsqualifikationen. Sofern keine Gleichwertigkeit gegeben ist, steht grundsätzlich ein Anpassungsinstrumentarium (Eignungsprüfung, Anpassungslehrgang) zur Verfügung.

Auf die gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungsregelungen kann sich ein Inländer gegenüber den deutschen Ausnahmbewilligungsbehörden allein dann berufen, wenn er sich in einer Situation befindet, die der eines EU-Ausländers vergleichbar ist. So hat der Europäische Gerichtshof unlängst entschieden, dass sich ein EU-Bürger gegenüber seinem Heimatstaat auf die Anerkennungsregelungen berufen kann, wenn er unter Ausnutzung der Grundfreiheiten im EU-Ausland ansässig war und dort eine nach dem Gemeinschaftsrecht anerkannte berufliche Qualifikation erworben hat. Denn in diesen Fällen, so der Europäische Gerichtshof, befinde sich der Betroffene gegenüber seinem Herkunftsstaat in einer Lage, die mit derjenigen aller anderen Personen vergleichbar sei, die in den Genuss der durch den EG-Vertrag garantierten Freiheiten kämen [EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 115/78 (Knooks), Slg. 1979, S. 399, Rn. 24; EuGH, Urt. v. 31.3.1993, Rs. 19/92 (Kraus), Slg. 1993, S. I-1663, Rn. 15 f.].

Folglich dürfen die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen eine Berufung auf die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen nicht verweigern, wenn diese innerhalb der Europäischen Union von den Personenverkehrsfreiheiten Gebrauch gemacht und hierdurch diejenigen Berufsqualifikationen erworben haben, die nach den Richtlinienregelungen als Voraussetzung für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit genannt werden [EuGH, Urt. v. 07. Februar 1979, Rs. 115/78 (Knooks)]. Hat daher ein Inländer im Ausland eine Berufsqualifikation erworben oder für einen bestimmten Zeitraum eine bestimmte berufliche Tätigkeit ausgeübt, so darf er bei Vorliegen der Anerkennungsbedingungen unter Berufung auf die gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungsregelungen im Inland eine entsprechende Betätigung ausüben. Demzufolge haben auch deutsche Staatsangehörige, die etwa ihren Wohnsitz in einem EU-Land haben bzw. hatten und dort die Voraussetzungen der Verordnung erfüllt haben, einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach § 9 HwO. Zudem kommen die gemeinschaftsrechtlichen Anerkennungsregelungen deutschen Staatsangehörigen zu Gute, die sich im EU-Ausland niederlassen oder dort grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen wollen.

Nur unter den vorgenannten Voraussetzungen liegen aber vergleichbare Ausgangssachverhalte vor, die eine Gleichbehandlung gebieten. Dies ist auch aus Sicht des nationalen Verfassungsrechts der Fall, wie aus der inso-

weit einheitlichen Rechtsprechung deutscher Gerichte folgt [vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 22.12.1998 - 1 B 81.98 - GewArch 1999, S. 108 (109); BVerwG, Urteil vom 27.05.1998 - 1 B 51.98 - GewArch 1998, S. 470; BVerwG, Urteil vom 23.12.1994 - 3 NB 1.93 - GewArch 1995, S. 194 (195); BVerwG, Urteil vom 23.08.1994 - 1 C 18.91 -; BVerwGE 96, S. 293 (302); BVerwG, Beschl. vom 25.03.1996 - 1 B 123.95 - Buchholz 451.45 § 9 HwO Nr. 6; BGH, Beschl. vom 18.09.1989 - BGHZ 108, S. 342 (345); BAG, Urteil vom 26.01.1999 - 3 AZR 281/97 - DB 1999, S. 2014 (2015); BayVGH, Beschluss vom 12.07.2001 - 22 ZB 01.1604 - GewArch 2001, S. 422].

Das viel zitierte Urteil des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs (Entscheidung vom 09.12.1999 - G 42/99, V 18/99 -11; G 135/99, V 77/99 -9 - GewArch 2000, S. 113) zur Frage der Inländerdiskriminierung im Handwerksrecht zwingt zu keiner anderen verfassungsrechtlichen Beurteilung. Zu der Entscheidung ist in der Literatur bereits zutreffend festgestellt worden (Gerhardt, GewArch 2000, S. 372 ff.), dass mit dieser Rechtsprechung über die Brücke des nationalen Verfassungsrechts auch Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilen wären. Verbunden wäre damit im Ergebnis eine Erweiterung der Kompetenzen der europäischen Institutionen, denn über die vorerwähnte Brückenfunktion würde der europäische Lösungsansatz den nationalen überlagern, dem aufgrund des rein nationalen Sachverhalts eigentlich Vorrang eingeräumt werden müsste. Dies ist aber durch das Gemeinschaftsrecht gerade nicht intendiert, da die Grundfreiheiten auf die Verwirklichung des Binnenmarktes gerichtet sind, nicht aber auf eine Nivellierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Keck-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs [EuGH, Urt. v. 24.11.1993, Verb. Rs. 267 und 268/91 (Keck & Mithouard), Slg. 1993, S. I-6097], die im Bereich aller Grundfreiheiten beachtlich ist [vgl. insoweit: EuGH, Urt. v. 10.5.1995, Rs. 384/93 (Alpine Investments), Slg. 1995, S. I-1141; EuGH, Urt. v. 20.6.1996, Verb. Rs. 418-421/93, 460-462/93, 464/93, 9-11/94, 14-15/94, 23-24/94 und 332/94 (Semeraro), Slg. 1996, S. I-2975].

i. A.

(Dr. Beate Maiwald)

- Abt. für Handwerksrecht -

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)532

4. Juli 2003

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung am 8. Juli 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 15/1206)
- b) Antrag der Abgeordneten Ernst Hinsken, Dagmar Wöhrle, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Handwerk mit Zukunft (BT-Drucksache 15/1107)
- c) Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Meisterbrief erhalten und Handwerksordnung zukunftsfest machen (BT-Drucksache 15/1108)

Prof. Dr. G. Kucera, Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen**Zusammenfassung**

1. Der langfristige, seit Mitte der 70er Jahre anhaltende Rückgang der Wertschöpfungs- und Umsatzanteile des Handwerks ist primär die Folge des Abschwungs einer langen Welle (Kondratieff-Welle), in dem sich die deutsche Wirtschaft seit zweieinhalb Jahrzehnten befindet. Er ist mit einer Verschärfung des Preiswettbewerbs verbunden, in dem das Handwerk aus verschiedenen Gründen Nachteile hat und denen es mit Produktneuerungswettbewerb begegnen müsste. Die geplanten Zugangserleichterungen zu Handwerksmärkten werden vermutlich eher den Preiswettbewerb als den gegenwärtig volkswirtschaftlich wichtigeren Produktneuerungswettbewerb fördern.

2. Der Rückgang der Existenzgründungen im Handwerk ist vor allem auf demographische Faktoren zurückzuführen. Innerhalb der für eine Existenzgründung im Handwerk relevanten Altersgruppe (30-35 Jahre) ist die Attraktivität einer Selbstständigkeit im Handwerk in den letzten Jahren gleich groß geblieben.

Zukünftig ist mit einem weiteren Rückgang an Existenzgründungen im Handwerk zu rechnen. Durch die Novellierung dürfte sich dieser Trend lediglich abschwächen.

3. Ohne Novellierung dürfte die Zahl der Meisterprüfungen im Handwerk wieder leicht steigen. Bei Verabschiedung der vorgesehenen Novellierung ist allerdings mit einem weitem Rückgang zu rechnen.

Auch ohne Novellierung dürfte es in den nächsten Jahren nicht zu erheblichen Problemen beim Generationswechsel im Handwerk kommen.

4. Der Anteil des Handwerks an allen Existenzgründungen war in den letzten Jahren in etwa konstant.
5. Die Novellierung wird sicher einen positiven Impuls auf die Zahl der Existenzgründungen im Handwerk geben. Die Zahl der zusätzlichen Existenzgründer wird jedoch nicht allzu groß sein, da das fehlende Eigenkapital einen wichtigen Hemmschuh darstellt.
6. Beschäftigungseffekte der durch die geplante Novellierung ausgelösten Existenzgründungen treten nicht auf jeden Fall ein. Zu befürchten ist sogar, dass in Folge der geringen Qualifikation der Newcomer negative Beschäftigungseffekte überwiegen.
7. Zwar gibt es in Ländern ohne Großen Befähigungsnachweis (Frankreich) eine größere Zahl von Existenzgründungen im Handwerk, betrachtet man die Zahl der Betriebe allerdings nach fünf Jahren, sind wegen der höheren Überlebensrate in Deutschland in etwa eine gleiche Anzahl von Betrieben am Markt tätig. Viele Handwerkszweige sind in Deutschland stärker besetzt als in Frankreich. Berücksichtigt man zusätzlich die Zahl der Beschäftigten, so fällt das Ergebnis wegen der sehr kleinen Betriebsgrößen in Frankreich noch deutlicher zugunsten des deutschen Handwerks aus.
8. Der Verzicht auf den Großen Befähigungsnachweis als Voraussetzung für die selbstständige Berufsausübung im Handwerk wird zu Veränderungen in den Kosten-Nutzen-Kalkülen der Handwerksunternehmen in Bezug auf die Lehrlingsausbildung führen. Es ist damit zu rechnen, dass davon negative Auswirkungen auf Quantität und Qualität der handwerklichen Humankapitalbildung ausgehen werden.

Themenbereich 1: Allgemeine Einschätzungen**1. Zur ökonomischen Ausgangslage**

Der Verlust von Wertschöpfungs- und Umsatzanteilen des Handwerks ist nicht erst eine Erscheinung der letzten Jahre, sondern die Folge der langfristigen Wirtschaftsentwicklung im Zusammenhang mit dem Verlauf einer langen Welle (Kondratieff-Welle).

In der **langfristigen Entwicklung des Handwerks** lassen sich nämlich bemerkenswerte Tendenzen im Hinblick auf die Bedeutung seiner Produktion im Verhältnis zur Produktion aller Unternehmen beobachten; es handelt sich dabei um die Unternehmen jener Wirtschaftsbereiche, mit denen die Handwerksunternehmen mehr oder weniger stark im Wettbewerb um die volkswirtschaftlichen Geldströme stehen.

Nimmt man den Anteil des Handwerks an der Bruttowertschöpfung der Unternehmen zum Maßstab, nahm der Anteil der Handwerksproduktion im Aufschwung der langen Welle in den 50er, 60er und ersten 70er Jahren zu, und die relative Bedeutung des Handwerks stieg. Das deutet auf eine Verbesserung der Wettbewerbsposition des Handwerks hin. Ab Mitte der 70er Jahre, mit Einsetzen des Abschwungs der langen Welle, nahm der Anteil wieder ab, die relative Bedeutung des Handwerks sank, seine Wettbewerbsposition verschlechterte sich (vgl. Tafel 1a und 1b). Diese Entwicklung setzte sich bis heute fort.

Tafel 1a:

Anteil des Handwerks an der Bruttowertschöpfung der Unternehmen¹⁾ Anteil in %; zu jeweiligen Preisen; früheres Bundesgebiet	
1955	11,4 ²⁾
1958	11,5 ²⁾
1960	12,2 ²⁾
1960	14,0
1970	14,2
1980	13,8
1990	11,8
1992	12,1
1993	11,8

SfH Göttingen

- 1) ohne Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wohnungsvermietung
- 2) Anteil des Handwerks am BIP ohne Banken und Versicherungsgewerbe, Wohnungsvermietung und Staat

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1963 und 1996.

Tafel 1b:

Anteil des Handwerks an der Bruttowertschöpfung der Unternehmen¹⁾ - Anteil in %; zu jeweiligen Preisen; früheres Bundesgebiet -	
1970	14,7
1972	15,7
1973	15,5
1975	14,1

SfH Göttingen

- 1) ohne Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wohnungsvermietung

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1979.

Der Grund für diese Entwicklung und für die Trendwende in Bezug auf die relative Bedeutung des Wirt-

schaftsbereichs Handwerk in der langfristigen Entwicklung etwa Mitte der 70er Jahre liegt offenbar in der Änderung der Wettbewerbsführung der Unternehmen, die mit dem damals einsetzenden Abschwung einer langen Welle, nämlich dem Übergang von der Dominanz des Produktneuerungswettbewerbs zur Dominanz des Preiswettbewerbs, einherging.

Im vorangegangenen jahrzehntelangen Aufschwung der langen Welle, in dem der Produktneuerungswettbewerb dominierte und der Preiswettbewerb von geringerer Bedeutung war, konnte das Handwerk Marktanteile von anderen Unternehmensbereichen gewinnen. Im Abschwung dagegen, in dem der Preiswettbewerb immer schärfer wurde und der Produktneuerungswettbewerb in den Hintergrund trat, verlor das Handwerk kontinuierlich Marktanteile, allein schon wegen seiner relativ hohen Arbeitsintensität und der hohen langfristig zunehmenden Kostenbelastung des Produktionsfaktors Arbeit durch Steuern, Abgaben sowie arbeits- und sozialrechtlich bedingte Transaktionskosten. Die geringe Anteilserhöhung im Wiedervereinigungsboom blieb nur eine äußerst kurzfristige Episode, die am Trend nichts änderte.

Eine nachhaltige Erhöhung der Wertschöpfungsanteile des Handwerks ist erst wieder zu erwarten, wenn die Wirtschaft in den Aufschwung einer neuen langen Welle eintreten wird, in dem es wieder zu einer Dominanz des Produktneuerungswettbewerbs kommt. Für das Handwerk, aber auch für die Wirtschaft im Allgemeinen, wäre daher gegenwärtig ein Wandel in der Wettbewerbsführung der Unternehmen in Richtung auf mehr Produktneuerungswettbewerb geboten, um die Stagnationstendenzen in der Nachfrage zu überwinden.

Die beabsichtigten Erleichterungen des Zugangs zur selbstständigen Berufsausübung im Handwerk werden jedoch aller Voraussicht nach nicht zu einer Anregung des Produktneuerungswettbewerbs, sondern vielmehr zu einer Verschärfung des Preiswettbewerbs führen. Das heißt, durch sie wird in Bezug auf die Aktualisierung potenzieller Nachfrage wahrscheinlich kein Positivsummenspiel eingeleitet werden, sondern es besteht sogar die nicht unbegründete Gefahr eines Negativsummenspiels.

2. Zahl der Handwerksunternehmen

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird die Zahl der Handwerksunternehmen für Ende 2002 mit 561.929 (RWI) bzw. 569.000 (IfM) angegeben. Die Zahlen sind etwas zu gering, da bspw. das IfM, das seine Berechnung auf die Ergebnisse der Handwerkszählung von 1995 stützt, bei der Ausgangsbasis nicht alle Handwerksunternehmen heranzieht, sondern die Existenzgründer im Zeitraum von Oktober 1994 bis März 1995 nicht berücksichtigt. Revidiert man diesen Fehler erhöht sich die Zahl der Handwerksunternehmen leicht auf **577.000** (Ende 2002). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass in dieser Zahl nicht die handwerklichen Nebenbetriebe und das handwerksähnliche Gewerbe enthalten sind.

Die **Gründe für den Rückgang** sind sicherlich vielfältig. Geht man jedoch davon aus, dass – wie empirische Untersuchungen gezeigt haben –, eine Existenzgründung im Handwerk vor allem in einem Al-

ter von 30 bis 35 Jahren vorgenommen wird, lässt sich der Rückgang – zumindest für das frühere Bundesgebiet – fast ausschließlich darauf zurückführen, dass die Bevölkerung in diesem Alter seit 1997 von 6 Mio. auf 5 Mio. gesunken ist. Der Anteil der Personen aus dieser Altersgruppe, die sich für eine Existenzgründung im Handwerk entscheiden, ist jedoch fast konstant geblieben.¹⁷ Der Rückgang an Existenzgründungen ist also vor allem auf einen demographischen Faktor zurückzuführen.

Für die neuen Bundesländer ist die Lage insofern anders, da hier nach der Wende ein großer Nachholbedarf vorhanden war, der entsprechend viele Existenzgründungen auslöste. Inzwischen geht die Zahl der Existenzgründungen zurück und nähert sich langsam der entsprechenden Quote für das frühere Bundesgebiet. Aber auch hier wird zunehmend der Rückgang an Existenzgründungen durch demographische Veränderungen beeinflusst.

Wegen der demographischen Entwicklung ist zukünftig mit einem weiteren Rückgang an Existenzgründungen zu rechnen. Auch die Veränderungen infolge der geplanten Novellierung werden diesen Trend wahrscheinlich nur abschwächen, nicht jedoch kompensieren können.

3. Abgelegte Meisterprüfungen

In der Tat ist die Zahl der abgelegten Meisterprüfungen rapide gefallen. Die Gründe liegen auch hier in demographischen Faktoren; zu beachten ist jedoch auch, dass die Attraktivität einer Meisterausbildung im Handwerk in den letzten Jahren gesunken ist.

Nach der Prognose des Seminars für Handwerkswesen wird die Zahl der Meisterprüfungen in den nächsten Jahren (bis 2006) allerdings wieder leicht steigen.¹⁸ Hierfür spricht auch, dass im Zuge der Verbesserung der Konditionen für das Meister-Bafög ab 2002 das Interesse an einer Meisterprüfung im Handwerk wieder stark gestiegen war. Ob nach einer Verabschiedung der geplanten Novellierung dieser prognostizierte Anstieg auch eintreten wird, ist jedoch sehr skeptisch zu beurteilen.

Trotz des Rückgangs an Meistern in den letzten Jahren und dem zukünftig erwarteten Rückgang an Existenzgründungen im Handwerk dürfte es nach Berechnungen des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen nicht zu erheblichen Problemen beim Generationswechsel im Handwerk kommen. In den nächsten zehn Jahren entspricht die Zahl der übergabefähigen Betriebe etwa der Zahl der zur Verfügung stehenden Übernehmer.¹⁹

Nach Untersuchungen des Seminars für Handwerkswesen scheint die Existenzgründungsbereitschaft der Meisterschüler in den letzten Jahren gestiegen zu sein. Zu beachten ist auch, dass sich vermehrt Personen mit einer anderen Zugangsvoraussetzung als der

Meisterprüfung selbstständig machen.

4. Selbstständigenquote, Gründungsquote

Die Gegenüberstellung der Gründungsquote von Gesamtwirtschaft und Handwerk ist außerordentlich problematisch, da hierbei oft ungleiche Sachverhalte verglichen werden. So geht in die gesamtwirtschaftliche Gründungsquote auch die erhebliche Zahl von "sonstigen Neuerrichtungen" ein. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um nebenberuflich Selbstständige, die häufig nur deshalb ein Gewerbe angemeldet haben, um einen Gewerbeschein zum Einkauf beim Großhandel zu bekommen. Betrachtet man nur die wirtschaftlich tätigen Existenzgründungen (unter Existenzgründungen werden Neugründungen und Übernahmen verstanden), so liegt der Anteil des Handwerks bei ca. 14 %. Er hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert.²⁰

Trotz der vielfältigen Definitionsschwierigkeiten liegt die Gründungsquote im Handwerk sicherlich unter der der Gesamtwirtschaft. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nach den vorliegenden Erkenntnissen die Überlebensrate von Handwerksbetrieben höher ist (vgl. Punkt 7).

5. Entwicklung der Zahl der Existenzgründungen nach der geplanten Novellierung

Welche genauen Auswirkungen die geplante Novellierung der Handwerksordnung auf die Zahl der Betriebe und Beschäftigten haben wird, ist nur schwer vorauszusagen. Sicher dürften sich Impulse für eine Erhöhung der Zahl der Existenzgründungen im Handwerk ergeben. Dies gilt insbesondere für diejenigen Handwerkszweige, die von Anlage A nach Anlage B überführt werden, wo es also keinerlei Zugangsbeschränkungen mehr gibt. Ob die Zahl jedoch gegenüber dem letzten Jahr ansteigen wird oder ob sich der Rückgang nur reduzieren wird, ist unklar. Dies hängt davon ab, ob der Verhaltensfaktor, der sich sicher positiv entwickeln wird, den negativen Trend des Demographischen Faktors kompensieren kann.

Dies ist jedoch nicht unbedingt zu erwarten. Zum einen ist auch die Zahl der Existenzgründungen im handwerksähnlichen Gewerbe, wo bislang schon keine Zugangsbeschränkung vorliegt, seit fünf Jahren rückläufig, zum anderen stellt das fehlende Eigenkapital sicher einen großen Hemmschuh für zusätzliche Existenzgründungen dar. Gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen restriktiven Kreditvergabe von Sparkassen und Banken erscheinen hier Fragezeichen angebracht.²¹ Wahrscheinlich wird vor allem die Zahl der Gründungen mit relativ geringem Kapital steigen.

6. Beschäftigungseffekte von Existenzgründungen

Welche Auswirkungen sich aus der Novellierung auf die Beschäftigung im Handwerk ergeben, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Selbstredend ist es, dass als direkter Effekt von zusätzlichen Existenzgründungen auch neue Arbeitsplätze entstehen. Nach ei-

17 Ausführlich hierzu vgl. Müller, K.: Der Generationswechsel im Handwerk im Zeichen von Existenzgründungsprognosen, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte Nr. 52, hrsg. v. Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen, Göttingen 2003, S. 8ff.

18 Vgl. ebenda, S. 21.

19 Vgl. die ausführliche Begründung bei Müller, K. (a.a.O.), s.o. S. 34-36.

20 Vgl. ebenda, S. 6f.

21 Bei fehlender Meisterprüfung wird es für Existenzgründer sicher noch schwieriger als bisher werden, einen Kredit zu bekommen.

ner Untersuchung des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen weist ein neugegründeter Handwerksbetrieb nach fünf Jahren (sofern er noch besteht, was aber bei Gründungen im Handwerk überwiegend der Fall ist) im Durchschnitt 5,3 Arbeitsplätze auf, wobei die Beschäftigungseffekte von Neugründungen etwas höher als von Übernahmen ausfallen.²² Reduziert man jedoch die Sichtweise allein auf diesen Effekt, wird der durch den Marktzutritt entstehende Verdrängungseffekt nicht berücksichtigt (vgl. Tafel 2). Denn durch die neuen Marktteilnehmer kommt es i.d.R. bei bestehenden Betrieben zum Abbau von Beschäftigten oder gar zum Marktaustritt. Wie groß dieser Effekt ist und ob er gar den positiven direkten Effekt von Existenzgründungen kompensiert, hängt primär davon ab, welche Angebotseffekte durch den Wettbewerb zwischen Newcomern und etablierten Anbietern²³ ausgelöst werden.

Im positiven Fall kommt es durch die Intensivierung des Wettbewerbs zur Beschleunigung des Strukturwandels, was eine Durchsetzung von Innovationen mit sich bringt. Das Ergebnis ist die Erzeugung einer größeren Vielzahl an Produkten bzw. Dienstleistungen. Durch diesen Produktneuerungswettbewerb erweitert sich also das vorhandene Angebotspektrum, wodurch das wirtschaftliche Wachstum wesentlich stimuliert werden kann und im Zuge dessen weitere Arbeitsplätze entstehen. Dabei ist es letztlich unerheblich, ob sich die Existenzgründer am Markt etablieren können oder ob sie wieder verschwinden. Wichtig ist, dass sich die vielen innovativen Anstöße bei der Etablierung von Produktinnovationen durchsetzen.

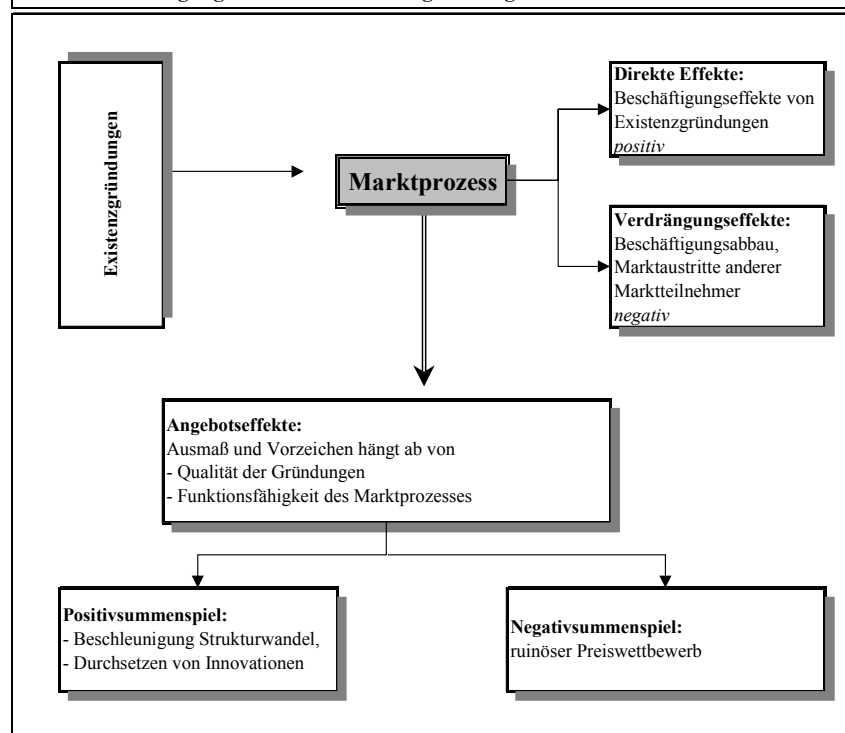
Es ist aber keinesfalls sicher, dass die geschilderten Effekte eintreten. Nicht ausgeschlossen ist, dass der stärkere Wettbewerb lediglich in einem reinen Preiswettbewerb mit ruinösem Charakter mündet, indem sich die Anbieter gegenseitig durch ein Preisdumping zu unterbieten versuchen. Hierfür spricht, dass die

zusätzlichen Anbieter i.d.R. keine Meisterprüfung aufweisen.²⁴

Die Folge ist, dass durch die geringe Preiselastizität auf den meisten Handwerksmärkten die Marktneulinge keine stabile Basis aufbauen können und die bisherigen Unternehmen so große Verluste erleiden, dass sie sich nicht mehr am Markt behaupten können. Das Ergebnis ist ein Negativsummenspiel.

Wie letztlich die Auswirkungen von Existenzgründungen aussehen, d.h. ob es ein Positiv- oder ein Negativsummenspiel gibt, hängt vor allem von der Qualität der Gründungen und von der Funktionsfähigkeit des Marktprozesses ab. Sollte die Handwerksordnung in der vorliegenden Form novelliert werden, ist zu erwarten, dass vor allem diejenigen Handwerker eine

Tafel 2: Beschäftigungseffekte von Existenzgründungen



SfH Göttingen

selbstständige Existenz gründen, die bislang keine Meisterprüfung abgelegt haben. Damit fehlt ihnen jedoch eine wichtige Grundlage, um in einen innovativen Wettbewerbsprozess einsteigen können. Die Gefahr besteht also, dass sie ihr Überleben am Markt durch einen ruinösen Preiswettbewerb zu sichern versuchen, was zu dem oben erwähnten negativen Ergebnis führen würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob gerade angesichts der gegenwärtigen Schwäche der Binnenmarktnachfrage neue Existenzgründungen im Handwerk zu einem positiven Beschäftigungseffekt führen. Zu befürchten ist, dass in Folge der geringen

22 Vgl. hierzu König, W., Müller, K. u. Heyden, M.: Profile und Motive der Existenzgründer im Handwerk, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Arbeitshefte Nr. 49, hrsg. v. Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen, Göttingen 2003, S. 19.

23 Vgl. Fritsch, M.: Zum Zusammenhang zwischen Gründungen und regionaler Entwicklung, Freiburger Arbeitspapiere, Nr. 4/2003, S. 2.

24 Bei den 65 Berufen, die in Anlage B überführt werden sollen, ist für eine Existenzgründung nicht einmal eine Gesellenprüfung erforderlich.

Qualifikation der Newcomer die negativen Wirkungen überwiegen.

7. Verweildauer am Markt

Für die durchschnittliche Verweildauer der Handwerksunternehmen (wie auch der übrigen Unternehmen) am Markt ist es sehr schwierig, statistisch abgesicherte Daten zu ermitteln. Alle Auswertungen deuten daraufhin, dass im Vollhandwerk eine durchschnittliche Überlebensrate nach fünf Jahren von 70-80 % vorliegt, während der entsprechende Prozentsatz im handwerksähnlichen Gewerbe, wo keine Zugangsbeschränkung vorliegt, lediglich 30-40 % beträgt.

Für die Gesamtwirtschaft werden verschiedene Prozentzahlen genannt, je nachdem, ob nur produzierende oder auch sämtliche kleinen Dienstleistungsunternehmen in die Betrachtung einbezogen werden. Denn sicher hat ein Industrieunternehmen eine größere Verweildauer am Markt als eine Würstchenbude.

Ein Vergleich zwischen Handwerk und Gesamtwirtschaft ist daher nur wenig ergiebig. Sinnvoller erscheint es daher, die gleiche Branche, dafür aber Länder mit unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen zu betrachten. Konkret heißt dies, man müsste europaweit (oder zumindest für einige Länder mit unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen) die Überlebensrate von Existenzgründern aus der gleichen Branche (z.B. Maurer, Friseure) ermitteln. Das ist aus methodischen Gründen jedoch äußerst aufwendig bzw. nur begrenzt realisierbar.

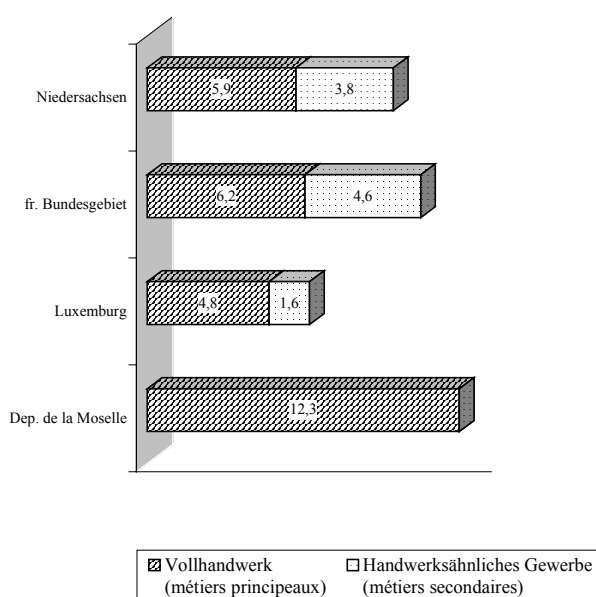
Ein wichtiger Anhaltspunkt liefert jedoch eine Untersuchung des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen über die Existenzgründungs- und Überlebensrate von Handwerksunternehmen aus Deutschland (Rheinland-Pfalz und Saarland), Luxemburg und Frankreich (Département de la Moselle) aus dem Jahr 1999.

In dieser Untersuchung wurde, um die Zahl der Existenzgründungen überregional vergleichbar zu machen, als Referenzmaßstab die Gründungsquote (Zahl der handwerklichen Existenzgründungen pro 10 000 Einwohner) herangezogen. Nach den Daten des Jahres 1997 zeigen sich zwischen den Handwerkskammern zum Teil erhebliche Unterschiede. Am höchsten ist die Gründungsquote im Handwerkskammerbezirk Département de la Moselle in Frankreich. Das Ergebnis für Deutschland ist etwas geringer, wobei hier die Gründungsquoten von Vollhandwerk und handwerksähnlichem Gewerbe zusammengezählt wurden (vgl. Tafel 3).

Bei diesem Ergebnis ist es erstaunlich, dass die Gründungsquote der französischen Handwerkskammer nicht weit über derjenigen der anderen Kammern liegt. Dies aus zwei Gründen: Erstens gibt es in Frankreich keine vergleichbare Zugangsbeschränkung wie in Deutschland oder Luxemburg. Zweitens

ist das französische Handwerk weiter abgegrenzt als das deutsche. D.h. zu ihm gehören Bereiche (z.B. Taxiunternehmen, Blumenhändler, Kleinindustrie), die in Deutschland nicht zum Handwerk zählen. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass zum deutschen und luxemburgischen Handwerk auch das handwerksähnliche Gewerbe gehört, wo entweder keine (Deutschland) oder eine leichter zu erfüllende Zugangsvoraussetzung (Luxemburg) erforderlich ist. Vergleicht man nur die Gründungsquote im Vollhandwerk mit derjenigen Frankreichs, zeigt sich, dass in Frankreich etwa doppelt so viele Handwerksbetriebe gegründet werden wie in den übrigen Regionen.

Tafel 3: Gründungsquote (Zugänge im Handwerk je 10 000 Einwohner) 1997

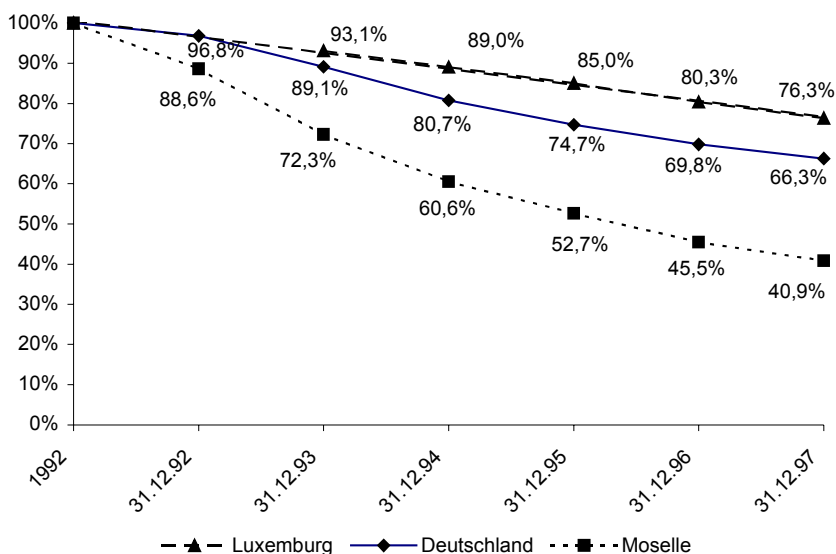


SfH Göttingen

In einem zweiten Schritt wird die Überlebensrate der Existenzgründer nach fünf Jahren betrachtet. Dies geht natürlich nicht mit den Existenzgründern des Jahres 1997. Es wurde daher auf den Existenzgründer-Jahrgang 1992 zurückgegriffen. Die Ergebnisse sind in Tafel 4 abgebildet.

Bezüglich des Vollhandwerks zeigt sich, dass die Überlebensrate in Deutschland und Luxemburg bei 66 bzw. 76 % liegt. Deutlich geringer ist die Überlebensrate der Handwerkskammer de la Moselle. Ende 1997 waren nur noch 40 % der Existenzgründer aus dem Jahr 1992 am Markt präsent.

Tafel 4: Überlebensrate im Vollhandwerk in den ersten 5 Jahren

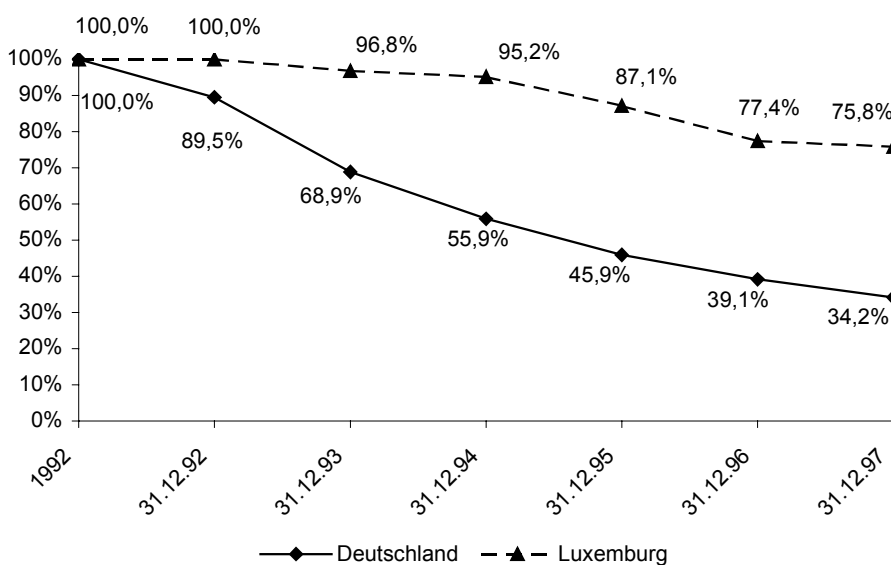


Die Überlebensrate im handwerksähnlichen Gewerbe kann nur für Deutschland und Luxemburg verglichen werden, da es ein entsprechendes Gewerbe in Frankreich nicht gibt. Die Überlebensrate ist sehr viel geringer (vgl. Tafel 5). Sie liegt in Deutschland bei weniger als 40 % und ist damit vergleichbar den Daten über das französische Handwerk.

In Luxemburg ist die Überlebensrate des Nebengewerbes, wie es dort heißt, wesentlich höher. Sie erreicht fast das Niveau des Vollhandwerks. Ein Grund hierfür könnte darin liegen, dass für die meisten Nebengewerbe auch eine Eintragungsvoraussetzung (Gesellenprüfung) existiert. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Quote des Basisjahres 1992 in Vergleich zu anderen Jahren relativ hoch ausfällt.

Sucht man nach Gründen für die höhere Überlebensrate im Vollhandwerk Deutschlands und Luxemburgs fällt einem sicher an erster Stelle die bessere Qualifikation infolge der Ablegung der Meisterprüfung ein.

Tafel 5: Überlebensrate im handwerksähnlichen Gewerbe nach 5 Jahren



Man kann also festhalten, dass in Frankreich die Gründungsquote im Handwerk höher ist, dafür jedoch in Deutschland und Luxemburg mehr Betriebe - zumindest im Vollhandwerk - die ersten 5 Jahre überleben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die deutsche oder die französische Strategie besser geeignet ist, eine möglichst große Anzahl von Handwerksunternehmen am Markt zu etablieren, damit die Verbraucher aus einem regional breit gestreuten handwerklichen Angebot auswählen können bzw. möglichst viel Arbeitsplätze bereitgestellt werden.

Anders ausgedrückt, was ist geeigneter, dieses Ziel zu erreichen: eine ex-ante-Selektion der Anbieter wie in Deutschland oder eine ex-post-Selektion wie in Frankreich? (vgl. Tafel 6). Bei einer Ex-ante Selektion haben nur qualifizierte Anbieter den Marktzugang. Demgegenüber selektiert der Markt bei einer ex-post-Selektion qualifizierte von unqualifizierten Anbietern.

Aufgrund der Ergebnisse der Untersuchung können durch die folgende einfache Modellrechnung einige Anregungen für die Diskussion gegeben werden. Nimmt man bspw. an, dass sich in Deutschland in einem Jahr hundert Existenzgründer selbständig machen, so existieren davon nach fünf Jahren noch ca. 65 – 70. In Frankreich würden sich im gleichen Jahr statt 100 etwa 200 Existenzgründer im Handwerk eintragen lassen. Davon überleben nach fünf Jahren noch 40 %, also 80 Betriebe. Dies sind einige mehr als in Deutschland.

Tafel 6: Selektionsmechanismen handwerkliches Angebot

Ex-ante-Selektion (Bsp.: Deutschland)	Den Marktzugang erhalten nur qualifizierte Anbieter
Ex-post-Selektion (Bsp. Frankreich, Länder mit vollständiger Gewerbebefreiheit)	Der Markt selektiert qualifizierte von unqualifizierten Anbietern

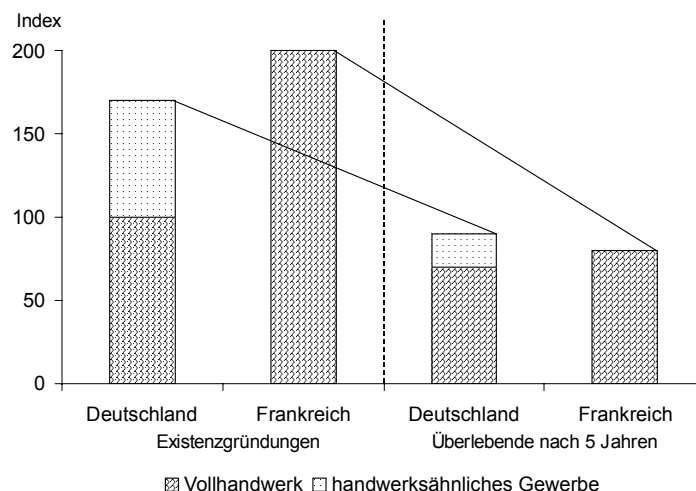
SfH Göttingen

Nun gibt es in Deutschland aber noch eine zweite Möglichkeit zur Existenzgründung im handwerklichen Bereich, und zwar im **handwerksähnlichen Gewerbe**. Geht man davon aus, dass in Deutschland zu den 100 Existenzgründungen im Vollhandwerk noch etwa 70 Gründungen im handwerksähnlichen Gewerbe kommen und diese eine Überlebensrate von ca. 35 % haben, so kommen zu den 65 – 70 Vollhandwerkern nach fünf Jahren noch etwa 25 handwerksähnliche Betriebe hinzu. Damit ergibt sich ein Überlebensbestand an handwerklichen Betrieben in Deutschland von 90 – 95 gegenüber 80 in Frankreich. Nach dieser Modellrechnung wäre trotz – oder gerade wegen – einer (teilweise) ex-ante-Selektion das handwerkliche Angebot in Deutschland größer als in Frankreich, wobei in Frankreich das Handwerk, wie schon erwähnt, sogar noch mehr Branchen als in Deutschland umfasst. In Tafel 7 sind diese Überlegungen noch einmal graphisch abgebildet.

Diese Ergebnis kann sicherlich nicht als statistisch vollständig abgesichert bezeichnet werden. Insbesondere bedarf es einer Verbreiterung der Datenbasis. Kein Widerspruch dürfte sich allerdings bei der Aussage ergeben, dass sich anhand der aufgeführten Ergebnisse nicht die oftmals zitierte Meinung stützen lässt, dass aus der Zulassungsbeschränkung im Vollhandwerk ein vermindertes Angebot an handwerklichen Gütern und Leistungen in Deutschland resultiert. Eher dürfte das Gegenteil der Fall sein.

Betrachtet man den Bestand an den wichtigsten Gewerbebezweigen (vgl. Tafel 8), so findet sich der höchste Bestand fast immer in Deutschland oder in Luxemburg. Die Franzosen sind nur bei den Bäckern Spitze. Dies unterstreicht, dass der **Handwerksbesatz in Ländern mit einer Zugangsvoraussetzung größer ist als dort, wo keine entsprechende Voraussetzung notwendig ist**.

Tafel 7: Vergleich der Zahl an handwerklichen Existenzgründungen in Deutschland und Frankreich und deren Überleben nach fünf Jahren



Index: Zahl der Existenzgründungen im Vollhandwerk in Deutschland = 100

	Nieder- sachsen	Deutsch- land	Luxem- burg ¹⁾	Dep. de la Moselle ¹⁾
Bäcker	2,58	2,61	3,05	5,17
Fleischer	2,93	3,11	3,93	2,88
Maurer und Betonbauer	6,05	5,94	8,50	6,35
Maler und Lackierer	4,80	5,01	4,50	3,33
Tischler	5,14	5,42	4,40	3,70
Installateure und Heizungsbauer	4,88	5,73	3,90	3,64
Elektrotechniker	6,21	7,78	7,74	3,35
Friseure	7,40	7,57	8,74	7,52
Kfz-Techniker	7,05	7,17	8,81	7,96

SfH Göttingen

¹⁾ Zahlen für Luxemburg und Dep. de la Moselle teilweise durch Zusammenfassung verschiedener Berufe

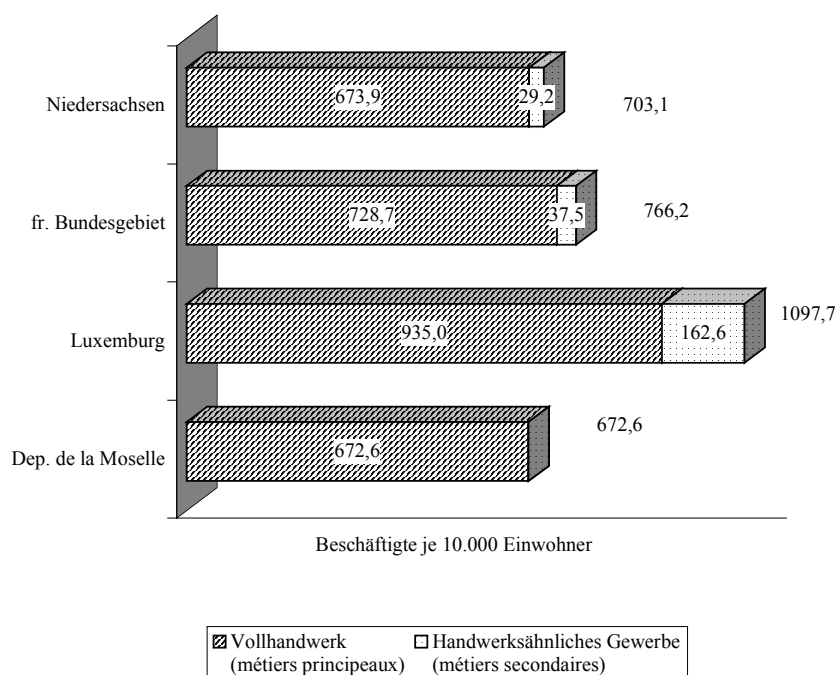
Quellen: DHKT, VHN, Handwerkskammern; eigene Berechnungen

Zieht man die Zahl der **geschaffenen Arbeitsplätze** zusätzlich in die Betrachtung ein, dürfte das Ergebnis noch eindeutiger zugunsten des deutschen Handwerks ausfallen. Da für Deutschland genaue Daten über den Arbeitsplatzzuwachs von Existenzgründungen fehlen, lässt sich dies nur indirekt zeigen. Im Durchschnitt haben deutsche Handwerksbetriebe 11 Mitarbeiter, im Département de la Moselle sind es dagegen nur sechs.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich indirekt schließen, – und Daten für Luxemburg bestätigen dies –, dass Exi-

stenzgründungen in Deutschland mehr Arbeitsplätze schaffen als in Frankreich. Ein zusätzliches Indiz hierfür ist, dass die Beschäftigendichte im Handwerk, also die Zahl der Handwerksbeschäftigten je 10.000 Einwohner in Frankreich geringer ist als im Durchschnitt der deutschen Kammern, wobei zusätzlich berücksichtigt werden muss, dass das französische Handwerk – wie schon erwähnt – mehr Berufe umfasst (vgl. Tafel 9).

Tafel 9: Beschäftigendichte (Beschäftigte je 10 000 Einwohner)



Zusammenfassend kann aus diesen Ergebnissen geschlossen werden, dass von einer Abschaffung der Meisterprüfung wahrscheinlich kein größerer Arbeitsplatzzuwachs erwartet werden kann.

Erwähnt werden muss jedoch, dass diese Modellrechnung vorwiegend auf den Ergebnissen dieser einen Untersuchung beruht. Daher erscheint es sinnvoll, die Daten durch eine breitere Untersuchung abzusichern, um die Diskussion über die Bedeutung der Meisterprüfung fundierter führen zu können.

Themenbereich 3: Auswirkungen der Novelle auf die Ausbildung im Handwerk

8. Quantitative und qualitative Aspekte im Hinblick auf die Humankapitalbildung im Handwerk

Der langfristige Beitrag des Handwerks zur volkswirtschaftlichen Humankapitalbildung im Zusammenhang mit der Lehrlingsausbildung ist weitgehend unbestritten. Wie ist er zu erklären und welche Auswirkungen auf ihn könnte der Verzicht auf den Großen Befähigungsnachweis als Voraussetzung zur selbstständigen Berufsausübung haben?

Die betriebliche Kosten-Nutzen-Rechnung im dualen System

Das unternehmerische Kalkül in Bezug auf die Lehrlingsausbildung kann man als eine Art Kosten-Nutzen-Analyse interpretieren, bei der die Unternehmungen die Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung den Vorteilen gegenüberstellen, die sie von der Lehrlingsausbildung haben. Diese Kosten und Nutzen lassen sich, vom einzelnen Betrieb aus gesehen, im Großen und Ganzen in jeweils drei Gruppen zusammenfassen:

Die **Kosten** bestehen im Wesentlichen

- a) aus der Ausbildungsvergütung, also dem "Lohn", den der Auszubildende während seiner Lehrzeit erhält,
- b) aus den speziellen Aufwendungen für die Ausbildung des Lehrlings, die die Unternehmung im normalen Produktionsprozess – ohne Lehrlingsausbildung – nicht hätte und
- c) aus den Aufwendungen für den Nachweis der Ausbildungsbefähigung, die ja Voraussetzung für die Ausbildungsberechtigung einer Betriebes ist.

Der **Nutzen** besteht im Wesentlichen

- a) aus der Arbeitsleistung, die der Auszubildende durch Mitwirkung am Produktionsprozess des Betriebes für die Unternehmung erbringt,
- b) aus einem eventuellen ideellen Nutzen, den die Unternehmung aus der Teilnahme an der Lehrlingsausbildung hat und
- c) aus sonstigen Vorteilen, die die Unternehmung aus der Lehrlingsausbildung ziehen kann, wie etwa dem Informationsgewinn, den sie etwa dadurch erhält, dass der Auszubildende das Know-how, das er in der Berufsschule und bei der überbetrieblichen Ausbildung erwirbt, in den Betrieb einbringt.

Betrachtet man nun diese speziellen Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung für die Unternehmung, dann fällt auf, dass die Handwerksbetriebe, bei denen es sich ja in der Regel um kleine und mittlere Unternehmen handelt, gegenüber den größeren Betrieben der Industrie

normalerweise höhere Nutzen und geringere Kosten haben werden, wenn man von der Ausbildungsentschädigung (Pkt. a der Kosten) absieht, die unabhängig von der Betriebsgröße für alle Unternehmen in etwa gleich hoch sein dürfte:

Auf der **Kostenseite** sind die speziellen Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung (Pkt. b der Kosten) für die Großunternehmungen zweifellos höher als für die Handwerksbetriebe; man denke nur an die hohen Kosten, die die Einrichtung von eigenen Lehrwerkstätten verursacht, wogegen im Handwerksbetrieb, in dem die Ausbildung während des normalen Produktionsprozesses stattfinden kann, solche speziellen Kosten in wesentlich geringerem Umfang anfallen.

Auch die Kosten im Zusammenhang mit dem Nachweis der Ausbildungsbefähigung (Meisterprüfung) dürfen im Handwerk nicht der Lehrlingsausbildung zugerechnet werden (Pkt. c der Kosten). Denn der Handwerksbetrieb kann in der Regel ohne Großen Befähigungsnachweis gar nicht betrieben werden, und dieser Große Befähigungsnachweis erlaubt dem Handwerker gleichzeitig auch die Lehrlingsausbildung. Im Industriebetrieb dagegen müssen für die Lehrlingsausbildung besondere Kräfte mit Ausbildungsbefähigung eingestellt bzw. bereitgestellt werden, was beachtliche zusätzliche Kosten verursachen kann.

Auf der **Nutzenseite** fällt der Vergleich zwischen Handwerks- und Industriebetrieb ebenfalls deutlich zu Gunsten des Handwerksbetriebes aus: Die Arbeitsleistung des Lehrlings für den Betrieb (Pkt. a der Nutzen) ist für den Handwerker sicherlich ein sehr wichtiges Argument für die Lehrlingsausbildung, denn insbesondere gegen Ende der Lehrzeit ist der Auszubildende bereits ein produktiver Mitarbeiter. Im Großbetrieb dagegen ist die Arbeitsleistung der Auszubildenden von eher untergeordneter Bedeutung. Der Grund liegt darin, dass hier die Auszubildenden in wesentlich geringerem Maße im Produktionsprozess eingesetzt werden, insbesondere dann, wenn sie in eigenen Lehrwerkstätten ausgebildet werden.

Auch der ideelle Nutzen, der für einen Betrieb aus der Teilnahme an der Lehrlingsausbildung entstehen kann (Pkt. b der Nutzen), ist bei Handwerksbetrieben in der Regel sicherlich größer als bei Industriebetrieben. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Handwerker schon seit Jahrhunderten als ein Art "Schule der Nation" verstehen, weil die berufliche Ausbildung seit jeher zum überwiegenden Teil von ihnen getragen wurde. In der Industrie konnte sich eine ähnliche emotionale Einstellung zur Lehrlingsausbildung naturgemäß nicht entwickeln.

Etwaige sonstige Vorteile der Lehrlingsausbildung (Pkt. C der Nutzen) dürften bei den Handwerksbetrieben ebenfalls wesentlich größer sein als in der Industrie, da z.B. der Informationsgewinn in Bezug auf neue Techniken etc., den eine Unternehmung durch die außerbetriebliche Ausbildung ihrer Lehrlinge erhält, bei Kleinbetrieben durchaus praktische Bedeutung haben kann, bei Großunternehmen dagegen im Vergleich zu deren sonstigen Möglichkeiten der Aquisition neuen Wissens keine Rollen spielen dürfte.

Positive externe Effekte der Humankapitalbildung im Handwerk

Der vom rein betrieblichen Standpunkt aus durchgeführte Vergleich von Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbil-

dung macht verständlich, warum gerade in den Handwerksunternehmungen die berufliche Ausbildung einen quantitativ so beachtlichen Anteil hat, dass vom Wirtschaftsbereich Handwerk bei der Bildung von Humankapital wesentliche positive Wirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche, insbesondere auch auf die Industrie ausgehen; eine nicht unbeträchtlicher Teil des vom Handwerk gebildeten Humankapitals wird nämlich später in der Industrieproduktion eingesetzt, ohne dass die Industrie dafür zusätzliche Ausbildungskosten hat (von den stets notwendigen Einarbeitungskosten mal abgesehen).

Nicht nur betriebswirtschaftliche Überlegungen lassen eine berufliche Ausbildung in Handwerksbetrieben günstiger erscheinen als in Industriebetrieben, sondern auch volkswirtschaftliche Gründe sprechen dafür: So werden etwa im Handwerk weniger volkswirtschaftliche Produktivkräfte für die Lehrlingsausbildung gebunden als in der Industrie, in der der Lehrling in der Regel nicht durch unmittelbare Teilnahme am Produktionsprozess ausgebildet wird, sondern in besonderen Abteilungen, Lehrwerkstätten etc. Diese Bindung von Produktivkräften verursacht zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten, ohne neben Humankapital (Ausbildung) auch noch zusätzliche Produkte für den Markt zu schaffen. Darüber hinaus scheint die Ausbildung im Handwerk vielfältiger und kundennäher als in der Industrie zu sein und dem Lehrling gleichsam nebenbei einen besseren Einblick in die unternehmerischen Aspekte des Wirtschaftslebens zu gewähren.

Die Bedeutung des Großen Befähigungsnachweises für die Humankapitalbildung im Handwerk

Da die Handwerksordnung nicht nur die Ausbildungsbefähigung, sondern auch die selbstständige Berufsausübung an den Großen Befähigungsnachweis bindet, stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht die gleichen positiven Wirkungen für die volkswirtschaftliche Humankapitalbildung erreicht werden könnten, wenn die Ausbildungsbefähigung an einen Befähigungsnachweis gebunden würde und die selbstständige Berufsausübung frei wäre (Ausbildungsbefähigungsnachweis). Diese Frage ist deshalb berechtigt, weil zunächst nicht unmittelbar einsichtig ist, welchen Nachteil es für die Berufsausbildung haben sollte, wenn die Berufsausübung nicht an einen Befähigungsnachweis gebunden ist, die Berechtigung zur Lehrlingsausbildung aber schon. Es ist daher zu klären, ob es im Interesse der volkswirtschaftlichen Humankapitalbildung Gründe dafür gibt, die selbstständige Berufsausübung im Handwerk an denselben Befähigungsnachweis zu binden wie die Lehrlingsausbildung.

Solche Gründe gibt es in der Tat. Sie werden deutlich, wenn man von der hypothetischen Annahme ausgeht, der Befähigungsnachweis sei nur für die Lehrlingsausbildung nötig, die selbstständige Berufsausübung im Handwerk sei jedoch ohne Einschränkung möglich, und man fragt sich dann, welche Unterschiede im Kosten-Nutzen-Kalkül des einzelnen Handwerksunternehmers gegenüber einer Situation mit Großem Befähigungsnachweis eintreten würden.

Wird ein Befähigungsnachweis nur für die Lehrlingsausbildung verlangt (Ausbildungsbefähigungsnachweis), dann muss ein Handwerksunternehmer, der vor der Frage steht, ob er Lehrlinge ausbilden soll, explizit die Kosten dieses Befähigungsnachweises in sein Entscheidungskal-

kül einbeziehen. Diese Kosten können für ihn beachtlich sein, denn sie umfassen nicht nur Geld, sondern auch viel Zeit und Mühe. Sie müssen daher vollkommen durch die Vorteile, die der Betrieb aus der Lehrlingsausbildung erwartet, abgedeckt bzw. sogar überkompensiert werden. Das heißt, die Lehrlingsausbildung wird für die Unternehmung im Großen und Ganzen um die Kosten des Ausbildungsbefähigungsnachweises teurer, verglichen mit der Situation, in der der Große Befähigungsnachweis vorgeschrieben ist. Denn hier braucht der Unternehmer den Großen Befähigungsnachweis ja bereits für die Berufsausübung; seine Kosten müssen allein schon durch sie gedeckt sein. Für die Entscheidung, ob der Betrieb auch Lehrlinge ausbilden soll oder nicht, sind diese Kosten irrelevant und gehen nicht in das diesbezügliche Entscheidungskalkül ein. Sie haben in dieser Hinsicht den Charakter von „versunkenen Kosten“ (sunk costs); darunter versteht man Aufwendungen, die in der Vergangenheit gemacht wurden und die unwiederbringlich sind. Sie stellen für die gegenwärtige Entscheidung (hier: Lehrlingsausbildung oder nicht) gar keine Kosten dar.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgern, dass der Große Befähigungsnachweis im Vergleich zum Ausbildungsbefähigungsnachweis das einzelwirtschaftliche Entscheidungskalkül in Bezug auf die Entscheidung, ob der Betrieb Lehrlinge ausbilden soll oder nicht, von der Kostenseite her nicht unwesentlich entlastet.

Auch auf der Nutzenseite des einzelbetrieblichen Entscheidungskalküls wirkt der Große Befähigungsnachweis positiv auf die Entscheidung der Unternehmungen, Lehrlinge auszubilden: Die gemeinsame Voraussetzung für Berufsausübung und Lehrlingsausbildung, die der Große Befähigungsnachweis darstellt, fördert die Einstellung bei den Unternehmungen, dass im Handwerk Berufsausübung und –ausbildung eng zusammengehören und belebt bzw. verstärkt damit eine Tradition, die bereits seit dem Mittelalter im Handwerk besteht. Durch diese offenbar berufsständische Tradition bedingt bedeutet die Lehrlingsausbildung für den einzelnen Handwerker bis zu einem gewissen Grad einen Nutzen an sich, der sich nicht in Euro und Cent rechnen lässt, der aber das Nutzen-Kosten-Kalkül des Handwerksunternehmers zu Gunsten der Lehrlingsausbildung beeinflusst. Man sollte solche unwägbaren Entscheidungsgründe nicht unterschätzen, insbesondere dann nicht, wenn sie auf einer längerfristig verwurzelten sozialgebundenen Einstellung beruhen.

Die Ersetzung des Großen durch einen Ausbildungsbefähigungsnachweis hätte zur Folge, dass es zwei rechtlich voneinander abgrenzbare Gruppen von Handwerkern gibt, nämlich solche, die ausbilden und solche, die dies nicht dürfen. Handwerker sein und ausbilden dürfen ist dann nicht mehr ein und dasselbe. Wenn dann, wie zu erwarten, ein großer Teil des Handwerks nicht mehr ausgebildet, können Handwerkerstand und Lehrlingsausbildung nicht mehr als identisch betrachtet werden. Daher ist es nicht unwahrscheinlich, wenn die Handwerker im Laufe der Zeit in der Lehrlingsausbildung immer weniger eine ständische Aufgabe sehen werden, der sie sich verpflichtet fühlen und deren Erfüllung ihnen an sich schon bis zu einem gewissen Grad Nutzen stiftet, sondern immer mehr eine ausschließlich den betrieblichen Anforderungen unterzuordnende Aktivität, von der für sie kein Zusatznutzen ausgeht. Auch aus solchen Überlegungen folgt somit die Erwartung einer Verringerung der Lehr-

lingsausbildung für den Fall, dass der Große Befähigungsnachweis durch einen Ausbildungsbefähigungsnachweis ersetzt werden sollte.

Diese zu erwartende Einschränkung der Lehrlingsausbildung hätte für die Humankapitalbildung sowohl **quantitative als auch qualitative Konsequenzen**:

Rein mengenmäßig betrachtet würden weniger Lehrlinge in den Betrieben ausgebildet werden, der Zuwachs an qualifiziertem Arbeitskräftepotenzial würde geringer werden. Um die Humankapitalbildung in den gewerblich-technischen Berufen im gleichen Umfang wie bisher aufrechtzuerhalten, müsste das überbetriebliche Ausbildungswesen forciert werden. Das hieße "mehr Staat" in der Berufsausbildung mit entsprechend höheren volkswirtschaftlichen Kosten.

Die qualitativen Folgen eines quantitativen Rückgangs der betrieblichen Lehrlingsausbildung sind stochastischer Natur: Als einer der großen Vorteile der Berufsausbildung in Betrieben des Handwerks wurde ihre Vielfältigkeit bezeichnet; sie ist für die dynamischen Aspekte der Wirtschaftsentwicklung besonders wichtig und hängt von der Zahl der Betriebe ab, in denen ausgebildet wird. Da sich nämlich in der wirtschaftlichen Evolution der Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren darstellt, dessen Auswirkungen auf Stärke und Stabilität des Wirtschafts-

wachstums von der Vielzahl und Differenziertheit "überlebensfähiger Mutanten" abhängen, ist es vorteilhaft, wenn diesem Gesichtspunkt bereits in der Berufsausbildung eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Dynamik bedeutet daher Qualität der Berufsausbildung aus stochastischen Gründen auch Vielfältigkeit – und diese ist am besten gewährleistet durch eine große Zahl unterschiedlicher Ausbildungsbetriebe, wie sie das Handwerk nicht zuletzt als Folge des Großen Befähigungsnachweises bietet.

Die bisherige Argumentation betraf insbesondere die indirekten Wirkungen des Großen Befähigungsnachweises auf die Humankapitalbildung, nämlich seine Wirkungen auf Umfang und Qualität der Lehrlingsausbildung. So wichtig diese Wirkungen vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt auch sind, man darf dabei nicht übersehen, welche Bedeutung der Große Befähigungsnachweis auch unmittelbar für das Humankapital hat. Er ist nämlich Anreiz zur Höherqualifizierung von Fachkräften und damit zur Schaffung von zusätzlichem Humankapital. Dabei geht seine mengenmäßige Qualifizierungswirkung weit über die selbstständige Berufsausübung hinaus, denn es werden erheblich mehr Meisterprüfungen abgelegt, als für die selbstständige handwerkliche Tätigkeit notwendig wären.