

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Die Änderungen der Handwerksordnung (HwO) und weiterer handwerksrechtlicher Vorschriften sollen den großen Befähigungsnachweis und die wirtschaftliche Entwicklung des Handwerks stärken, Existenzgründungen erleichtern, Arbeitsplätze sichern sowie Impulse für neue Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze geben. Die Inländerdiskriminierung wird abgebaut, strukturelle Hemmnisse werden beseitigt. Mit der Novelle werden nicht notwendige Regulierungen abgebaut.

Das Handwerk befindet sich in einer spätestens seit 1995 anhaltenden negativen Entwicklung. Die seit langem als Berufszugangsvoraussetzung bestehende Meisterprüfung hat jedenfalls seit 1953 keine nennenswerten Reformen erfahren. Die schwierige wirtschaftliche Situation des Handwerks hat im Wesentlichen strukturelle Ursachen.

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 kaum an der Entwicklung innovativer Bereiche.

Deutschland ist neben Luxemburg das einzige europäische Land mit vergleichbaren Berufszugangsvoraussetzungen.

Angesichts der Entwicklung im Handwerk verstärken sich Zweifel, ob die subjektive Berufszugangsschranke der Meisterprüfung noch ausreichend durch die „Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft“ abgedeckt ist. Daher soll die Anlage A der HwO auf den Kreis der Handwerke beschränkt werden, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter entstehen können. Damit wird der handwerkliche Befähigungsnachweis verfassungsrechtlich stärker abgesichert.

Die Novelle soll das Handwerksrecht zukunftsfähig, zukunftssicher und europafest machen.

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Mehrere der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorschriften lösen nach Artikel 84 Abs. 1 die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes aus.

B. Lösung

Durch die Reduzierung der Handwerke der Anlage A HwO auf solche Handwerke, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter entstehen können, wird für zahlreiche Gewerbe das Erfordernis der Meisterprüfung als Berufszugangsvoraussetzung abgeschafft. Letztere werden als zulassungsfreie Handwerksgewerbe in die Anlage B Abschnitt 1 überführt. Damit wird Gewerbetreibenden in diesen Bereichen eine Selbständigkeit ohne obligatorischen Meistertitel ermöglicht. Insoweit werden Abgrenzungsprobleme innerhalb der in der Anlage A verbleibenden Handwerke und gegenüber den in die Anlage B überführten Handwerken sowie auch zwischen diesen beseitigt. Den Kunden kann ein breites Angebot von Leistungen aus einer Hand angeboten werden. Für Existenzgründer entfällt die Hürde der Meisterprüfung als Berufszugangsvoraussetzung, was sich positiv auf das Gründungsgeschehen auswirken wird. Eine größere Anzahl neuer Kleinbetriebe wird zu einer besseren Versorgung der Kunden und Verbraucher beitragen. Außerdem wird ein Beitrag zur Steigerung der im europäischen Durchschnitt niedrigen Selbständigenquote von 9,3 % in Deutschland (im Gegensatz zu 12,3 % EU-Durchschnitt) geleistet.

Für die Handwerksgewerbe der Anlage B wird die Möglichkeit des fakultativen Meisters als Qualitätssiegel geschaffen. Der fakultative Meister kann sich im Wettbewerb ungehindert mit dem Gütesiegel der Meisterprüfung darstellen. Die Meisterprüfungskosten für die Handwerke der Anlage B werden, soweit die Möglichkeit des fakultativen Meisters nicht genutzt wird, entfallen. Soweit bisher zulassungspflichtige Handwerke in Anlage B überführt werden, wird die bisher bestehende Inländerdiskriminierung vollständig beseitigt.

Die Zulassungsfreiheit zahlreicher bisher zum Vorbehaltsbereich gehörender Gewerbe wird zu mehr Wettbewerb führen.

Das Inhaberprinzip wird aufgehoben. Natürliche Personen und Personengesellschaften können handwerkliche Betriebe gründen und übernehmen, ohne dass sie selbst die handwerksrechtliche Befähigung besitzen müssen, wie dies bereits seit langem bei den juristischen Personen der Fall ist. Ausreichend ist, wenn ein Betriebsleiter mit Meisterbrief bzw. Ausnahmegewilligung eingestellt wird. Nachfolgeprobleme im Handwerk werden dadurch erheblich entschärft.

Gesellen der zulassungspflichtigen Handwerke der Anlage A mit 10-jähriger Berufserfahrung, davon 5 Jahre in herausgehobener, verantwortungsvoller oder leitender Stellung, erhalten einen Anspruch auf Eintragung in die Handwerksrolle. Die Ausbildung im Handwerk wird attraktiver, da der Gesellenabschluss mehr Perspektiven bietet. Ingenieure und Techniker werden unter erleichterten Bedingungen zur selbständigen Handwerksausübung zugelassen.

Die Ausbildungsleistung insgesamt wird durch die vorgesehenen Regelungen nicht beeinträchtigt. Vielmehr soll durch die Überführung zahlreicher Handwerksgewerbe in die Anlage B einschließlich der dazu gehörigen Ausbildungsverordnungen, die erhalten bleiben, die Ausbildungsleistung innerhalb der Anlage B erheblich verbessert werden. Dies dürfte für andere Gewerbe der Anlage B Anreiz sein, sich für eine Ausbildungsordnung einzusetzen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Prüfungskosten, die bislang an den Verbraucher weitergegeben wurde, entfallen. Für Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Betriebe, werden keine Kosten entstehen. Die Änderung der Handwerksordnung wird sich grundsätzlich kostensenkend auswirken.

F. Bürokratiekostenbelastung

Kostensenkend. Der Abbau von Abgrenzungsproblemen reduziert den hierfür bisher entstehenden Aufwand.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den ¹³ August 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Der Bundesrat hat in seiner 790. Sitzung am 11. Juli 2003 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist
in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

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

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist
gleichlautend mit dem Text auf den Seiten 4 bis 46 der Bun-
destagsdrucksache 15/1206.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

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

Zu dem Gesetzentwurf allgemein

1. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt auf eine Aushöhlung des Großen Befähigungsnachweises ab. Dies kommt insbesondere in der Reduzierung der Anlage A von 94 auf nur mehr 29 Gewerke und in der Altgesellenregelung zum Ausdruck. Der Große Befähigungsnachweis dient dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter: der Erhaltung der Qualität handwerklicher Leistungen, der wirtschaftlichen Stabilität der Betriebe und der Sicherung eines gut ausgebildeten Nachwuchses. Die Meisterprüfung ist Voraussetzung und Garant für die hohe Ausbildungsleistung des Handwerks, die der gesamten gewerblichen Wirtschaft und der jungen Generation zugute kommt. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1961 in einer Grundsatzentscheidung die Handwerksordnung nicht nur als verfassungskonform anerkannt, sondern den großen Wert handwerklicher Leistungen und Ausbildung im gegenwärtigen System hervorgehoben.
2. Das Handwerk bildet nach wie vor einen wichtigen Pfeiler im Gerüst der deutschen Wirtschaftsordnung. Mit über 520 000 jungen Menschen, finden hier rund ein Drittel aller Lehrlinge den Einstieg in das Berufsleben. Die Ausbildungsbereitschaft liegt mit 10 % um gut das Dreifache über dem Bundesdurchschnitt. Mit einem Umsatz von rd. 417 Mrd. Euro in 2002 leistet das Handwerk zudem einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung in Deutschland. Gut 5,3 Millionen Arbeitsplätze in rd. 580 000 handwerklichen Unternehmen bilden die Lebensgrundlage für viele tausend Familien in unserem Land.

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

Gleichzeitig sind sich alle Beteiligten einig, dass auch – insbesondere mit Blick auf die EU-Osterweiterung –

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

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

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

Erhalt des Meisterbriefes

Der Meisterbrief hat sich bewährt und muss als Qualitätssiegel des deutschen Handwerks erhalten bleiben. Gleichwohl ist es wirtschafts- wie ordnungspolitisch geboten, den Großen Befähigungsnachweis als obligatorische Voraussetzung zur Existenzgründung konstruktiv-kritisch zu überprüfen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene radikale Reduzierung der Meisterberufe schießt allerdings deutlich über das Ziel hinaus.

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

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

Qualitätssicherung in der Anlage B

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

Einführung einer Revisionsklausel

Die Reform der Handwerksordnung trifft einen ebenso sensiblen wie wichtigen Wirtschaftsbereich unseres Lan-

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

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

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

Bei der von der Bundesregierung vorgesehenen Regelung wird kaum noch jemand bereit sein, den Meisterbrief zu erwerben, wenn er sich durch bloßes Zuwarten ein paar Jahre später auch ohne Meisterbrief selbständig machen kann. Die Führung eines Handwerksunternehmens setzt Fähigkeiten voraus, die bei einem Gesellen, auch wenn er in leitender Funktion gearbeitet hat, nicht automatisch vorhanden sind. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung fordert noch nicht einmal zwingend eine leitende Tätigkeit, sondern spricht lediglich von „herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung“. Die Unternehmerqualifikation der Existenzgründer wäre bei dieser Regelung nicht gewährleistet. Bei Betrieben, die nicht von einem Meister geführt werden, besteht daher ein erhöhtes Insolvenzrisiko wegen mangelnder betriebswirtschaftlicher Kenntnisse. Ein gänzlicher Verzicht auf den Nachweis der für die selbständige Führung eines Betriebes notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten für so genannte Altgesellen, die einen eigenen Betrieb gründen wollen, ist daher nicht vertretbar.

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

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

ringe Belastung darstellen, die indes in der Summe bei den Kammern nicht vernachlässigbar ist.

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

Eine Beschränkung des Großen Befähigungsnachweises auf so genannte Gefahrenhandwerke bedeutet einen Paradigmenwechsel. Damit würde die Handwerksordnung den allgemeinen Gefahrenabwehrvorschriften zugeordnet und wäre keine spezifische Regelung mehr für den Wirtschaftsbereich Handwerk als solchen. Eine Begrenzung des Meisterbriefs auf so genannte Gefahrenhandwerke würde nur noch einen geringen Teil der Handwerke insgesamt erfassen, wodurch dem Handwerk seine kennzeichnende Besonderheit und Vorbildfunktion genommen würde. Letztlich verlöre der Wirtschaftszweig Handwerk seine Eigenständigkeit und damit auch seine wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch stabilisierende Funktion. Dieser Ansatz ist aber verfehlt; das Handwerksrecht ist nicht Teil des allgemeinen Sicherheitsrechts.

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

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

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

Modernisierung der Meisterprüfung

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

Berufsanerkennung erleichtern

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

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

Aufgabe des Inhaberprinzips

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

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

Zu den Vorschriften im Einzelnen:**4. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a** (§ 1 Abs. 1 Satz 1 HwO)

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

Begründung

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

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

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

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

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

„Nebenbetriebe und Hilfsbetriebe sind der örtlich zuständigen Handwerkskammer anzuzeigen.““

Begründung

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

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

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

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

Begründung

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

7. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 4 HwO)

Artikel 1 Nr. 6 ist wie folgt zu fassen:

„6. § 4 wird wie folgt gefasst:

§ 4

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

Begründung

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

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

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

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

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

Begründung

Die Streichung der Meisterpflicht für zahlreiche Handwerke der Anlage A beruht im Wesentlichen darauf, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gewerbefreiheit nach heutiger Betrachtung in allen Handwerksbereichen Vorrang vor der Meisterpflicht hat, in denen gewerbliche Abnehmer und die Verbraucher als Marktgegenseite in der Lage sind, eigenständig zu entscheiden, ob sie die handwerklichen Tätigkeiten von einem Meisterbetrieb oder einem weniger qualifizierten Betrieb erbracht haben wollen.

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

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

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

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

Begründung

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

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

Eine Streichung von Satz 2 ist daher erforderlich.

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

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

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

In Artikel 1 ist nach Nummer 52 folgende Nummer 52a einzufügen:

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

§ 91a

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

Begründung

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

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

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf allgemein

Zu Nummer 1

Der vorliegende Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften zielt, entgegen der Behauptung des Bundesrates, nicht auf eine Aushöhlung des Großen Befähigungsnachweises ab.

Zwar wird durch die Überführung von 65 Handwerken in die Anlage B der Handwerksordnung die Zahl der Vorbehaltsbereiche reduziert. Nach den Betriebszahlen entsprechend der Handwerksrollenstatistik des DHKT von 2002 werden aber 414 300 Betriebe von 666 190 Betrieben in der Anlage A verbleiben. In der Anlage B der Handwerksordnung wird der große Befähigungsnachweis als Qualitätssiegel, wenn auch auf freiwilliger Basis, erhalten bleiben. Er wird damit im Wettbewerb um den Kunden eine neue Bedeutung erlangen. Wenn sich langjährige Gesellen nach einer Ausbildung von drei bis vier Jahren und anschließend zehn Jahren Berufspraxis, davon fünf Jahre in herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung, selbständig machen, so kann nicht davon gesprochen werden, dass es diesen an Fachkompetenz mangelt. Durch den Wegfall der Gesellenjahre als Voraussetzung für die Zulassung zur Meisterprüfung und durch die vorgesehenen weiteren Erleichterungen bei der Meisterprüfung sowie der wettbewerbsmäßigen Bedeutung des Meisterbriefes als Qualitätssiegel bestehen erhebliche Anreize zur Ablegung der Meisterprüfung, sowohl in der Anlage A wie auch in der Anlage B. Insofern bleibt die breite Qualifikation und Qualitätssicherung im Handwerk gewahrt. Der große Befähigungsnachweis wird in seiner Bedeutung als Qualitätsnachweis erhalten und gestärkt.

Ziel des Gesetzentwurfs ist, das Handwerk zu stärken und zukunftsfähig zu machen. Die Reform der Handwerksordnung muss daher:

- die Struktur des Handwerks modernisieren und das Handwerk besser befähigen, sich auf die Entwicklungen des Marktes einzustellen;
- Existenzgründern neue Perspektiven eröffnen;
- Impulse auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt geben;
- Inländerdiskriminierung abbauen;
- Unternehmensübernahmen erleichtern;
- tüchtigen langjährigen Gesellen die Eintragung in die Handwerksrolle erleichtern;
- Erleichterungen für Ingenieure und staatlich geprüfte Techniker und Industriemeister schaffen und
- Schwarzarbeit reduzieren.

Die Erwartungen der Bundesregierung mit der Novelle werden insbesondere auch durch das Kieler Institut für Weltwirtschaft (Diskussionsbeiträge Juni 2003) bestätigt.

Die Bundesregierung hält die Reform auch deshalb für dringend erforderlich, weil sich die Wettbewerbsposition des Handwerks im Konsumgüterbereich gegenüber den nicht-handwerklichen Konkurrenten stark verschlechtert hat. Neue strukturelle Entwicklungen in der Industrie und der Dienstleistungswirtschaft befähigen großbetriebliche Anbieter in zunehmenden Maße, auch auf lokalen Märkten aktiv zu werden. Die Güter- und Leistungserstellung, die sich immer weniger an herkömmliche Branchenstrukturen hält und komplette Leistungsangebote aus einer Hand anbietet, führt immer stärker dazu, dass die Position des Handwerks in Frage gestellt wird. Die Entwicklung auf den Märkten geht zunehmend an den bestehenden Strukturen betrieblicher und sektoraler Arbeitsteilung und dem beruflichen Klassifizierungssystem der in der Anlage A der Handwerksordnung festgeschriebenen Gewerbestruktur vorbei (vgl. Stellungnahme RWI bei der Anhörung im Bundestags-Wirtschaftsausschuss, Ausschussdrucksache 19(9)547).

Zentraler Ansatz des Gesetzentwurfs ist, den Meistervorbehalt als Berufszugangsvoraussetzung auf den Kreis der im Hinblick auf Gesundheit oder Leben Dritter „gefährdenden Handwerke“ zu beschränken.

Dadurch entfallen Abgrenzungsprobleme und -streitigkeiten zwischen Gewerben, die in Anlage B überführt werden. Es sind verstärkt gewerbeübergreifende Angebote möglich. Das Tätigkeitsspektrum für die einzelnen Handwerksbetriebe kann sich erweitern. Es werden mehr Angebote aus einer Hand möglich. Auf Kundenwünsche kann flexibler reagiert werden, z. B. wird die Verbindung von Handels- und Handwerksgeräten erleichtert. Mit dem Verkauf eines Produkts kann im vorbehaltfreien Bereich auch dessen Montage (u. a. im Bereich der Raumausstattung), Reparatur (u. a. beim Schuhverkauf) oder Maßanfertigung (u. a. beim Kleidungsverkauf) etc. angeboten werden. Auch Betriebe handwerksähnlicher Gewerbe können ihr Tätigkeitsspektrum erweitern. So können z.B. Kosmetikerinnen, die häufig eine Friseurausbildung haben, künftig auch Friseurleistungen anbieten, im Wettbewerb mit Frisuren, die bereits bisher beide Bereiche ausüben dürfen.

Die bestehenden Strukturen des Handwerks bleiben durch die Novelle erhalten. Lediglich die Pflicht zur Ablegung der Meisterprüfung wird auf die gefährdenden Handwerke beschränkt. Dies ist keine „Aushöhlung des Großen Befähigungsnachweises“. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Meisterbrief in Gewerben der Anlage B gerade wegen seiner Freiwilligkeit am Markt besonders geschätzt wird, weil damit dem Kunden höhere Qualität signalisiert wird. Der Meisterbrief in der Anlage B dient also künftig für den Kunden zur Differenzierung zwischen Anbietern.

Die Stabilität der Betriebe, die Ausbildungsleistung des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses stehen einer Öffnung der Handwerksordnung nicht entgegen; sie werden durch die Novelle gewahrt.

Die durchschnittliche Marktverweildauer eines Meisterbetriebes, das heißt, das Bestehen eines Meisterbetriebes am Markt, ist nach Datenauswertungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Essen und des Instituts für Mittelstandsforschung in Bonn nicht signifikant höher als die eines vergleichbaren mittelständischen produzierenden gewerblichen Unternehmens, das keinen Marktzugangsbeschränkungen unterliegt. Dies wird auch in Fortschreibung von Zahlen des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen bestätigt. Insoweit ist eine Begründung der Meisterpflicht mit der wirtschaftlichen Stabilität der Handwerksbetriebe bereits in tatsächlicher Hinsicht nicht möglich. In verfassungsrechtlicher Hinsicht kann eine Berufszugangsbeschränkung nach Artikel 12 GG nicht damit begründet werden, dass eine Wettbewerbsbeschränkung den Berufsangehörigen den Erfolg am Markt erleichtert. „Das Interesse der Allgemeinheit oder auch nur seiner Kunden erfordert es nicht, [einen Unternehmer] gegen die Folgen seines wirtschaftlich unvernünftigen Verhaltens durch gesetzliche Vorschriften zu sichern.“ (BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 1965, BVerfGE 19, 330, 340).

Die Ausbildungsleistung und die Ausbildungsmotivation sind im Handwerk hoch, wenn auch nach Angaben des ZDH dort nur jedes dritte Unternehmen ausbildet. Strukturelle Änderungen sind aber notwendig, um die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung des Handwerks als Ausbilder zu stabilisieren und die Attraktivität der handwerklichen Ausbildung zu steigern.

Der Vorbehaltsbereich und der Meistertitel sind keine Kriterien für die Ausbildungswilligkeit. Die Ausbildungsmotivation dürfte unverändert bleiben, zumal sich Ausbildung auch für den Betrieb lohnt.

Die Novelle hat weder eine Abnahme der Ausbildungsquantität noch der Ausbildungsqualität zur Folge. Außerhalb des Handwerks, insbesondere in den Bereichen Handel, Industrie und Dienstleistungen wird ebenfalls in hoher Qualität und mit großem Engagement ausgebildet. Es bestehen rd. 260 Ausbildungsordnungen für nichthandwerkliche Tätigkeiten. Über 67 % der Gesamtbildung erfolgt im Nicht-handwerk.

Insgesamt nimmt im Handwerk die Zahl der Auszubildenden sowie der Ausbildungsbetriebe stark ab. Noch 1998 gab es im Handwerk 625 000 Auszubildende. Im Jahr 2002 waren es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes noch 528 000. Der Anteil des Handwerks an der Zahl der Auszubildenden in der Gesamtwirtschaft ging von rd. 41 % in 1980 (alte Bundesländer) auf nunmehr rd. 33 % (für Gesamtdeutschland) in 2002 zurück. Im Jahr 2001 bildete das Handwerk nach den Zahlen des Bundesinstituts für Berufsbildung 57,3 % der gewerblich-technischen Lehrlinge aus.

Es ist sichergestellt, dass die Novelle die Qualität der Ausbildung nicht beeinträchtigt. In den Handwerken der Anlage A bleiben die bisherigen Anforderungen erhalten. Das Erfordernis des Nachweises von berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnissen für die Ausbildungsbefugnis gilt auch für diejenigen, die jetzt unmittelbar selbständig werden dürfen, wie z.B. staatlich geprüfte Techniker oder 10 Jahre tätige Gesellen mit 5-jähriger Tätigkeit in qualifizierten Funktionen. Die Betriebs-/Meisterstruktur der von Anlage A nach Anlage B überführten Betriebe bleibt bestehen. Dadurch ent-

steht keine Veränderung bei bereits bisher ausbildungsfähigen Betrieben.

Die Novelle wird auch die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen im Handwerk erhöhen, da der Gesellenabschluss sowohl in Anlage A als auch in Anlage B künftig mehr Möglichkeiten bietet und somit für Jugendliche attraktiver wird.

Nach der Handwerksrollenstatistik ging die Zahl der Betriebe (nicht Unternehmen) von 1998 mit 686 939 Betrieben auf 666 190 in 2002 zurück. Das Seminar für Handwerkswesen der Universität Göttingen (Heft 52, Juni 2003) schätzt, wenn das geltende Handwerksrecht unverändert beibehalten wird, dass es in den nächsten sieben Jahren in der Anlage A einen strukturell bedingten Rückgang um über 100 000 Betriebe geben wird, mit den sich daraus ergebenden Folgen für Beschäftigung und Ausbildungsplätze. Bereits heute besteht schon ein Jungmeisterdefizit, das durch die sogenannte Meisterreserve nicht kompensiert werden kann.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass das Handwerk nach wie vor ein wichtiger Gewerbezweig der deutschen Volkswirtschaft ist. Dies rechtfertigt allerdings nicht, umfassende strukturelle Reformen im Handwerksrecht abzulehnen, da auch andere Wirtschaftszweige von Bedeutung keinen vergleichbaren Regulierungen unterliegen.

Angesichts der anhaltend rückläufigen Entwicklung im Handwerk seit 1995 kann nicht mehr von einer soliden Grundstruktur gesprochen werden. Von 1995 bis 2002 gingen die Beschäftigtenzahlen im Handwerk (Anlage A) um rd. 25,8 % und die Umsätze um rd. 9,6 % zurück. Das Handwerk blieb damit weit hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Seine Entwicklung kann somit weder auf die gesamtwirtschaftliche Lage noch auf sonstige allgemeine Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Der Vorwurf einer vermeintlich verfehlten Wirtschaftspolitik der Bundesregierung als potentieller Grund der Entwicklung wird nachdrücklich und bereits deshalb zurückgewiesen, da der Abwärtstrend des Handwerks bereits 1995 und damit drei Jahre vor Amtsantritt der jetzigen Bundesregierung einsetzte. Die Bundesregierung hat vielmehr mit der Umsetzung struktureller Reformen und konsequenter Fortsetzung des Reformkurses durch die Agenda 2010 eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in die Wege geleitet.

Die Bundesregierung geht bei ihrer Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung des Handwerks grundsätzlich von Daten des Statistischen Bundesamtes und des RWI aus, die aus verschiedenen, u. a. methodischen Gründen nicht deckungsgleich mit den verbandsinternen Zahlen des DHKT, die der Bundesrat verwendet, sind.

Der Umsatz des Handwerks (ausschließlich Anlage A, ohne Nebenbetriebe, ohne Mehrwertsteuer) ist nominal von 409,3 Mrd. Euro nach der Handwerkszählung 1995 auf 369,9 Mrd. Euro in 2002 (RWI) gesunken (– 9,6 %). Der Anteil des Handwerks an der Bruttowertschöpfung reduzierte sich nach Feststellungen des RWI von 10,7 % in 1994 auf 8 % in 2002. Der Handwerksumsatz blieb im Durchschnitt in allen Jahren seit 1996 hinter dem BIP-Wachstum mit – 1,6 % im Vergleich zu + 1,5 %

BIP-Wachstum zurück. Damit ist die Entwicklung des Handwerks deutlich schlechter als die der Gesamtwirtschaft. Der Rückgang der Umsätze ist insbesondere 2001 und 2002 besonders stark ausgeprägt. Die Zahl der Beschäftigten (Anlage A, ohne Nebenbetriebe) ging nach den Feststellungen des RWI seit der Handwerkszählung 1995 von 6,085 Mio. auf 4,515 Mio. in 2002 zurück (– 25,8 %), während sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft seit 1995 leicht erhöht hat. Da die Rückgänge über einen solch langen Zeitraum andauern und alle Bereiche des Handwerks, die sehr heterogen sind, erfassen, ist die Entwicklung nicht ausschließlich konjunkturell, sondern vor allem strukturell zu begründen. Der Vergleich mit der Gesamtwirtschaft weist ebenfalls auf strukturelle Defizite hin.

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat überein, dass insbesondere auch im Hinblick auf die EU-Osterweiterung Strukturformen erforderlich sind. Hierzu leistet der Gesetzesentwurf einen wesentlichen Beitrag. Er trägt vor allem durch die Beschränkung der Anlage A auf 29 Handwerke und durch die Erleichterungen für erfahrene Gesellen erheblich zum Abbau der Inländerdiskriminierung bei. Die Benachteiligung Deutscher gegenüber Konkurrenten aus dem EU-Ausland, die keine Meisterprüfung nachweisen müssen, wird deutlich eingeschränkt. Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass eine Inländerdiskriminierung grundsätzlich vermieden werden sollte und Bürokratie abgebaut werden muss. Allerdings lehnt der Bundesrat gerade die Teile des Gesetzesentwurfs ab, die hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung und insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit stehen in ständigem Kontakt mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und anderen Organisationen des Handwerks. Es fanden eine Vielzahl von Gesprächen auf Fach- und Leitungsebene statt. Jedoch hat sich das Handwerk nicht in der Lage gesehen, eine umfassende Reform des Handwerksrechts, die die Handwerkswirtschaft in seiner Dynamik und Entwicklung weiterbringen kann, zu unterstützen. Die Bundesregierung bedauert dies. Eine grundlegende Modernisierung des Handwerksrechts ist bei der derzeitigen Entwicklung und wirtschaftlichen Lage des Handwerks zwingend erforderlich und kann im Interesse des Handwerks, im Interesse seiner Beschäftigten und Auszubildenden, letztlich im Interesse des Standorts Bundesrepublik Deutschland nicht aufgeschoben werden.

Zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Eckpunkten

Erhalt des Meisterbriefes

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat überein, dass der Meisterbrief sich bewährt hat und als Qualitätssiegel erhalten bleiben muss. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung trägt dem Rechnung. Nach dem Gesetzesentwurf bleiben rund $\frac{2}{3}$ der bestehenden Handwerksbetriebe in der Anlage A. In den in Anlage B überführten Gewerben wird der freiwillige Erwerb des Meisterbriefes ermöglicht. Entgegen der Auffassung des Bundesrates führt der Gesetzesentwurf somit nicht zu einer Reduzierung der Meisterberufe.

Die Bundesregierung hat im Hinblick auf die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele den großen Befähigungsnachweis als obligatorische Voraussetzung zur Existenzgründung im Handwerk überprüft, auch unter wirtschafts- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Kriterien, aufgrund derer die Berufsfreiheit durch das Erfordernis des Großen Befähigungsnachweises eingeschränkt wird, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Es handelt sich bei dem Erfordernis des Meisterbriefes um eine subjektive Berufszulassungsschranke. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 12 Grundgesetz sind subjektive Berufszulassungsschranken nur gerechtfertigt zur Sicherung eines „wichtigen Gemeinschaftsguts“. Der Schutz von Leben und Gesundheit Dritter ist ein solch „überragend“ wichtiges Gemeinschaftsgut und rechtfertigt eine (subjektive) Berufszugangsbeschränkung. Das Kriterium der „Gefahrgeneigntheit“ entspricht den Anforderungen des Artikels 12 GG. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat dem zustimmt.

Ausbildungsleistung

Der Bundesrat möchte das Kriterium der Ausbildungsleistung beachtet wissen. Soweit dies als Kriterium für die Berufszulassung dienen soll, bestehen Bedenken.

Die Bundesregierung erkennt an, dass das Handwerk eine hohe Ausbildungsleistung erbringt und zum Teil über seinen eigenen Bedarf hinaus ausbildet. Der Anteil des Handwerks an der Gesamtausbildung liegt jedoch nur bei 33 %. Zu 67 % erfolgt die Ausbildung in nichthandwerklichen Gewerben, bei denen der Berufszugang nicht unter dem Vorbehalt der Meisterprüfung steht. Nach Angaben des Zentralverbands des Deutschen Handwerks bilden nur etwa $\frac{1}{3}$ der Handwerksbetriebe überhaupt aus.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann die Ausbildungsleistung eine Beschränkung des Berufszugangs zum Handwerk verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Zwar hat der Gesetzgeber der Handwerksordnung von 1953 und ihm folgend das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17. Juli 1961 (BVerfGE 13, 97) die Ausbildungsleistung des Handwerks in seiner Bedeutung für die „ganze gewerbliche Wirtschaft“ anerkannt. Jedoch wurde die Ausbildungsleistung des Handwerks nicht als isoliertes Kriterium dargestellt, sondern als eine von mehreren Erwägungen, die insgesamt das „besondere Interesse der Gemeinschaft an der Erhaltung und Förderung“ eines „gesunden, leistungsfähigen Handwerkstandes“ begründen.

Die Ausbildungsleistung als Kriterium hierfür würde zunächst voraussetzen, dass geklärt ist, woran die Ausbildungsleistung zu messen ist. Die Wahl des Maßstabs erscheint willkürlich. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob auf das Handwerk als Ganzes, auf die einzelnen Gewerke oder auf den jeweiligen Betrieb abzustellen ist. Abgesehen davon erscheint es zweifelhaft, ob die Meisterprüfung als Berufszugangsschranke das geeignete Mittel ist, um das Ziel einer hohen Ausbildungsleistung zu gewährleisten. Dagegen spricht bereits, dass nur $\frac{1}{3}$ der Betriebe im Handwerk selbst ausbildet. Im Übrigen ist die Ausbildungsintensität zwischen den und innerhalb der jeweiligen zurzeit 94 Handwerke der Anlage A sehr unterschiedlich. Außerdem hängt

die Entscheidung, ob ausgebildet wird, von einer Vielzahl von Faktoren ab: u. a. Markt, Standort, Ausbildungskosten im jeweiligen Handwerk.

Unbeschadet, ob die Ausbildungsleistung als solche das Erfordernis der Meisterprüfung begründen kann, sei darauf hingewiesen, dass aufgrund des Entwurfs $\frac{2}{3}$ aller Ausbildungsplätze in der Anlage A verbleiben.

Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter

Der Bundesrat nennt den „Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter“ als weiteres Kriterium, das bei der Festlegung der Gewerbe mit verpflichtendem Großen Befähigungsnachweis beachtet werden muss. Richtig ist, dass nur der Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts eine solche Beschränkung rechtfertigen kann. Durch die Bezugnahme des Bundesrates auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961 kommt in Betracht, dass die Kriterien „Leistungsstand und Leistungsfähigkeit des Handwerks“ gemeint sein könnten.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Meistervorbehalt vor dem Hintergrund der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung des Handwerks jedoch nicht mehr geeignet, erforderlich und angemessen, um den „Leistungsstand“ und die „Leistungsfähigkeit“ des Handwerks zu erhalten.

Die Zahl der Betriebe, der Beschäftigten, der Umsätze des Handwerks und dessen Produktivität haben sich mit der Meisterpflicht nicht günstiger entwickelt als in der übrigen gewerblichen Wirtschaft.

Wie bereits ausgeführt, ist die durchschnittliche Marktverweildauer eines Meisterbetriebs nicht signifikant höher als die eines vergleichbaren nichthandwerklichen Unternehmens des produzierenden Gewerbes, obwohl dies wegen der Beschränkung des Marktzutritts und der damit verbundenen eingeschränkteren Konkurrenzsituation nahe liegen müsste.

Die Handwerksordnung ist bereits mehrfach flexibilisiert worden (z. B. § 5 HwO, § 7a HwO, § 7 Abs. 1 HwO in Verbindung mit der Verordnung über verwandte Handwerke, Verordnung über die Anerkennung von Prüfungen bei der Eintragung in die Handwerksrolle und bei Ablegung der Meisterprüfung im Handwerk, Zusammenlegung von Handwerken, Übergangsgesetz aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften etc.). Die Änderungen sollten zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und des Leistungsstands des Handwerks beitragen und z. B. mehr Angebote aus einer Hand ermöglichen. Erleichterungen wurden nach der Verabschiedung der Handwerksordnung von 1953 bereits im Rahmen der Novelle von 1965 notwendig. Trotz der Novellen von 1965, 1994 und 1998 wird von allen Beteiligten Reformbedarf anerkannt, da sich die Struktur der Handwerksordnung hemmend auf die Leistungsfähigkeit des Handwerks auswirkt.

Nach heutiger Kenntnis hat sich der Meistervorbehalt nicht als geeignet erwiesen, den Leistungsstand und die Leistungsfähigkeit des Handwerks ausreichend zu fördern.

Bei einem Abstellen auf diese Kriterien bestünde zudem die Gefahr eines Verstoßes gegen Artikel 3 Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seiner Entscheidung von 1961 ausgeführt: „Handwerksbetriebe sind im Unter-

schied 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.“ (BVerfGE 13, 123). In einem Gutachten aus dem Jahr 2002 des Forschungsinstituts für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln wird im Ergebnis ausgeführt, dass der Handwerksmeister heute kein „Meister der Stückerstellung“, sondern ein „Meister der technik-akzentuierten Prozessgestaltung“ nach Kundenvorgaben sei. Das deutet darauf hin, dass im Handwerk weithin eine Verschiebung zu unternehmerischen Qualifikationen stattfindet und dass das Handwerk sich immer mehr zu einem Gewerbe wie andere auch entwickelt.

Das Bundesverfassungsgericht war bei seiner Entscheidung von dem Leitbild des sog. Inhaberprinzips ausgegangen. Von diesem Prinzip gibt es aber mittlerweile zahlreiche Ausnahmen. Insbesondere ist Kapitalgesellschaften die Einstellung eines Betriebsleiters möglich. Daher wird nunmehr – auch entsprechend den Wünschen des Handwerks – allen Handwerksbetrieben unabhängig von ihrer Rechtsform die Einstellung eines Betriebsleiters ermöglicht. Das Inhaberprinzip wird aufgehoben.

Soweit der Bundesrat als wichtiges Gemeinschaftsgut den „Verbraucherschutz“ nennt, ist darauf hinzuweisen, dass der Verbraucherschutz bereits durch umfangreiche Regelungsgeflechte außerhalb des Erfordernisses der Meisterprüfung gewährleistet ist. Diese Regelungsgeflechte werden durch die Novelle nicht verändert.

Es widerspräche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitsgrundsatz, darüber hinausgehend für Handwerke den Meistervorbehalt aufgrund von Verbraucherschutzanliegen zu fordern. Die bestehenden Instrumente des Verbraucherschutzes richten sich gleichermaßen an Konsumenten und Unternehmer, unabhängig davon, ob Unternehmen einer handwerksrechtlichen Zulassungsbeschränkung unterliegen. Das Handwerk darf im Vergleich zu anderen Gewerben nicht ohne sachlichen Grund einer schärferen Reglementierung unterworfen werden. Eine Rechtfertigung des Meistervorbehalts durch den Verbraucherschutz müsste deshalb zwangsläufig zu der Forderung führen, andere Bereiche ebenfalls unter einen berufsrechtlichen Qualifikationsvorbehalt zu stellen.

Verbraucherschutz im Zusammenhang mit Handwerksleistungen weist zudem verschiedene Aspekte auf. Zu nennen sind u. a.:

- a) Schutz vor Gesundheitsschäden;
- b) Schutz vor Vermögensschäden ;
- c) Schutz vor überhöhten Preisen;
- d) Sicherstellung eines ausreichenden Angebots.

Zu Buchstabe a

Die Handwerke, bei deren unsachgemäßer Ausübung Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter zu befürchten

sind, verbleiben in Anlage A zur HwO. Dieser Aspekt des Verbraucherschutzes ist daher durch das Kriterium der Gefährdetheit abgedeckt.

Zu Buchstabe b

Der Meistervorbehalt ist zum Schutz vor Vermögensschäden durch unsachgemäße Handwerksleistung weder erforderlich noch angemessen im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Zum Schutz vor Vermögensschäden bestehen umfangreiche Kundenrechte, die größtenteils im BGB geregelt sind. Spezifische Regelungen für das Handwerk sind nicht erforderlich, zumal in anderen Bereichen teilweise höhere Gefahren für Vermögensschäden bestehen (z. B. im Bereich der Anlageberatung). Um Verbraucher vor Vermögensschäden zu schützen, müsste daher jedes Gewerbe und jede Dienstleistung unter einen berufsrechtlichen Qualifikationsvorbehalt gestellt werden.

Zu den Buchstaben c und d

Der Meistervorbehalt ist nicht geeignet, um die genannten Ziele zu erreichen.

Ein Anliegen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist, dass sich das Angebot für die Verbraucher verbessert, insbesondere mit Blick auf kleinere Aufträge, die bislang vom etablierten Handwerk tendenziell vernachlässigt werden. Die Aufrechterhaltung des Meisterbriefes als Zugangsvoraussetzung für zahlreiche Handwerke steht diesem Ziel entgegen. Mittelfristig ist eine nachhaltige Belebung der Wirtschaftstätigkeit von der Intensivierung des Wettbewerbs im Handwerk zu erwarten. Wettbewerb bewirkt sowohl Preissenkungen wie auch Qualitätssteigerungen, wo dies möglich ist. Beides kommt dem Verbraucher zugute.

Qualitätssicherung in der Anlage B

Der Entwurf trägt dem Anliegen des Bundesrates Rechnung.

Für alle Gewerbe der Anlage B wird durch die §§ 51a und 51b HwO die Option zum Erwerb des Meisterbriefes – als Ausdruck besonderer Fähigkeiten und als Wettbewerbselement – eröffnet.

Einführung einer Revisionsklausel

Die Einführung einer Revisionsklausel wird abgelehnt.

Eine Bindung des gesetzgeberischen Ermessens ist weder erforderlich noch angemessen. Die Bundesregierung hat ohne derartige Vorgaben die Ergebnisse der bisherigen Novellen auf die Entwicklung des Handwerks überprüft und eine grundlegende Reform auf den Weg gebracht. Es ist eine ständige Aufgabe des Gesetzgebers, insbesondere getroffene Regulierungen zu überprüfen. Es ist damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber auch ohne die vom Bundesrat gewünschte gesetzliche Verpflichtung seiner Verantwortung zur Anpassung und Fortentwicklung des Handwerksrechts gerecht wird, nicht zuletzt auch aufgrund der Entscheidungen von Gerichten und Entwicklungen in der Europäischen Union und im EWR-Raum. Dies ist auch in Zukunft insbesondere im Hinblick auf die sog. Inländerdiskriminierung, die durch die Novelle abgemildert wird, nicht auszuschließen.

„Altgesellenregelung“ (Zu Artikel 1 Nr.10 – § 7b)

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat darin überein, dass Altgesellen ohne Meisterprüfung mit einer Berufserfahrung in dem Handwerk von zehn Jahren zur Gründung einer selbständigen Existenz zugelassen werden sollen. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen weiteren Voraussetzungen werden jedoch nicht aufgegriffen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Befugnis zur selbständigen Handwerksausübung nach dem Entwurf nicht durch bloßes Zuwarten erworben wird, sondern nach der Ausbildung zum Gesellen eine langjährige Berufserfahrung in qualifizierten Funktionen voraussetzt. Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung des Bundesrates, die vorgesehene „Altgesellenregelung“ gewährleiste nicht die Unternehmerqualifikation der Existenzgründer. Dies wird vor allem dadurch belegt, dass dem großen Befähigungsnachweis vergleichbare Nachweise über die unternehmerische Qualifikation in anderen Gewerbebranchen nicht verlangt werden. Die Marktverweildauer ist, wie bereits ausgeführt, im Handwerk nicht höher als in anderen produzierenden Gewerben. Es erscheint somit angemessen und auch ausreichend, es dem Existenzgründer selbst zu überlassen, in welchem Umfang und wie er seine unternehmerische Qualifikation stärken möchte. Hierfür stehen ihm vielfältige Möglichkeiten bis hin zur freiwilligen Absolvierung betriebswirtschaftlicher Kurse zur Verfügung. Wer langjährig im Handwerk in qualifizierten Funktionen tätig war, wird im Übrigen, wenn er dies für erforderlich hält, wie auch andere Existenzgründer, die umfassende Existenzgründungsberatung nutzen, die die Kammern zur Verfügung stellen. Spezifische Zulassungsvoraussetzungen mit dem Ziel staatlicher Fürsorge für den Erfolg am Markt sind problematisch und auch nach den Erfahrungen nicht erforderlich.

Eine Beschränkung der für Gesellen vorgesehenen Erleichterungen auf Fälle, in denen der betreffende Existenzgründer in leitender Stellung tätig war, ist nicht sachgerecht. Dies hätte zum Ergebnis, dass die Vorschrift weitgehend leer liefe. Bei einer Unternehmensgröße von im Durchschnitt 8 Beschäftigten (RWI), deren Zahl tendenziell weiter abnimmt, dürfte es selten sein, dass einem Gesellen ein Fachgebiet organisatorisch und mit Weisungsbefugnis über mehrere Mitarbeiter übertragen wird. Im Übrigen wird daran festgehalten, dass die für die selbständige Führung eines Betriebes notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten durch die nach Maßgabe des § 7b an langjährige Gesellen gestellten Anforderungen als nachgewiesen gelten und eine individuelle Sonderprüfung überflüssig machen.

Kammerbeiträge

- a) Artikel I Nr. 65 Buchstabe b – (§ 113 Abs.2)
- aa) Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

An der vorgesehenen Freistellung von Existenzgründern von Beiträgen zur Handwerkskammer wird festgehalten. Nach Auffassung der Bundesregierung ist nicht zu erwarten, dass die Handwerkskammern aufgrund der Beitragsbefreiung ihre Dienstleistungsangebote einschränken müssen. Zudem soll klargestellt werden, dass die Beitragsbefreiung auf künftige Beitragszahler beschränkt ist (s. Buchstabe bb).

- bb) Die Bundesregierung schlägt jedoch vor, in Nummer 65 Buchstabe b nach Satz 4 folgenden Satz 5 einzufügen:

„Die Beitragsbefreiung nach Satz 4 ist nur auf Kammerzugehörige anzuwenden, deren Gewerbeanzeige nach dem 31. Dezember 2003 erfolgt.“

Begründung

Ziel des Gesetzes ist es, neue Existenzgründungen zu erleichtern und zu fördern. Daher wird die Beitragsbefreiung auf künftige Existenzgründungen beschränkt.

- b) Artikel 5

Auch an der Freistellung der Existenzgründer von Beiträgen zur IHK wird festgehalten. Diese Beitragsfreistellung weicht jedoch nach dem Entwurf von den Regelungen im Bereich der Handwerkskammern ab. Da es für den Existenzgründer keinen Unterschied macht, ob er der IHK oder der Handwerkskammer angehört, soll eine weitgehend parallele Regelung geschaffen werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, Artikel 5 wie folgt zu ändern:

- aa) Die Eingangsformel wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992), wird wie folgt geändert:

- bb) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. § 3 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

- a) Sätze 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

„Kammerzugehörige, die nicht im Handelsregister oder im Genossenschaftsregister eingetragen sind und deren Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz oder, soweit für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermessbetrag nicht festgesetzt wird, deren nach dem Einkommensteuergesetz ermittelter Gewinn aus Gewerbebetrieb 5 200 Euro nicht übersteigt, sind vom Beitrag freigestellt. Die im Satz 3 genannten Kammerzugehörigen sind, soweit sie natürliche Personen sind und in den letzten fünf Wirtschaftsjahren vor ihrer Betriebsöffnung weder Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit erzielt haben, noch an einer Kapitalgesellschaft mittelbar oder unmittelbar zu mehr als einem Zehntel beteiligt waren, für das Haushaltsjahr der Betriebsöffnung und für das darauf folgende Jahr von der Umlage und vom Grundbeitrag sowie für das dritte und vierte Jahr von der Umlage befreit, wenn ihr Gewerbeertrag oder Gewinn aus Gewerbebetrieb 25 000 Euro nicht übersteigt.“

- b) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„Wenn nach dem Stand der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Haushaltssatzung vorliegenden Bemessungsgrundlagen zu besorgen ist, dass bei einer Industrie- und Handelskammer die Zahl der Beitragspflichtigen, die einen Bei-

trag entrichten, durch die in den Sätzen 3 und 4 genannten Freistellungsregelungen auf weniger als 55 vom Hundert aller ihr zugehörigen Gewerbetreibenden sinkt, kann die Vollversammlung für das betreffende Haushaltsjahr eine entsprechende Herabsetzung der dort genannten Grenzen für den Gewerbeertrag oder den Gewinn aus Gewerbebetrieb beschließen.“

- c) Die bisherigen Sätze 5 bis 8 werden Sätze 6 bis 9.“

- cc) Der Änderungsbefehl in Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. § 3 Abs. 4 wird wie folgt geändert:“

- dd) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. Dem § 13a wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Die Beitragsbefreiung in § 3 Abs. 3 Satz 4 ist nur auf Kammerzugehörige anzuwenden, deren Gewerbeanzeige nach dem 31. Dezember 2003 erfolgt.“

Begründung

Zu Buchstabe aa

Streichung des § 3, da nunmehr auch § 13a geändert wird.

Zu Buchstabe bb (Nummer 1)

Es wird eine Befreiung der Existenzgründer von der Umlage, die im Bereich von 15 340 Euro bis 25 000 Euro Gewerbeertrag bzw. Gewinn aus Gewerbebetrieb erhoben wird, für vier Jahre vorgesehen. Zusätzlich soll, abweichend von der Regelung im Handwerk, aufgrund der unterschiedlichen Eingangshöhe des Grundbeitrags in den ersten zwei Jahren auch vom Grundbeitrag vollständig befreit werden. Im Ergebnis entspricht dies der für Handwerksunternehmen vorgesehenen Entlastung. Die bei den IHK'n in der Regel deutlich niedrigere Eingangshöhe des Grundbeitrages, die aus Gründen der Entbürokratisierung und Effizienz z. B. eine Häufelung nicht sinnvoll macht, wird dabei berücksichtigt.

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wird geprüft, ob die bestehenden Mitteilungspflichten der Finanzbehörden nach § 31 Abgabenordnung für die Durchführung der vorgesehenen Beitragsbefreiung für Existenzgründer ausreichen.

Der durch Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs in § 3 Abs. 3 vorgesehene neue Satz 5, wonach die IHK'n die Befreiungsgrenzen reduzieren können, soll eine Verletzung des Äquivalenzprinzips ausschließen. Dabei wird nicht verkannt, dass die Festsetzung der kritischen Grenze für den Anteil der beitragspflichtigen Mitglieder bei 55 % bereits sehr niedrig ist. Sie erscheint der Bundesregierung jedoch gerade noch vertretbar, da immerhin noch mehr als die Hälfte der IHK-Mitglieder Beiträge zahlen müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in einem Fall, in dem 41,6 % der IHK-Mitglieder beitragsbefreit waren, zwar schon die Gefahr der Verletzung des Äquivalenzprinzips erkannt, sie im Ergebnis jedoch bei dem konkreten

Freistellungsanteil noch verneint (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990, GewArch 1990, S. 398 ff.).

Zu Buchstabe cc

Redaktionelle Anpassung.

Zu Buchstabe dd (Nummer 3)

Ziel des Gesetzes ist es, neue Existenzgründungen zu erleichtern und zu fördern. Daher wird die Beitragsbefreiung auf künftige Existenzgründungen beschränkt.

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

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat überein, dass die Beschränkung des Großen Befähigungsnachweises als Berufszugangsvoraussetzung auf die Handwerke, bei deren unsachgemäßer Ausübung Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter zu befürchten sind, einen Paradigmenwechsel beinhaltet. Für diese Handwerke sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, eine Berufszugangsschranke aufrecht zu erhalten. Diese Einschätzung wird vom Bundesrat grundsätzlich geteilt, da das Kriterium der „Gefahrgeneigntheit“ anerkannt wird.

Die Auffassung des Bundesrates, wonach der Meisterbrief durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung nur noch auf einen geringen Teil der Handwerke begrenzt wird, wird zurückgewiesen. Wie bereits oben ausgeführt, wird der Meisterbrief als solcher nicht auf die gefahrgeneigten Handwerke beschränkt. Die Möglichkeit des Erwerbs des Meisterbriefs bleibt für alle Handwerke der jetzigen Anlage A erhalten. Das Handwerk behält somit seine kennzeichnende Besonderheit. Ein Verlust der Eigenständigkeit und der wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch stabilisierenden Funktion ist nicht erkennbar. Wie auch ein Vergleich mit den anderen europäischen Ländern zeigt, ist die Eigenständigkeit des Handwerks nicht von einer Berufszugangsbeschränkung abhängig.

Dem Anliegen des Bundesrates, wonach bei Anlegen des Kriteriums der Gefahrgeneigntheit der Verbraucherschutz durch fachlich einwandfreie Handwerksleistungen gewährleistet werden müsse, ist Rechnung getragen, auch ohne dass der Verbraucherschutz eigenständiges Ziel der Novelle ist. Wie bereits ausgeführt, ist das bestehende Verbraucherschützende Regelungsgeflecht durch die Novelle nicht verändert worden. Verbraucher, die Wert auf die Ausführung durch einen Meisterbetrieb legen, werden auch zukünftig in allen Gewerben der jetzigen Anlage A einen solchen beauftragen können. Eine Garantie für fachlich einwandfreie Leistungen kann es nicht geben. Auch der Meisterbrief stellt keine solche Garantie dar.

Auch der Ausbildungsleistung ist Rechnung getragen.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Regierungsentwurf rund $\frac{2}{3}$ der Ausbildungsplätze in Gewerben der Anlage A verbleiben. Für die in Anlage B überführten Gewerbe ist nach Auffassung der Bundesregierung ebenfalls keine Änderung der Ausbildungsleistung zu erwarten, denn die Kriterien für die Zuordnung der Gewerbe zu den Anlagen A und B stehen in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Ausbildungsleistung des Handwerks und der Erhaltung des „Dualen Systems“, zumal der überwiegende Teil der Handwerksbetriebe trotz Berufszugangsschranke nicht

ausbildet. Maßgebend für die Ausbildungsleistung dürften vielmehr andere Faktoren sein, wie z. B. der Wirtschaftszweig, die Struktur des Betriebs und der Kostenaufwand im Vergleich zum Nutzen der Ausbildung für den Betrieb. Nach einer Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung lohnt sich Ausbildung spätestens nach dem 2. Lehrjahr. Dabei sind u. a. die im 3. Ausbildungsjahr stark steigenden Erträge, aber auch der Fortfall von Rekrutierungskosten für selbst ausgebildete und dann übernommene Fachkräfte, eine niedrigere Fluktuation und die unmittelbare Einsetzbarkeit im Betrieb berücksichtigt. Hierfür spricht auch, dass z. B. der nicht der Handwerksordnung unterliegende Garten- und Landschaftsbau, der in Betriebsgröße, Struktur und Kosten-Nutzen-Faktor dem Handwerk vergleichbar sein dürfte, nach Angaben des entsprechenden Verbandes eine ebenso hohe Ausbildungsquote wie das Handwerk aufweist.

Es ist sichergestellt, dass die Qualität der Ausbildung auch für die nach Anlage B überführten Betriebe bestehen bleibt. Wie für alle nichthandwerklichen Berufe, in denen der überwiegende Teil der Gesamtausbildung erfolgt, werden für die Ausbildung die persönliche und fachliche Eignung nach § 21 HwO i. V. m. §§ 23, 24 HwO verlangt. Die Handwerkskammern haben eine Überwachungspflicht (§ 23 HwO) und die nach Landesrecht zuständigen Behörde eine Untersagungspflicht (§ 24 HwO). Entsprechendes gilt für die beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse (§ 76 BBiG).

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, dass nur das Kriterium der „Gefahrgeneigntheit“ eine Beschränkung des Berufszugangs rechtfertigt. Das bedeutet, dass künftig nur für die in dem genannten Sinne „gefahrgeneigten“ Handwerke der Meistervorbehalt aufrecht erhalten wird. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird geprüft, ob und wie in der Anlage A verbleibende Gewerbe zu breiteren Gewerben, wie z. B. dem

- Hochbau;
 - Tiefbau;
 - Ausbau oder
 - der technischen Gebäudeinstallation
- zusammengefasst werden können.

Modernisierung der Meisterprüfung

Dem Änderungsantrag wird nicht zugestimmt.

Sowohl bei den berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnissen als auch bei den beruflichen Fertigkeiten und Kenntnissen wird unterstellt, dass der Ausbildungswillige die entsprechenden Qualifikationen auch ohne expliziten Nachweis besitzt. Missstände, die zu Lasten der Auszubildenden gehen würden, werden durch die Schutzfunktion der §§ 23, 24 HwO (Überwachungspflicht der Handwerkskammern, Untersagungspflicht der nach Landesrecht zuständigen Behörde) ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung nach der Ausbildereignungsverordnung durch die Aussetzung dieser Verordnung auf 5 Jahre in diesem Zeitraum nicht erforderlich, auf freiwilliger Basis aber weiterhin möglich ist. Entsprechendes gilt für die Ablegung von Teil IV der Meisterprüfung oder anderer gleichwertiger Prüfungen. Im Ergebnis ist hinsichtlich der fachlichen Erfordernisse für die Ausbildung eine Gleichbehandlung der Gewerbe der Anlage B mit nichthandwerklichen Gewerbe hergestellt worden.

Berufsanerkennung erleichtern

Dem Vorschlag des Bundesrates trägt der Gesetzentwurf teilweise Rechnung.

Ingenieure, Absolventen von technischen Hochschulen und von staatlichen oder staatlich anerkannten Fachschulen für Technik sowie für Gestaltung werden nach § 7 Abs. 2 Satz 1 HwO unmittelbar mit dem Gewerbe der Anlage A in die Handwerksrolle eingetragen, dem die Fachrichtung ihrer Prüfung entspricht.

Nicht gefolgt wird dem Vorschlag des Bundesrates, Industriemeistern, bei denen ausreichend Fertigkeiten bereits nachgewiesen sind, auch ohne individuelle Sonderprüfung die Genehmigung für eine Existenzgründung zu erteilen.

Begründung

Industriemeister sind keine gesetzlich abgegrenzte Gruppe innerhalb der Absolventen einer Fortbildungsregelung nach § 46 Abs. 2 BBiG. Fortbildungsverordnungen nach § 46 Abs. 2 BBiG führen zu Abschlüssen mit ganz unterschiedlicher Bezeichnung und mit unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden; beides wird nach Satz 1 der genannten Vorschrift im Berufsbildungsgesetz durch den Verordnungsgeber (Bundesministerium für Bildung und Forschung) festgelegt. Den Abschluss „Industriemeister“ erhält also nur ein Teil der Fortbildungsabsolventen. Es wäre nicht sachgerecht, den Zugang zur Existenzgründung allein an diese Abschlussbezeichnung der Fortbildungsverordnung zu knüpfen, da dieser darüber, ob ein mit dem Handwerksmeister vergleichbares Niveau der erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse vorliegt, keine verlässliche Aussage zulässt, auf die im Gesetz Bezug genommen werden könnte.

Es kommt hinzu, dass schon begrifflich der Abschluss „Industriemeister“ dem nichthandwerklichen Bereich zugeordnet ist. Die HwO enthält im § 42 Abs. 2 eine gleichlautende Ermächtigung. Auch hier haben die Abschlüsse unterschiedliche Bezeichnungen (jedenfalls nicht „Industriemeister“) und fachliche Schwierigkeitsgrade.

Nach Sinn und Wortlaut der beiden genannten Vorschriften kann die Fortbildungsprüfung sowohl dem Erhalt, der Ergänzung, der Erweiterung oder der Verbesserung vorhandener beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten dienen, als auch einem beruflichen Aufstieg. Ein fachliches Niveau auf der Ebene des Handwerksmeisters wird dabei bei so genannten Anpassungsfortbildungen in der Regel nicht erreicht. Für den Handwerksbereich ergibt sich das aus der Systematik der HwO unmittelbar (§ 42 HwO ist Bestandteil des Zweiten Teils, die Vorschriften über die Meisterprüfung gehören zum Dritten Teil); für das Nichthandwerk (BBiG) ist das Niveau wegen der Parallelität dieser Vorschriften mit der HwO in Bezug auf solche Anpassungsfortbildungen somit nicht höher als im Handwerk. Allerdings befinden sich unter den Aufstiegsfortbildungen nach dem BBiG auch Abschlüsse, welche mit dem Niveau der Handwerksmeister gleichwertig sind. Dies lässt sich aber nur im Einzelfall und nicht über eine über die Abschlussbezeichnung oder andere Kriterien definierte Gruppe im Vorfeld verlässlich ermitteln. Eine für eine gesetzliche Regelung notwendige Typisierung ist insbesondere auch deshalb nicht möglich, weil es wesentlich auf den Grad der fachlichen Übereinstimmung ankommt.

Aufgabe des Inhaberprinzips

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Der Vorschlag wird mit dem Gesetzentwurf bereits umgesetzt. Durch die Neufassung von § 7 Abs. 1 (Artikel 1 Nr. 9 Buchstabe a) wird das Inhaberprinzip aufgehoben. Gleichzeitig wird durch § 5a Abs. 2 (Artikel 1 Nr. 7) die Möglichkeit der Datenübermittlung zwischen Handwerkskammern eingeräumt, um zu vermeiden, dass die Aufhebung des Inhaberprinzips zu Missbrauch durch „pro forma Anstellung“ eines Betriebsleiters ausgenutzt werden kann.

Zur Stellungnahme des Bundesrates zu den Vorschriften im Einzelnen

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

Der Vorschlag des Bundesrates, den Anwendungsbereich der Meisterpflicht auf handwerkliche Leistungen im Reisegewerbe auszuweiten, wird abgelehnt.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 gelten die Vorschriften der HwO, insbesondere das Erfordernis der Eintragung in die Handwerksrolle als Voraussetzung für die selbständige Tätigkeit, nur für das stehende Gewerbe. Im Reisegewerbe können handwerkliche Tätigkeiten ohne handwerklichen Befähigungsnachweis angeboten und ausgeübt werden.

Ein Reisegewerbe liegt nur dann vor, wenn der Gewerbetreibende gemäß § 55 Abs. 1 GewO „ohne vorhergehende Bestellung außerhalb seiner gewerblichen Niederlassung“ Leistungen anbietet oder Bestellungen auf Leistungen aufsucht. Die Initiative zum Leistungsangebot muss vom Gewerbetreibenden ausgehen. Im Falle eines Tätigwerdens auf den Anruf eines Kunden hin läge eine „vorherige Bestellung“ vor. Der Anwendungsbereich des Reisegewerbes ist damit bei handwerklichen Dienstleistungen ausgesprochen eng.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass in der Regel im Reisegewerbe nur handwerklich weniger aufwendige und weniger komplizierte Tätigkeiten und Arbeiten durchgeführt werden, die deshalb mit einem geringeren Gefahrenpotential verbunden sind. Die die Gefährlichkeit des jeweiligen Gewerbes ausmachenden Tätigkeitsbereiche werden im Reisegewerbe praktisch nicht angeboten. Im Rahmen der Planung und Organisation einer Großbaustelle beispielsweise, bei der auch komplizierte und anspruchsvolle handwerkliche Tätigkeiten anfallen, kann praktisch ausgeschlossen werden, dass ein Reisegewerbetreibender – ohne Bestellung – planungsgerecht einschlägige Arbeiten ausführt. Außerdem wird üblicher Weise mit bewährten Kräften gearbeitet.

Eine Tätigkeit im Reisegewerbe bedeutet für den Gewerbetreibenden erhebliche wirtschaftliche Unsicherheit, da es aus der Natur des Reisegewerbes heraus nur begrenzt möglich ist, Aufträge auf Vorrat zu akquirieren. Deshalb werden im Reisegewerbe handwerkliche Tätigkeiten nicht in dem Umfang angeboten, der einem Handwerksbetrieb im stehenden Gewerbe möglich ist. Dies gilt für die personelle Ausstattung bis hin zur Ausstattung der Werkstatt. Ohne verlässliche Auftragsstruktur ist die Anschaffung von Maschinen und Werkzeugen nur in begrenztem Umfang möglich. Handwerklich aufwendige und komplizierte Arbeiten sind

im Reisegewerbe schon deshalb unüblich. Dies wird auch durch den Hinweis des Bundesrates unterstützt, dass die Streichung der Ausnahmeregelung nur geringe wirtschaftliche Folgen hätte.

Entgegen der Ansicht des Bundesrates besteht nach Auffassung der Bundesregierung deshalb eine ausreichende sachliche Begründung, die bisherige unterschiedliche Behandlung der Ausübung des Handwerks im stehenden und im Reisegewerbe zu erhalten. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis des Handwerks, das den Meisterbetrieb mit der Ausübung eines stehenden Gewerbes verbindet.

Zu Nummer 5 (Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe a – § 3 Abs. 1 Satz 2 – neu –)

Dem Vorschlag des Bundesrates für eine bessere Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit von Neben- und Hilfsbetrieben wird wie folgt Rechnung getragen:

Nummer 15 Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

„a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wer den Betrieb eines Gewerbes der Anlage A nach § 1 anfängt, hat gleichzeitig mit der nach § 14 der Gewerbeordnung zu erstattenden Anzeige der hiernach zuständigen Behörde die über die Eintragung in die Handwerksrolle ausgestellte Handwerkskarte (§ 10 Abs. 2) vorzulegen. Der Inhaber eines Hauptbetriebes im Sinne des § 3 Abs. 3 hat der für die Entgegennahme der Anzeige nach § 14 der Gewerbeordnung zuständigen Behörde die Ausübung eines handwerklichen Neben- oder Hilfsbetriebs anzuzeigen.“

Begründung

Eine Anzeigepflicht für die Tätigkeit von Neben- und Hilfsbetrieben besteht bereits. Wer den selbständigen Betrieb eines stehenden Gewerbes oder den Betrieb einer Zweigniederlassung oder einer unselbständigen Zweigstelle anfängt, muss dies nach § 14 Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO) der für den betreffenden Ort zuständigen Behörde gleichzeitig anzeigen. Das Gleiche gilt nach Absatz 1 Satz 2 Ziffer 2 der Vorschrift, wenn der Gegenstand des Gewerbes gewechselt oder auf Waren oder Leistungen ausgedehnt wird, die bei Gewerbebetrieben der angemeldeten Art nicht geschäftsüblich sind. Dies ist der Fall bei Ausübung eines handwerklichen Neben- oder Hilfsbetriebes. Über die Anzeige des handwerklichen Neben- oder Hilfsbetriebes wird nach Absatz 1 Satz 3 der Vorschrift auch die für die Überwachung der Gewerbeausübung zuständige Handwerkskammer unterrichtet, unbeschadet, ob die Tätigkeit ein Gewerbe der Anlage A oder der Anlage B betrifft. Nach § 14 Abs. 5 Nr. 2 der Gewerbeordnung darf die für die Anzeige zuständige Behörde die Daten der Gewerbeanzeigen regelmäßig übermitteln an die Handwerkskammer zur Wahrnehmung der dieser obliegenden Verpflichtungen.

Der Inhaber eines nichthandwerklichen Hauptbetriebs, der einen handwerklichen Neben- oder Hilfsbetrieb beginnt, handelt nach § 146 Abs. 2 GewO ordnungswidrig, wenn er entgegen § 14 Abs. 1 GewO nicht mitteilt, dass er einen handwerklichen Hilfs- oder Nebenbetrieb betreibt. Die Ordnungswidrigkeit kann nach § 146

Abs. 3 GewO mit einer Geldbuße bis zu 1 000 Euro geahndet werden.

Zur Erleichterung der Überprüfung der Tätigkeit von Neben- und Hilfsbetrieben soll unbeschadet der bereits nach § 14 GewO bestehenden Verpflichtung zur Anzeige durch Ergänzung des § 16 Abs. 1 hierauf nochmals hingewiesen werden. Eine besondere Verpflichtung zur Anzeige von Neben- und Hilfsbetrieben gegenüber der örtlich zuständigen Handwerkskammer ist weder erforderlich noch sachgerecht. Der Vorschlag des Bundesrates hätte eine nicht notwendige Bürokratie zur Folge. Hinzu käme, dass auch die Frage nach Einstufung und Sanktionierung der Nichtbeachtung einer besonderen Anzeigepflicht nach der Handwerksordnung als Ordnungswidrigkeit zu prüfen wäre.

Zu Nummer 6 (Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb und cc – § 3 Abs. 3 Buchstabe b und c)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass für die Durchführung von Installationsarbeiten durch nichthandwerkliche Unternehmer der große Befähigungsnachweis nicht verlangt werden sollte, und zwar auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Neustrukturierung der Anlagen A und B.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 31. März 2000 (1 BvR 608/99) festgestellt, „[...] dass der Gesetzgeber den tatsächlichen Gegebenheiten des Wirtschaftslebens Rechnung zu tragen sucht und fließende Übergänge zwischen Wirtschaftsbereichen zu schaffen trachtet“.

Zwischen Installationsarbeiten einerseits, unbeschadet, ob sie entgeltlich oder unentgeltlich ausgeführt werden, und Instandhaltungs- oder Instandsetzungsarbeiten sowie Arbeiten in Durchführung einer Gewährleistungspflicht (§ 3 Abs. 3 Nr. 2d) andererseits, bestehen keine derart grundlegenden Unterschiede, dass für Installationsarbeiten der handwerkliche Befähigungsnachweis gefordert werden müsste. Dies gilt auch im Falle der Umstellung der Anlage A auf gefahreneignete Tätigkeiten. Bereits bisher wird nicht nur im Falle des Hilfsbetriebs nach § 3 Abs. 3, sondern auch im Falle des unerheblichen handwerklichen Nebenbetriebs nach § 3 Abs. 1 und 2 sowie im Falle des § 5 für Tätigkeiten eines Handwerkers im Bereich anderer Handwerke nach Maßgabe dieser Vorschriften vom Erfordernis des handwerklichen Befähigungsnachweises abgesehen. Entsprechendes gilt für Nichthandwerker im Rahmen unerheblicher Nebenbetriebe, in denen jegliche vollhandwerkliche Tätigkeit ausgeübt werden darf. Die für Installationsarbeiten eröffneten Möglichkeiten richten sich, wie in den anderen genannten Fällen, im Übrigen an Unternehmer, die nach Art und Umfang nicht über die ganze Breite eines gefahreneigneten Handwerkes tätig werden. Bei Installationsarbeiten, die im Rahmen eines Hilfsbetriebs ermöglicht werden sollen, handelt es sich typischerweise um die Installation eines in dem zugehörigen Hauptbetrieb vertriebenen Produkts. Eine solche Installation erfordert in der Regel nicht die Qualifikation des „Vollhandwerkers“. Sie ist Serviceleistung des Hauptbetriebs, die vom Kunden nachgefragt wird. Mit dem zu installierenden Produkt und den damit verbun-

denen Gefahren sind die im Rahmen eines Hilfsbetriebs tätigen Personen in der Regel sogar deutlich besser vertraut als externe Handwerker. Es gibt auch keinen Grund, davon auszugehen, dass nichthandwerkliche Unternehmer im Rahmen von Hilfsbetrieben nicht in der Lage seien, qualitativ hochwertige Arbeit zu leisten, ihnen deshalb Leistungen aus einer Hand verschlossen bleiben müssten – mit der Folge, dass die Kunden dann höhere Preise hinzunehmen hätten. Das Erfordernis des handwerklichen Befähigungsnachweises wäre in solchen Fällen eines „fließenden Übergangs zwischen Wirtschaftsbereichen“ unverhältnismäßig.

Zu Nummer 7 (Zu Artikel 1 Nr. 6; § 4 HwO)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Es trifft zu, dass sich die Verpflichtung zur Bestellung eines neuen Betriebsleiters auch auf den bisherigen Betriebsinhaber erstrecken muss.

Zu Nummer 8

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Bereits im Rahmen der Beratungen zu den Handwerksnovellen von 1994 und 1998 ist eingehend geprüft worden, ob und ggf. wie die Anlage B erweitert werden könnte. Die Bundesregierung hat seinerzeit auf der Grundlage von Stellungnahmen des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums des Innern festgestellt, dass sich erhebliche verfassungsrechtliche Probleme ergeben, wenn der Gesetzgeber nicht selbst über konkrete Erweiterungen der Anlage B entscheidet. Dies bestätigte sich erneut bei der Prüfung des Vorschlags des Bundesrates zum vorliegenden Gesetzentwurf unter Beteiligung der Verfassungsressorts. Eine Erweiterung der Anlage B durch den Gesetzgeber über eine Generalklausel oder im Wege der Delegation auf die Exekutive wird deshalb abgelehnt. Entsprechende Regelungen werden nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen.

Der Vorschlag des Bundesrates geht davon aus, dass der Begriff „nicht wesentliche Tätigkeiten eines Handwerks der Anlage A“ so eindeutig ist, dass für Unternehmen, die solche Tätigkeiten ausüben, die Anwendung der Vorschriften der §§ 18 bis 20 vorgesehen werden könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Die Handwerksordnung definiert in geltender Fassung durch unbestimmte Rechtsbegriffe diejenigen Tätigkeiten, für deren selbständige Ausübung der handwerkliche Befähigungsnachweis erforderlich ist. Durch das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen (Bundestagsdrucksache 15/1089) wird darüber hinaus definiert, wiederum durch unbestimmte Rechtsbegriffe, für welche Bereiche der handwerkliche Befähigungsnachweis nicht erforderlich ist. In der Terminologie des Vorschlags des Bundesrates handelt es sich hierbei um „nicht wesentliche“ Tätigkeiten. Durch das Gesetz werden allerdings „die nicht wesentlichen Tätigkeiten eines Handwerks“ nicht beschrieben. Es gibt keine „nicht wesentliche Tätigkeiten eines Handwerks“. Zum Handwerk „gehören“ nach Maßgabe der Rechtsprechung des BVerwG nur „Kernbereichstätigkeiten“. Tätigkeiten, die hierzu nicht gehören und deshalb nicht dem Vorbehalt des Handwerks unterfallen, dürfen von jedermann, also nicht nur vom Handwerk, ausgeübt werden.

Eine präzisere Definition der nicht von der Handwerksordnung erfassten („nicht wesentlichen“) Tätigkeiten ist nicht möglich.

Es ist bereits nicht möglich, die zum Vorbehalt der Handwerke gehörenden Tätigkeiten, also die im Sinne des § 1 Abs. 2 „wesentlichen Tätigkeiten“ konkret, verbindlich und umfassend zu benennen. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierfür eine Definition erarbeitet, im konkreten Einzelfall entscheiden hierüber jedoch die Gerichte. Dass es sich hierbei um Einzelfallentscheidungen handelt, hat bereits der Bund-Länder-Ausschuss „Handwerksrecht“ in Nummer 1 seiner Beschlüsse vom 17. Dezember 1987 festgestellt (Bundesanzeiger Nr. 241 vom 24. Dezember 1987, S. 16514). Dort ist ausgeführt: „Ob wesentliche Tätigkeiten eines Handwerks vorliegen und ihre Ausübung die Eintragung in die Handwerksrolle erfordert, ist daher im Einzelfall und unter Berücksichtigung der aktuellen Lebenswirklichkeit zu beurteilen; dabei sind auch die Tätigkeitsbereiche der anderen Handwerke oder nichthandwerklicher Gewerbe zu berücksichtigen, zu denen eine Abgrenzung erfolgen soll. Letztlich ist in einer Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung von Artikel 12 GG und des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1961 (BVerfGE 13, 97) zu entscheiden, ob die Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich ist. Auf die seit Jahren von den Ländern ungelösten Abgrenzungsprobleme wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.“

Folglich lässt sich auch der von der Kernbereichstheorie des BVerwG (so z. B. Entscheidung vom 25. Februar 1992, GewA 1992 S. 386) nicht erfasste gewerbliche Bereich, im Sprachgebrauch des Bundesrates „nicht wesentliche Tätigkeiten“, nicht näher präzisieren. Dieser umfasst den gesamten gewerblichen Raum außerhalb der Handwerksordnung. Er lässt sich insbesondere nach rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht entsprechend so beschreiben, dass für die diesen Bereich ausmachenden Tätigkeiten im Wege einer Generalklausel oder Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung die Anwendung der §§ 18 bis 20 vorgesehen werden könnte.

Dies gilt auch für den Teilbereich „einfache Tätigkeiten“ des nicht der Handwerksordnung unterfallenden gewerblichen Spektrums. Auch dieses kann nicht näher definiert werden, als dies im Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen geregelt ist. Auch insoweit handelt es sich nicht um „unwesentliche Tätigkeiten eines Handwerks“. Auch die Ausführungen des Bundesrates in seinem Beschluss vom 11. Juli 2003 (Bundratsdrucksache 422/03), mit dem er die Anrufung des Vermittlungsausschusses gegen das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen beschlossen hat, sprechen gegen generelle Instrumente zur Übernahme „einfacher“ Tätigkeiten in der Anlage B. Dort ist ausgeführt: „Eine gesetzliche Definition einfacher Tätigkeiten ist auch in Anbetracht der vielfältigen tatsächlichen Gegebenheiten und im Hinblick auf weitere technische und organisatorische Entwicklungen sowie Veränderungen in den Fertigungs- und Arbeitsablaufprozessen abzulehnen.“

Diese Sach- und Rechtslage schließt es aus, durch generelle Instrumente die Anwendung der §§ 18 bis 20 HwO, insbesondere auch auf „einfache“ Tätigkeiten vorzusehen.

Im Übrigen sprechen kammerpolitische Gesichtspunkte gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Überführung der nicht der Handwerksordnung unterfallenden Tätigkeiten von der Pflichtmitgliedschaft bei den IHK in die Pflichtmitgliedschaft bei den Handwerkskammern.

Der Gesetzgeber vollzieht mit dem genannten Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen die Rechtslage nur nach. Er gestaltet sie nicht zu Lasten des Handwerks und seiner Organisationen. Mit der durch das Gesetz getroffenen Klarstellung wird keine „Einschränkung der Anlage A“ getroffen, insbesondere werden keine handwerklichen Teiltätigkeiten aus dem Organisationsbereich der Handwerkskammern „entnommen“, wie der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates in seinen Empfehlungen (Bundesratsdrucksache 422/1/03) es darlegt. Deshalb ist nicht gerechtfertigt, außerhalb der Handwerksordnung liegende Tätigkeiten global in die Pflichtmitgliedschaft der Handwerkskammern zu überführen.

In die Mitgliedschaft der verschiedenen Kammerorganisationen soll jedoch, wie bereits bei der Handwerksnovelle 1998, auch durch die vorliegende Novelle nicht eingegriffen werden. Ein wesentlicher Eckwert des von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vorgelegten Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften war: „Es wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich an der bestehenden Zuordnung von Handwerken und handwerksähnlichen Gewerben zur Handwerkskammer und der übrigen gewerblichen Unternehmen zur Industrie- und Handelskammer sowie an der bestehenden Abgrenzung von Handwerken gegenüber nichthandwerklichen Gewerben nach Maßgabe des § 1 HwO in seiner geltenden Fassung festgehalten wird“ (Bundestagsdrucksache 13/9388, Allgemeiner Teil der Begründung, S. 14 Ziffer 2 Abs. 2 der Eckwerte für eine grundlegende Reform der Anlage A).

Dafür spricht im Übrigen auch der Umstand, dass zahlreiche Kleinunternehmer, deren Tätigkeitsfeld entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates in den Geltungsbereich der Handwerksordnung überführt werden soll, derzeit als Mitglied der IHK in die durch das IHKGÄndG 1998 eingeführte Beitragsfreistellung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG fallen, als Mitglied der Handwerkskammer dort aber Beiträge zahlen müssten. Außerdem ist die Beitragsstruktur der IHK'n so ausgestaltet, dass die Beiträge der Kleinunternehmer, wenn sie überhaupt Beiträge zahlen, dort deutlich niedriger sind als bei den Handwerkskammern.

Durch die bei Übernahme in die Handwerksordnung geltenden Anzeigepflichten würde zudem zusätzliche Bürokratie geschaffen.

Ferner darf nicht verkannt werden, dass mit der Zuordnung „einfacher Tätigkeiten“ zum Handwerk es den betroffenen Unternehmern erschwert wird, Behauptungen entgegenzutreten, es handele sich bei ihren Arbeiten um Kerntätigkeiten der Anlage A, die ordnungsrechtlich – bis hin zur Betriebsschließung – und wettbewerbsrechtlich verfolgt werden mit der Folge, dass sie solange auf der „Anklagebank“ sitzen, bis gerichtlich geklärt ist, ob ihre Tätigkeit gegen die Handwerksordnung verstößt. Hier eröffnet die Beratung durch die IHK – bis hin zur Möglichkeit einer Klage der IHK nach § 12 HwO – neu – oft eine wirksame Handhabe.

Diese Möglichkeit einer Beratung durch die IHK entfielen bei Zuordnung einfacher Tätigkeiten zum Handwerk.

Der Vorschlag des Bundesrates, für Unternehmen, die „nicht wesentliche Tätigkeiten“ eines Handwerksberufes der Anlage A ausüben, die Anwendung der §§ 18 bis 20 vorzusehen, macht erforderlich, die kammerpolitische Neutralität der vorliegenden Novelle auch bei der Überführung von Gewerben der Anlage A in die Anlage B zu wahren. Es ist deshalb eine gesetzliche Klarstellung in § 18 wie folgt erforderlich:

Artikel 1 Nr. 18 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

(2) Ein Gewerbe ist ein zulassungsfreies Handwerksgewerbe im Sinne dieses Gesetzes, wenn es handwerksmäßig betrieben wird und in Anlage B Abschnitt 1 zu diesem Gesetz aufgeführt ist. Im Übrigen gilt § 1 Abs. 2 für Gewerbe der Anlage B Abschnitt 1 entsprechend. Ein Gewerbe ist ein handwerksähnliches Gewerbe im Sinne dieses Gesetzes, wenn es handwerksähnlich betrieben wird und in Anlage B Abschnitt 2 zu diesem Gesetz aufgeführt ist.“

Begründung

Mit dem neu eingefügten Satz 2 wird geregelt, dass die durch das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung (Bundestagsdrucksache 15/1108) geregelte Klarstellung zu § 1 Abs. 2 auf die in Anlage B Abschnitt 1 als zulassungsfreie Gewerbe übernommenen Handwerke entsprechend anzuwenden ist.

Die Klarstellung ist erforderlich, weil § 1 Abs. 2 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen für die Anlage B nicht gilt. Ohne die Klarstellung ist zu befürchten, dass in der Praxis von Handwerkskammern, Behörden und Gerichten die Auffassung vertreten wird, als Folge der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen seien nunmehr nicht nur beispielsweise die Betriebe etwa des in die Anlage B überführten Gewerbes Gebäudereiniger, sondern auch die Unternehmen im Bereich einfacher Gebäudereinigung aus der Pflichtmitgliedschaft der IHK kraft Gesetzes in die Pflichtmitgliedschaft der Handwerkskammer überführt worden. Die Regelung stellt sicher, dass diese Unternehmen Pflichtmitglieder der IHK bleiben. Das Gleiche gilt beispielsweise auch für die strukturierte Verkabelung, den Zusammenbau von Rechnern aus Modulen und anspruchsvollen Tätigkeiten wie etwa die Entwicklung von Software. Unternehmer und Dienstleister werden nicht dadurch Mitglied der HwK, dass das bisherige Handwerk „Informationstechniker“ in die Anlage B überführt wird. Der Entwurf trägt auch insoweit dem Anliegen Rechnung, auf die Mitglieder und Mitgliedschaftsbereiche der Kammerorganisationen keinen Einfluss zu nehmen.

Es bleibt aufgrund der Klarstellung dabei, dass dann, wenn Gewerbe der Anlage B als Nebenbetrieb zu einem IHK-zugehörigen Unternehmen betrieben werden (nach dem Gesetzentwurf zulassungsfreie Handwerksgewerbe und handwerksähnliche Gewerbe), das betref-

fende Unternehmen nicht in das Mitgliederverzeichnis der Handwerkskammer nach § 19 aufzunehmen ist.

Eine Definition, die diesen Anforderungen genügt, ist jedoch nicht möglich.

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

Dem Änderungsvorschlag des Bundesrates ist zuzustimmen.

Darüber hinaus wird § 51a Abs. 2 HwO wie folgt gefasst:

„(2) Als Grundlage für ein geordnetes und einheitliches Meisterprüfungswesen für Gewerbe im Sinne des Absatzes 1 kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmen,

1. welche Fertigkeiten und Kenntnisse in den einzelnen Gewerben der Anlage B zum Zwecke der Meisterprüfung zu berücksichtigen sind (Meisterprüfungsberufsbild B),
2. welche Anforderungen in der Meisterprüfung zu stellen sind.“

Begründung

Der neue Absatz 2 enthält eine Ermächtigung für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, bundesweit einheitliche Meisterprüfungsverordnungen für Gewerbe der Anlage B zu erlassen. Dies ist erforderlich, um das Entstehen regional unterschiedlicher Meisterprüfungsvorschriften zu verhindern. Die Vorschrift ist § 45 Abs. 1 HwO nachgebildet, um die Niveaugleichheit der beiden Meisterprüfungen zu unterstreichen.

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

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Begründung

Die gleiche Regelung ist mit § 50 Abs. 1 Satz 1 HwO für die Abnahme der Meisterprüfung in Gewerben der Anlage A getroffen. Diese Vorschrift bleibt von dem Gesetzentwurf unberührt.

Der Gesetzentwurf regelt eine fachliche Gleichwertigkeit der Meister in Gewerben der Anlage A und der Anlage B. Dem muss auch eine Gleichbehandlung bei den Kosten entsprechen. Es ist unzutreffend, dass nur die Meister in Gewerben der Anlage B materielle Vorteile aus der Meisterprüfung ziehen. Essentiale der Meisterprüfung in Gewerben der Anlage A ist der materielle Vorteil der selbständigen Handwerksausübung. Außerdem darf das Ziel einer breiten Inanspruchnahme des „B-Meisters“ als Qualitätsmerkmal nicht durch zusätzliche Kosten gefährdet werden.

Zu Nummer 11

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Entscheidungszuständigkeit über die Ausübungsberechtigung nach § 7a HwO und die Ausnahmegewilligungen nach den §§ 8, 9 HwO obliegt derzeit der höheren staatlichen Verwaltungsbehörde. Nach § 7b Abs. 2 des Gesetz-

entwurfs ist die höhere Verwaltungsbehörde auch für die Erteilung der Ausübungsberechtigung für langjährige Gesellen nach dieser Vorschrift zuständig (Artikel 1 Nr. 10). Mit § 8 Abs. 3 Satz 4 besteht bereits eine Ermächtigungsgrundlage zur Übertragung der genannten Entscheidungen auf andere Behörden. Die Handwerksordnung ermöglicht nach geltender Rechtslage jedoch nicht die Übertragung der Entscheidung auf die Handwerkskammern. Es ist auch nicht beabsichtigt, solche Übertragungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Die Bundesregierung sieht sich in dieser Haltung durch den Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 14./15. Mai 2003 in Berlin bestätigt. Mit dem Beschluss hat es die Wirtschaftsministerkonferenz mit großer Mehrheit abgelehnt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufzufordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem den Handwerkskammern Aufgaben nach den §§ 7a, 8, 9 HwO übertragen werden. Seitdem sind keine Änderungen der Sach- und Rechtslage eingetreten, die eine andere Beurteilung rechtfertigen.

Eine Handwerkskammer ist grundsätzlich keine Behörde nach § 8 HwO, sondern nur dann und nur insoweit, als ihr eine bestimmte staatliche Aufgabe übertragen worden ist und sie in dieser Funktion tätig wird. Dies ist im Rahmen der staatlichen Aufgabe der Entscheidung über Ausnahmegewilligungsanträge nicht der Fall. Die Handwerkskammer hat hierbei die gesetzliche Funktion als „Beteiligte“, die im Ausnahmegewilligungsverfahren an der Entscheidung der Behörde dadurch mitwirkt, dass sie von dieser anzuhören ist. Der Gesetzgeber hat mit der Handwerksordnung von 1953 die Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde übertragen, „da damit in jedem Falle konkurrenzliche Gesichtspunkte ausgeschaltet sind“ (Gesetzesbegründung). Das Ziel eines objektiven und neutralen Gesetzesvollzugs durch staatliche Behörden hat der Gesetzgeber bei allen späteren Änderungen der HwO aufrechterhalten.

Die Erfahrungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bestätigen die Richtigkeit der Entscheidung von 1953.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1961 (BVerfGE 13, 97) ist die Möglichkeit der Ausnahmegewilligung die verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Zulässigkeit der staatlichen Meisterprüfung. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass deshalb auch die verfassungsgerichtlich geforderte großzügige Handhabung des „Ausnahmefalls“ und die gesetzmäßige Handhabung des Befähigungsnachweises und des Verfahrens zur Erteilung der Ausnahmegewilligung gesichert bleiben muss. Dies ist bei staatlichen Behörden eher gewährleistet. Deren Entscheidungspraxis steht unter Fachaufsicht der Länder. Die Handwerkskammern unterstehen nur der Rechtsaufsicht der Länder.

Interessenkonflikte der Handwerkskammern können dazu führen, dass Ausnahmegewilligungen erschwert, verzögert oder verstärkt abgelehnt werden. Dies stünde im Gegensatz zur gebotenen Großzügigkeit mit möglichen verfassungsrechtlichen Risiken für die Berufsfreiheit (Artikel 12 GG). Die mit den „Leipziger Beschlüssen“ des Bund-Länder-Ausschusses Handwerksrecht zum Vollzug der genannten Entscheidungen unternommenen Anstrengungen, angesichts vorliegender Erfahrungen einen großzügigen Vollzug zu gewährleisten, würden ins Leere laufen, da die Hand-

werkskammern, anders als die staatlichen Behörden, durch diese Beschlüsse nicht gebunden sind. Auch ist insbesondere eine großzügige Anwendung des § 7b HwO nur dann zu erwarten, wenn die Entscheidung auch im Fall dieser Vorschrift bei der staatlichen Behörde liegt.

Hinzu kommen verfassungsrechtliche Risiken aus Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG (demokratische Legitimation der Verwaltung durch Weisungsgebundenheit gegenüber der Regierung für den Vollzug der Gesetze), weil auf Fachaufsicht in Angelegenheiten verzichtet würde, die bisher in landesunmittelbarer Verwaltung wahrgenommen werden. Die Ausnahmebewilligung als verfassungsrechtlicher Alternativweg zur Meisterprüfung würde im Falle der Übertragung auf die Handwerkskammern zur „Selbstverwaltungsangelegenheit“ der Handwerkskammern ohne Fachaufsicht. Eine allgemeine Bedingung für die Selbstverwaltungstauglichkeit von Verwaltungsaufgaben ist, dass ein abgrenzbarer Kreis von typischerweise Betroffenen, d. h. von Trägern eines gleichgerichteten Interesses, vorhanden sein muss. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da die Handwerkskammer als Organisation ihrer Pflichtmitglieder über die Zulassung Externer zum Wettbewerb mit den Mitgliedern der Organisation entscheiden würde.

Des Weiteren bestünde die Gefahr, dass der Berufszugang zur selbständigen Handwerksausübung von den einzelnen Handwerkskammern unterschiedlich gehandhabt würde, und zwar ohne Möglichkeit einer bundesweit einheitlichen

Koordinierung. Auch hieraus können sich im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 GG verfassungsrechtliche Risiken ergeben.

Zu Nummer 12

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Begründung

Die Zuerkennung der fachlichen Eignung sowie die Untersagung des Einstellens und Ausbildens sind erhebliche Eingriffe in die Rechte des Auszubildenden; die Entscheidungen hierüber sind deshalb nicht von Organen der mittelbaren Staatsverwaltung zu treffen.

Zu Nummer 13 (§91a – neu – HwO)

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Insbesondere angesichts aktueller Überlegungen zwischen Bund und Ländern zur Überarbeitung des Werkvertragsrechts, bei denen die Verbesserung der Zahlungsmoral zentrales Anliegen ist, sollte in der Handwerksordnung von parallelen Maßnahmen zum Zivilrecht abgesehen werden.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das vorgeschlagene Verfahren, das den Erlass einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Regelung eines Vorschalt-Verfahrens vorsieht, tatsächlich zur Beschleunigung führt und nicht weitere Verzögerungen zur Folge hätte.