

## **Antrag**

**der Abg. Dr. Dietrich Birk u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Wirtschaftsministeriums**

### **Novellierung der Handwerksordnung**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. wie sie das Vorhaben der Bundesregierung, im Rahmen der Novellierung der Handwerksordnung für rund zwei Drittel der Gewerbe die obligatorische Meisterprüfung als Voraussetzung zur selbstständigen Handwerksausübung abzuschaffen, bewertet;
2. wie die Landesregierung die durch die geplante Änderung des § 1 Abs. 2 der Handwerksordnung erfolgende Herauslösung einfacher handwerklicher Teiltätigkeiten aus dem Organisationsbereich des Handwerks beurteilt, und wie sie die Auswirkungen einer solchen Regelung auf die Innovationsfähigkeit der Handwerkswirtschaft einschätzt;
3. wie sie die vorgesehene Regelung beurteilt, Gesellen mit zehnjähriger Berufserfahrung die selbstständige Ausübung eines der verbleibenden 32 meistertpflichtigen Handwerksgewerbe zu gestatten;
4. welche Auswirkungen die geplante Änderung der Handwerksordnung auf die Zahl der Unternehmen, Beschäftigten und Auszubildenden im Handwerk sowie auf die Zahl der Gesellen- und Meisterprüfungen bundesweit und landesweit haben wird;
5. ob durch die Novellierung der Handwerksordnung erhebliche Veränderungen im Bereich von Existenzgründungen, Insolvenzen, Stundenverrechnungssätzen und Schwarzarbeit zu erwarten sind;

6. wie sie den Beitrag des Handwerks zur Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung und zur Ausbildungsleistung der Wirtschaft im Rahmen des dualen Systems derzeit bewertet, und welche Auswirkungen darauf sie bei einer Umsetzung der Vorhaben der Bundesregierung erwartet;
7. durch welche Maßnahmen die Ausbildungsleistung der Wirtschaft sicherzustellen ist, sofern die novellierte Handwerksordnung verabschiedet wird und die Zahl der Auszubildenden im Handwerk deutlich abnimmt.

28. 05. 2003

Dr. Birk, Pfisterer, Netzhammer, Zimmermann, Seimetz,  
Pauli, Dr. Steim, Behringer, Heinz CDU

### Begründung

Das Bundeskabinett hat am 28. Mai 2003 einen Gesetzentwurf zur Änderung der Handwerksordnung (HwO) beschlossen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass für rund zwei Drittel der meisterpflichtigen Gewerbe die obligatorische Meisterprüfung als Zugangsvoraussetzung zur selbstständigen Handwerksausübung und als Voraussetzung zur Ausbildung von Lehrlingen im Handwerk entfallen soll. Die Zahl der meisterpflichtigen Berufe nach Anlage A der HwO reduziert sich dadurch von derzeit 94 auf nur noch 32 Handwerksgerbe. Ferner sollen nach dem Gesetzentwurf Gesellen mit zehnjähriger Berufserfahrung die selbstständige Ausübung eines der dann 32 meisterpflichtigen Handwerksgerbe gestattet werden.

Im deutschen Handwerk sind seit 1997 rund eine Million Arbeitsplätze und etwa 100.000 Ausbildungsplätze verloren gegangen. Die nominalen Umsätze der Handwerkswirtschaft sind im gleichen Zeitraum bundesweit um rund 7 Prozent zurückgegangen. Es ist fraglich, ob die von der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, eine Trendwende im Handwerkssektor herbeizuführen.

### Stellungnahme\*)

Mit Schreiben vom 1. Juli 2003 Nr. 3-4421.20/70 nimmt das Wirtschaftsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie sie das Vorhaben der Bundesregierung, im Rahmen der Novellierung der Handwerksordnung für rund zwei Drittel der Gewerbe die obligatorische Meisterprüfung als Voraussetzung zur selbstständigen Handwerksausübung abzuschaffen, bewertet;

Der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzesentwurf sieht vor, 65 Gewerbe aus der Anlage A der Handwerksordnung in die Anlage B zu verlagern, was bedeutet, dass für diese Gewerbe künftig die Meisterprüfung als Voraussetzung zur selbstständigen Handwerksausübung entfallen würde. Nach Darstellung des baden-württembergischen Handwerkstags würden im baden-württembergischen Handwerk 56.857 Betriebe (bisher: 95.017) mit rund 531.000 Beschäftigten (bisher: 788.000) und 32.738 Auszubildenden (bisher: 49.291) auch weiter der Anlage A angehören, sofern die Gesetzesänderung in

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

der vorgeschlagenen Fassung umgesetzt wird. Somit wären noch rund 60 Prozent der Betriebe, etwa 67 Prozent der Beschäftigten und rund 66 Prozent der Auszubildenden in der künftigen Anlage A vertreten, gemessen wieder an der bisherigen Anlage A (Zahlen jeweils zum 31. Dezember 2002).

Die Landesregierung lehnt diesen Vorschlag ab. Zum einen ist die von der Bundesregierung durchgeführte Abgrenzung zwischen „gefährgeneigten“ und „nicht gefährgeneigten“ Berufen nicht stimmig. Nicht einsichtig ist beispielsweise, warum die Nahrungsmittelhandwerke wie Fleischer, Bäcker sowie Brauer und Mälzer oder auch Berufe wie Brunnenbauer und Chirurgiegeräte-mechaniker als nicht gefährgeneigt eingestuft werden. Zum anderen ist das ausschließliche Kriterium der Gefährgeneigtheit zu eng. Daneben muss auch künftig der Ausbildungsleistung des jeweiligen Handwerks Rechnung getragen werden und der Verbraucherschutz durch fachlich einwandfreie Handwerkerleistungen gewährleistet bleiben. So hätte eine Schwächung der Ausbildungsbereitschaft im Handwerk negative Auswirkungen auf das Fachkräfteniveau über das Handwerk hinaus und sollte daher auf alle Fälle vermieden werden.

*2. wie die Landesregierung die durch die geplante Änderung des § 1 Abs. 2 der Handwerksordnung erfolgende Herauslösung einfacher handwerklicher Teiltätigkeiten aus dem Organisationsbereich des Handwerks beurteilt, und wie sie die Auswirkungen einer solchen Regelung auf die Innovationsfähigkeit der Handwerkswirtschaft einschätzt;*

Der Gesetzentwurf sieht vor, in § 1 der Handwerksordnung eine Definition einfacher Tätigkeiten vorzunehmen, die dadurch nicht mehr dem Organisationsbereich des Handwerks, sondern als „freies Gewerbe“ dem der Industrie- und Handelskammern zugewiesen werden sollen. Einfache oder minderhandwerkliche Tätigkeiten sollen im wesentlichen Tätigkeiten sein, die innerhalb eines Zeitraums von 2 bis 3 Monaten erlernbar sind. Ziel dieses Vorhaben ist es, handwerkliche Tätigkeiten für die sogenannte „Ich-AG“ zu öffnen. Bisher ist für diese Tätigkeiten grundsätzlich der Meisterbrief erforderlich.

Die Landesregierung lehnt den Vorschlag einer gesetzlichen Definition einfacher Tätigkeiten ab. Bisher erfolgte die Festlegung einfacher oder minderhandwerklicher Tätigkeiten ausschließlich durch Rechtsprechung. Man hat bisher bewusst eine gesetzliche Definition vermieden, da eine Beurteilung nur anhand einer Gesamtbetrachtung des ausgeübten Tätigkeitsspektrums möglich ist. Eine Bewertung einzelner (Teil-)Tätigkeiten muss schon daher ausscheiden, weil es wohl keine einzige Tätigkeit in einem Handwerk gibt – sei sie auch noch so anspruchsvoll – die nicht innerhalb von 2 bis 3 Monaten erlernt werden kann. Letztlich hängt dies nur von einer entsprechenden Zerlegung eines Handwerks in Teiltätigkeiten ab. Jede gesetzliche Definition einfacher Tätigkeiten führt deshalb zwangsläufig zu einer Atomisierung der dem Handwerk zugeordneten Einzeltätigkeiten, die dann jeweils als einfache Tätigkeiten angesehen werden. Dies gilt wohl auch dann, wenn mehrere solcher Tätigkeiten nebeneinander ausgeübt werden und diese dann auch in der Summe nicht dem Meistervorbehalt unterliegen würden. Dadurch würde der Meisterbrief von innen ausgehöhlt.

Der Baden-Württembergische Handwerkstag sieht hierdurch auch die Innovationsfähigkeit des Handwerks nachhaltig beeinträchtigt. Die Entwicklung neuer handwerklicher Tätigkeitsfelder geschieht regelmäßig dadurch, dass einzelne Teiltätigkeiten aus traditionellen Handwerksberufen herausgelöst mit anderen Teiltätigkeiten verbunden und so zu neuen handwerklichen Berufsbildern konfiguriert werden. Diese Prozesse können künftig, wenn die geplante Novellierung des § 1 Abs. 2 HwO umgesetzt ist, nicht mehr im Handwerk stattfinden. Damit werde die Möglichkeit, im Handwerk entspre-

chend der Marktveränderungen neue Berufsbilder und Ausbildungsberufe entstehen zu lassen, weitgehend unmöglich gemacht.

*3. wie sie die vorgesehene Regelung beurteilt, Gesellen mit zehnjähriger Berufserfahrung die selbstständige Ausübung eines der verbleibenden 32 meisterpflichtigen Handwerksgewerbe zu gestatten;*

Die Landesregierung sieht die Notwendigkeit, entsprechend fachlich qualifizierten Gesellen die Möglichkeit einer Existenzgründung in den verbleibenden 29 Gewerben zu erleichtern. Aus folgenden Gründen sieht sie aber bei dem Vorschlag der Bundesregierung Änderungsbedarf:

Die von der Bundesregierung vorgesehene Regelung ermöglicht es, durch bloßes Zuwarten, d. h. ohne Kenntnissnachweis, in einem überschaubaren Zeitraum sich selbstständig machen zu können. Somit droht die als Ausnahme gedachte Altgesellenregelung den Erwerb des Meisterbriefs als Regel abzulösen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verlangt noch nicht einmal zwingend eine leitende Tätigkeit, sondern spricht lediglich von „herausgehobener, verantwortlicher oder leitender Stellung“. Um sicherzustellen, dass auch bereits nach 10 Jahren Gesellentätigkeit die für eine Selbstständigmachung erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten vorliegen, schlägt die Landesregierung daher vor, Gesellen ohne Meisterprüfung die Gründung einer selbstständigen Existenz zu ermöglichen, wenn sie 10 Jahre in dem Handwerk, davon 5 Jahre in leitender Stellung gearbeitet haben und die zur selbstständigen Führung eines Handwerksbetriebs notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgewiesen haben.

*4. welche Auswirkungen die geplante Änderung der Handwerksordnung auf die Zahl der Unternehmen, Beschäftigten und Auszubildenden im Handwerk sowie auf die Zahl der Gesellen- und Meisterprüfungen bundesweit und landesweit haben wird;*

*5. ob durch die Novellierung der Handwerksordnung erhebliche Veränderungen im Bereich von Existenzgründungen, Insolvenzen, Stundenverrechnungssätzen und Schwarzarbeit zu erwarten sind;*

Belastbare Aussagen sind hier nicht möglich. Die Auswirkungen können nur grob geschätzt werden.

Die Landesregierung sieht durchaus Chancen, wenn Reglementierungen bei der Gründung eines Handwerksbetriebs wegfallen, den Bestand an Handwerksunternehmen auf mittlere Sicht zu erhöhen und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Aktuell steht aber die ausgeprägte Wirtschaftsschwäche einer stärkeren Gründung von Existenzen entgegen, und zwar insbesondere in den Bereichen, die unmittelbar wie auch mittelbar mit dem Baugewerbe verbunden sind. Aber auch bei den konsumnahen Bereichen spüren die Betriebe deutlich die Zurückhaltung der Verbraucher.

Bei einer Umsetzung der Vorschläge der Bundesregierung rechnet der Baden-Württembergische Handwerkstag (BWHT) zunächst mit einem leichten Anstieg der Unternehmenszahlen. Dies wird insbesondere auf die Definition von einfachen Tätigkeiten („Ich-AG-Modell“), auf die Umgruppierung von zwei Drittel der Handwerksberufe in die Anlage B und auf die überprüfungsfreie Zulassung von Altgesellen zurückzuführen sein. Bei diesen Neugründungen wird es sich, insbesondere im Bereich der einfachen Tätigkeiten, vorwiegend um Kleinbetriebe handeln, die gegenüber den durchschnittlichen Handwerksbetrieben Kostenvorteile im Bereich der Gemeinkosten ausweisen können und zudem in vielen Fällen auf Startsubventionen des Staates zurück-

greifen werden. Diese neuen Betriebe werden mit geringeren Stundenverrechnungssätzen Marktanteile zulasten bestehender Betriebe erobern, die ihrerseits dann zunächst Beschäftigung abbauen, teilweise aber auch in die Insolvenz gehen werden. Der BWHT rechnet hier nach einer Anlaufphase mit deutlichen Drehtüreffekten. Darüber hinaus erwartet er einen Austausch zwischen der Beschäftigung mittlerer Betriebe hin zu den kleinen Betrieben. Außerdem dürfte es gerade im Bereich der Ich-AG eine Grauzone hin zur Schwarzarbeit geben, da der Erhalt des Status einer Ich-AG an die Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen gebunden ist.

Auch im Bereich der Ausbildung können die Auswirkungen lediglich grob abgeschätzt werden. Die Landesregierung sieht bei einer Umsetzung der Änderung der Handwerksordnung in der derzeitigen Fassung negative Auswirkungen auf die Ausbildungsleistungen des Handwerks. Der Baden-Württembergische Handwerkstag geht davon aus, dass in den Betrieben, für die künftig kein Meisterbrief mehr gefordert wird, die Zahl der bisher jährlich neu eingestellten Lehrlinge von rund 7.000 um 40 bis 45 Prozent, also um rund 3.000 Lehrverträge, zurückgehen wird. Dies werde vor allem solche Jugendliche treffen, die von ihrer Ausbildungsreife her ohnehin nur begrenzte Berufswahloptionen besitzen.

Der Rückgang sei insbesondere darauf zurückzuführen, dass ausgebildete Gesellen vor allem in verbrauchernah tätigen Betrieben sofort selbst in Konkurrenz zum Ausbildungsbetrieb treten können und dabei vielfach die während der Ausbildung kennen gelernten Altkunden ihrer Ausbildungsbetriebe abwerben können. Diese Ausbildungsbetriebe werden deshalb im eigenen Interesse streng darauf achten, auf keinen Fall mehr als den eigenen Bedarf auszubilden.

Allerdings ist die Entwicklung der Lehrlingszahlen nicht nur von der Ausgestaltung der Handwerksordnung abhängig. So ist die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Handwerk bereits im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 5,8 Prozent, im Jahr 2001 um 4,1 Prozent und im Jahr 2002 um 4,2 Prozent gesunken. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Lehrstellen im Handwerk 29,4 Prozent oder 22.724 von insgesamt 77.290 neuen Ausbildungsverträgen. 2002 waren es 28,8 Prozent bzw. 20.865 von 72.558 Ausbildungsverträgen. Diese Entwicklung ist sowohl in der schwachen konjunkturellen Entwicklung (z. B. Baubranche) als auch durch einen Mangel an geeigneten Lehrstellenbewerbern begründet.

Der Kreis, aus dem sich die Existenzgründer im Handwerk rekrutieren, wird nach Darstellung des BWHT nach Umsetzung der geplanten Gesetzentwürfe deutlich breiter gestreut sein. Die Zahl der Meisterprüfungen wird in absoluten Zahlen zurückgehen. Aber auch der Anteil der qualifiziert auf die Existenzgründung vorbereiteten Handwerksmeisterinnen und -meister an den Existenzgründungen insgesamt wird zurückgehen. Dies wird vermutlich nachhaltige Auswirkungen auf die Bestandsfestigkeit der neu gegründeten Betriebe haben. Nach Feststellungen der Wirtschaftsauskunftei Creditreform beträgt die relative Insolvenzhäufigkeit (Insolvenzen in je 10.000 Betrieben) bisher im Handwerk 48, im Durchschnitt aller Branchen der deutschen Wirtschaft 130. Die Zurückdrängung des Meisteranteils bei den Unternehmensleitungen wird zu einem Anstieg der bisher noch außerordentlich günstigen Insolvenzquote im Handwerk führen.

*6. wie sie den Beitrag des Handwerks zur Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung und zur Ausbildungsleistung der Wirtschaft im Rahmen des dualen Systems derzeit bewertet, und welche Auswirkungen darauf sie bei einer Umsetzung der Vorhaben der Bundesregierung erwartet;*

*7. durch welche Maßnahmen die Ausbildungsleistung der Wirtschaft sicherzustellen ist, sofern die novellierte Handwerksordnung verabschiedet wird und die Zahl der Auszubildenden im Handwerk deutlich abnimmt.*

Laut Angaben des Statistischen Landesamts waren im Jahr 2002 im baden-württembergischen Handwerk rd. 700.000 Personen beschäftigt, der Jahresumsatz betrug 63,663 Mrd. EURO. In 2002 waren 13 Prozent aller Erwerbstätigen im Handwerk beschäftigt. Der Umsatz trägt zudem mit 22 Prozent einen wesentlichen Anteil zur Wertschöpfung in Baden-Württemberg (gemessen an der nominalen Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche) bei. Die Ausbildungsbereitschaft im Handwerk ist nach wie vor hoch. Die Ausbildungsquote (Verhältnis Zahl der Lehrlinge zur Zahl der Beschäftigten) liegt im Handwerk annähernd dreimal so hoch wie in der übrigen Wirtschaft. Zum Stichtag 30. September 2002 entfielen von insgesamt 72.558 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen allein 20.865 oder 28,8 Prozent auf diesen Ausbildungsbereich. Das Angebot an Ausbildungsstellen lag sogar über der Zahl nachgefragter Lehrstellen und konnte nicht ausgeschöpft werden.

Trotz dieser positiven Rahmendaten ist auch das Handwerk im Land von der allgemein schwierigen Wirtschaftslage betroffen. Umsatzrückgänge, Insolvenzen und rückläufige Beschäftigtenzahlen machen auch vor diesem Wirtschaftszweig nicht halt. Gründe hierfür liegen hauptsächlich bei den ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Deutschlands, die mehr Beschäftigung und mehr Wachstum verhindern. Besonders hart treffen das Handwerk die hohen Lohnkosten, die Investitionszurückhaltung der anderen Unternehmen und der Nachfragerückgang der privaten Haushalte, die aufgrund steigender Steuern und höherer Sozialabgaben ihren Konsum einschränken.

Die Auswirkungen der geplanten Änderungen der Handwerksordnung auf die Bestandsfestigkeit der Unternehmen, auf Beschäftigung und Ausbildung sind in der Stellungnahme zu den Ziffern 5 und 6 dargestellt.

Wird die von der Bundesregierung geplante Reform in der bisher vorliegenden Form durchgeführt und kommt es dabei zu den vom BWHT prognostizierten Rückgängen bei der Ausbildungsleistung des Handwerks, sieht die Landesregierung keine Möglichkeit, diese im Rahmen des dualen Systems vollständig zu kompensieren. Zur Ausbildungssituation in Baden-Württemberg führt das Wirtschaftsministerium schon seit Jahren regelmäßige Spitzengespräche durch. Das letzte dieser Gespräche fand am 9. April 2003 statt. In ihm wurde eine „Gemeinsame Erklärung“ abgegeben, die einen Katalog verschiedener Maßnahmen enthält. Als eine neue Maßnahme bietet das Wirtschaftsministerium eine Förderung des Einsatzes zusätzlicher Lehrstellenwerber bei den Kammern an.

Daneben fördert das Wirtschaftsministerium die Modernisierung der überbetrieblichen Bildungsstätten, die Lehrgänge in dem Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung sowie die Verbundausbildung und die Übernahme von Lehrlingen aus Konkursbetrieben. Hinzu kommt die Durchführung verschiedener Projekte, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Zukunftsoffensive III gefördert werden.

Auch der BWHT weist darauf hin, dass er keine den Grundprinzipien der dualen Ausbildung folgende Möglichkeit sieht, die durch die vorgesehenen Veränderungen der Handwerksordnung drohenden Lehrstellenverluste im Handwerk durch andere Maßnahmen der Wirtschaft selbst zu kompensieren.

Dr. Döring  
Wirtschaftsminister