stellungnahme

Vorläufige Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

26.09.2019

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Anna Dollinger
Leiterin Handwerkspolitik

anna.dollinger@dgb.de

Telefon: 030 - 24060-309
Telefax: 030 - 24060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.handwerk.dgb.de

Der Referentenentwurf zum **Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften** erreichte den DGB mit einer sehr kurzen Frist. Der DGB ist mit dieser Vorgehensweise nicht einverstanden, da unter diesen Umständen eine eingehende Prüfung sowohl innerhalb des DGB als auch mit seinen Mitgliedsgewerkschaften zeitlich nicht möglich ist. Unsere Stellungnahme bezieht sich angesichts der Zeitknappheit auf die wichtigsten Punkte aus Arbeitnehmersicht und erhebt nicht den Anspruch, vollumfänglich zu sein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften behalten sich vor, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens weitere Punkte anzusprechen und in Form von endgültigen Stellungnahmen einzubringen.

Der deutsche Meisterbrief ist ein Gütesiegel. Daher begrüßt und unterstützt der DGB mit seinen Mitgliedsgewerkschaften die von den Koalitionspartnern angestoßene Initiative zur Wiedereinführung der Meisterpflicht in Berufen der Anlage B (zulassungsfrei) der Handwerksordnung (HwO).

Dies hat der DGB bereits in seiner Stellungnahme vom 27.05.2019 zum Konsultationsverfahren des BMWi zum Ausdruck gebracht.

Wir erkennen an, dass Gewerkschaften und Institutionen im Handwerk bereits im Konsultationsverfahren des BMWi die Möglichkeit gegeben war, ihre Belange darzustellen.

Auch unterstützen wir die mit der Wiedereinführung der Meisterpflicht beabsichtigten Ziele der Koalitionspartner für das Handwerk: Die Verbesserung der **Leistungsfähigkeit**, einschließlich nachhaltiger und **wettbewerbsfähiger betrieblicher Strukturen** im Handwerk sowie die Gewährleistung der **Ausbildungsqualität**, -leistung und -fähigkeit der Betriebe im Interesse der Fachkräftegewinnung und -sicherung, die Sicherung der **Innovationsfähigkeit** und der **Weiterbildungsmöglichkeiten** sowie die **Qualitätssicherung** und der **Verbraucherschutz**. Auch das Ziel, das Handwerk im Sinne der **Integration** ausländischer Fachkräfte insgesamt zu stärken, unterstützen wir.

Doch um genau diese Ziele zu erreichen, muss die Debatte zur Novellierung der Handwerksordnung breiter gedacht werden und darf sich nicht nur mit der reinen Wiedereinführung der Meisterpflicht in einigen Gewerken befassen.

Verantwortlich: Stefan Körzell, Mitglied im Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand

Wichtige Themen wie gute **Arbeitsbedingungen, Tarifbindung, Qualität der beruflichen Ausbildung** müssen mitgedacht werden, um in der aktuellen Fachkräftesituation als Arbeitgeber attraktiv zu sein.

Das Handwerk wird im zunehmenden Wettbewerb um **Nachwuchskräfte** nur dann eine Chance haben, wenn die Arbeits-, aber vor allem auch die Einkommensbedingungen stimmen. Mit durchschnittlich 3.217 Euro im Monat (2016) verdienen Arbeitnehmer in Handwerksbetrieben etwa 20 Prozent weniger als der durchschnittliche Beschäftigte in sonstigen Unternehmen der Gesamtwirtschaft. Dies entspricht einer Differenz von fast 1.000€ brutto monatlich zu Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in nicht-handwerklichen Betrieben.

Auch sinkt die **Tarifbindung** im Handwerk seit Jahren. Nur noch für ca. 30 Prozent der Beschäftigten im Handwerk gilt ein Tarifvertrag, wohingegen die Tarifbindung für Beschäftigte bundesweit über alle Sektoren immerhin bei rund 50 Prozent liegt. Die Tarifbindung im Handwerk muss also wieder deutlich steigen

Doch auch in der aktuellen Debatte zum Berufsbildungsgesetz mit Bezug zur Handwerksordnung wird die **Qualität der beruflichen Ausbildung** nicht gestärkt, wenn Prüferdelegationen eingeführt werden. Auch bleiben kritische Punkte wie die Prüferbenennung im Handwerk unbeantwortet, da aufgrund oft nicht mehr vorhandener echter Gesellenausschussstrukturen bei den Innungen intransparente und häufig nicht rechtskonforme Benennungen erfolgen. Zur Sicherung funktionierender Prüfungsstrukturen bleiben Zukunftsfragen wie die bezahlte Freistellung und Weiterbildung für das Prüferehrenamt gänzlich offen. Ebenso wie die verbindliche Zurücknahme der Prüfungsermächtigung von nicht leistungsfähigen Innungen zur Handwerkskammer. Zu diesen Punkten und der Ausgestaltung von Ausbildungsverordnungen zu mehr zwei- und dreijährigen Ausbildungsberufen mit der Gefahr zu mehr gestuften Ausbildungen nimmt der DGB Position in seiner DGB-Stellungnahme zum BBiMoG (noch nicht veröffentlicht).

Innovationsfähigkeit braucht die monetären und zeitlichen Kapazitäten und Ressourcen, um eben diese neben dem betrieblichen Alltag generieren zu können und auch in den betrieblichen Alltag integrieren zu können. Doch die Zunahme von Kleinstbetrieben mit wenigen Beschäftigten bzw. Soloselbständigen auf der einen Seite und zugleich der **Konzentrationsprozess** mit Aufbau von größeren Betriebsstrukturen bis hin zu Konzernstrukturen hat die betriebliche Struktur im Handwerk verändert. Durch die Zunahme von Soloselbständigen im Handwerk in den letzten 23 Jahren um 305 Prozent hat sich die Zahl der Betriebsgründungen vervielfacht, wie mit der Handwerksnovelle 2004 beabsichtigt. Doch gleichzeitig sank auch das Qualifizierungsniveau in den nicht mehr meisterpflichtigen Gewerken. Die Wiedereinführung der Meisterpflicht sehen wir daher an dieser Stelle als einen wichtigen Baustein, doch reicht die Einführung einer Qualifikationspflicht nicht aus, um die Anreize für eine Weiterbildungsmöglichkeit auch voll auszuschöpfen:

Zum einen müssen die **Kosten für eine Meisterausbildung** auch im Sinne einer Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung übernommen werden. Die aktuellen Fördermöglichkeiten sowie die aktuellen Diskussionen hierüber müssen zum Ziel haben, dass die Kosten für eine Meisterprüfung nicht von den Gesellinnen und Gesellen getragen werden müssen, sondern dass ein verbindlicher Rahmen zur gänzlichen Kostenübernahme vorliegt. Dies würde auch die Attraktivität von handwerklichen „Berufslaufbahnkonzepten" erhöhen und könnte einem wachsenden Fachkräftebedarf entgegenwirken.

Zum anderen müssen die **möglichen Ausweichbewegungen** und Umgehungstendenzen zur Meisterpflicht eruiert und antizipiert werden. Als Ausweichbewegungen und Umgehungstendenzen bei Betriebsneugründungen sind Strategien zu sehen, bei denen die Entscheidung bewusst für die Eintragung in ein zulassungsfreies Gewerk erfolgt, um weitere gewerkenahe Tätigkeiten übernehmen zu können. Wenn diese zusätzlichen Tätigkeiten der Meisterpflicht unterliegen, wird von Ausweichbewegungen und Umgehungstendenzen gesprochen. Dies betrifft Gewerke wie z.B. Einbau von genormten Baufertigbauteilen (handwerksähnlich) oder das Holz- und Bautenschutzgewerbe (vorher handwerksähnlich, jetzt zulassungsfrei), da diese weiterhin zulassungsfrei bzw. handwerksähnlich sind. Es bleibt zu befürchten, dass diese Gewerke mit Qualifikationsfreiheit genutzt werden, wie z.B. der Raumausstatter bisher, um Tätigkeiten in einem zulassungsfreien Gewerk auf dem Markt anzubieten und auszuführen. Der vorliegende Gesetzentwurf verstärkt diese Tendenzen sogar durch die Erweiterung der wesentlichen Tätigkeiten des Gebäudereinigerhandwerks auf Gerüstbautätigkeiten, die der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften deshalb auch strikt ablehnen.

Durch die Atomisierung der handwerklichen Betriebsstrukturen der letzten Jahre in vielen Bereichen und der damit verbundenen Zunahme von prekär arbeitenden **Soloselbständigen** haben sich wettbewerbsverzerrende Tendenzen ausgebildet. Diesen Tendenzen entgegenzuwirken schafft der Gesetzesentwurf nicht, da Raum bleibt für Ausweichbewegungen und auch keine weiteren ordnungspolitischen Themen eingebracht werden, wie z.B. die soziale Absicherung von Soloselbständigen. Gerade bei einer Vielzahl von Kleinstunternehmen droht in den kommenden Jahren aufgrund der fehlenden Altersabsicherung eine Welle der Altersarmut dieser Personengruppe. Dies betrifft auch die fehlende Absicherung durch die Berufsgenossenschaften sowie Regelungen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes. Anders als bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern gelten diese Schutzbestimmungen für Selbständige nicht.

Doch auch die **handwerkliche Selbstverwaltung** hat unter dem Konzentrationsprozess gelitten: Durch den exponentiellen Anstieg von Kleinstunternehmen wurden ehemals Arbeitnehmer in die Position des Selbständigen gedrängt. Für Organisation und Selbstverwaltungsstrukturen im Handwerk ergeben sich mit dem Anstieg an Soloselbständigen neue Fragen: Sollen sie – entsprechend ihres Status – auf der Arbeitgeberbank sitzen? Oder gehören sie – entsprechend ihrer Aufgaben und Abhängigkeiten – eigentlich auf die Arbeitnehmerbank? Die genaue Abgrenzung von Selbstständigkeit und Schein-Selbstständigkeit muss geklärt werden. Die Erfahrung zeigt, dass das für Alleinmeister vorgesehene Drittel in der Vollversammlung nach der Handwerksordnung mehrheitlich von Unternehmern mit Beschäftigten besetzt ist und nicht mit Selbstständigen ohne Beschäftigte. Die praktische Frage ist jedoch, ob Solo-Selbstständige Zeit für ehrenamtliches Engagement finden? Hier wurden Fehlanreize geschaffen, die mit einer reinen Wiedereinführung einer Meisterpflicht nicht behoben werden: Soloselbständigen fehlt die Kapazität, ihre Interessen in der handwerklichen Selbstverwaltung einzubringen.

Die Besonderheit im Handwerk, dass mit der handwerklichen Selbstverwaltung die eigenen Belange geregelt werden können, wird zunehmend schwieriger, da es an Ehrenamtlichen fehlt, die sich für eine gelebte Selbstverwaltung im Sinne eines zukunftsfähigen Handwerks einsetzen können.

Dass auch in der **Selbstverwaltung des Handwerks Weiterbildung** wichtig ist, zeigt das aus dem Branchendialog Handwerk entstandene und vom BMWi unterstützte Projekt „Perspektive Selbstverwaltung - PerSe". In den letzten 2,5 Jahren wurden über 130 Veranstaltungen durchgeführt mit mehr als 2003 Teilnehmenden. Die hohe Akzeptanz zeigt die Möglichkeiten und Wichtigkeit für eine lebendige Selbstverwaltung, wie in der Zwischenevaluation dargestellt. Die Neubesetzung von Plätzen in der Vollversammlung der beteiligten Handwerkskammern wird auch in den nächsten Jahren relevant sein, daher appellieren wir an die Bundesregierung, das Projekt über das Jahr 2019 hinaus weiterzuführen und die dafür erforderlichen Mittel auf dem bisherigen Niveau bereitzustellen.

Bereits 2015 haben BMWi, ZDH und DGB die Zukunftsfragen des Handwerks im Branchendialog Handwerk zusammengetragen und gemeinsam Lösungsansätze gesucht. Der DGB unterstützt die im Koalitionsvertrag vereinbarte Fortsetzung des Branchendialogs. Der Branchendialog Handwerk ist als das begleitende Gremium für den Strukturwandel zur sehen. Um die anhaltenden Transformationsprozesse im Handwerk proaktiv zu begleiten und bei zukünftigen Fehlentwicklungen zeitnah gegensteuern zu können, ist eine Fortsetzung des **Branchendialog Handwerks** mit den Handwerksorganisationen und Gewerkschaften unverzichtbar. Zukunftssichernde Themen für das Handwerk, wie Investitionen/Finanzierung und Fachkräfte- und Beschäftigungssicherung, Digitalisierung, Sozialpartnerschaft und Tarifautonomie, Selbstverwaltung im Handwerk sowie die Umsetzung der gemeinsamen Erklärung, wurden hier bereits definiert und können weiter gestärkt werden.

Bewertung der Artikel im Einzelnen:

Zu Artikel 1

Wir begrüßen den Ansatz des Eckpunktepapiers der Koalitionspartner, den Meisterbrief anhand von transparenten und verbindlichen Kriterien, wie z. B. Gefahrgeneigtheit, Schutz des Lebens und Gesundheit, wiedereinzuführen. In dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf wird einerseits auf das Kriterium Gefahrgeneigtheit und andererseits auf das Kriterium Kulturgüterschutz abgestellt. Wir müssen feststellen, dass jedoch diese Kriterien nicht konsistent auf alle Anlage B1 HwO Gewerke zur Anwendung gebracht werden.

Diese inkonsistente Anwendung der Kriterien setzt das Gesamtvorhaben unnötig der Gefahr der Angreifbarkeit aus:

Bei den **Gebäudereinigern** ist eine Wiedereinführung der Meisterpflicht nicht nur für die Branche und ihre Beschäftigten wichtig und zukunftsweisend, sondern auch im Sinne des Verbraucherschutzes dringend notwendig, zumal im Bereich von privaten Haushalten, öffentlichen Einrichtungen, aber auch im industriellen Bereich agiert wird. Zum Schutz der Kunden, der Betroffenen (z.B. Operationssäle) als auch der Beschäftigten ist ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz im Einsatz von Reinigungsmaterialien und Reinigungstechnik vonnöten. Auf die detaillierten Ausführungen in der DGB Stellungnahme vom 27.05.2019 sei an dieser Stelle hingewiesen.

Das Kriterium der Gefahrengeneigtheit wurde beispielsweise im Bereich der Autosattlerei nicht angewendet. Dort wird häufig in sicherheitsrelevanten Bereichen der Fahrzeuge (z.B. Airbags) gearbeitet. Unqualifizierte Arbeitsausführung gefährdet daher dauerhaft die Fahrzeugsicherheit.

Diese Gewerke nicht wieder in die Meisterpflicht zurückzuführen, kann auch nicht im Sinne des Verbraucherschutzes sein.

Die **möglichen Ausweichbewegungen** und Umgehungstendenzen zur Meisterpflicht wurden bereits oben angesprochen. Dies betrifft Gewerke wie Einbau von genormten Baufertigbauteilen oder Holz- und Bautenschutzgewerbe, da diese weiterhin zulassungsfrei bzw. handwerksähnlich sind. Es bleibt zu befürchten, dass diese Gewerke mit Qualifikationsfreiheit genutzt werden, wie z.B. der Raumausstatter oder Fliesenleger bisher, um Tätigkeiten in einem zulassungsfreien Gewerk auszuführen. Hier bleibt der Gesetzesentwurf hinter den Erwartungen zurück, um einen ordnungspolitischen Rahmen für das Handwerk zu schaffen. Denn durch die Ausweichbewegungen können gefahrgeneigte Tätigkeiten auf Baustellen auch ohne Meisterqualifikation angeboten werden.

Doch auch das Kriterium **Kulturgut** wird nicht konsistent angewendet: So findet sich der Glas- und Porzellanmaler nicht in der Anlage A wieder, obwohl Porzellanmalerei in der Liste des immateriellen Kulturgut 2016 aufgenommen wurde. Auch ist die Anzahl der Betriebe mit 150 deutlich unter der Zahl der Betriebe im Drechsler- und Holzspielzeugmacherhandwerk. Ähnlich verhält es sich bei dem Gewerk Keramiker: die Töpfertradition Steinzeug wurde im gleichen Jahr zum immateriellen Kulturgut ernannt.

Bei einer **Evaluierung in fünf Jahren** sehen wir die Gefahr, dass wieder an einigen Gewerken „gebastelt" wird: Denn es stellt dich die Frage, wie mit Gewerken umgegangen werden wird, die sich nicht so entwickelt haben wie erhofft. Durch die häppchenweise Betrachtung des Handwerks mit seinem ordnungspolitischen Rahmen wird die Chance vertan, zukunftsweisende Entwicklungen aufzunehmen und frühzeitig Impulse für ein lebendiges und innovatives Handwerk zu setzen. Hier bedarf es beginnend mit der Umsetzung des Gesetzes eines strukturierten Dialoges. Der bereits oben erwähnte Branchendialog Handwerk ist aus Sicht des DGB das geeignete Instrument, um mit den Sozialpartnern und dem BMWi gemeinsam den Strukturwandel im Handwerk zu begleiten.

Zu Artikel 2

Der DGB begrüßt eine konsequente Anwendung der Versicherungspflicht zur Altersvorsorge bei meisterpflichtigen Gewerken. Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass eine Ausklammerung von „Altbeständen" von der Handwerkerpflichtversicherung zu einer wettbewerblichen Ungleichheit führen wird: Neubetriebe müssen nicht nur die zusätzlichen Kosten einer Meisterprüfung tragen, sondern stehen im Wettbewerb mit Betrieben ohne Versicherungspflicht. Diese wettbewerbsverzerrende Benachteiligung schafft Hemmnisse bei Neugründungen und ist dauerhaft wettbewerbsverzerrend. Aufgrund der bereits bestehenden Strukturen im Handwerk mit einer Vielzahl von Soloselbständigen braucht es wirksame Mechanismen, um Altersarmut vorzubeugen. Für ältere Selbständige kann es Härtefallregelungen geben. Möglichkeiten der Beitragsnachzahlungen sind zu prüfen.

Zu Artikel 3

verbindliche Anwendung von Kriterien

Der Artikel 3 des Gesetzentwurfes bezieht sich auf die HwO in ihrer Fassung von 1988. Dass den Gebäudereinigern nun wieder zugestanden werden soll, die wesentlichen Tätigkeiten des Gerüstbauerhandwerks *Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten* auszuüben, widerspricht jeglicher logischen Betrachtung der Kriterien. In der heutigen Struktur der Gebäudereinigerbetriebe sind viele Betriebe ohne jegliche Qualifikation am Markt aktiv. Auch diese Marktteilnehmer dürfen dann gefahrengeneigte Tätigkeiten des Gerüstbauerhandwerks ausüben.

Der Rückschritt auf eine Fassung der Handwerksordnung von vor über 30 Jahren lässt sich nicht mit den Entwicklungen im Handwerk nachvollziehen. Zumal in der Gebäudereiniger-Meisterverordnung das Aufstellen von Schutzgerüsten nicht enthalten ist.

Noch weniger nachvollziehbar ist an dieser Stelle, dass der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks sich nicht bzw. ablehnend an der Konsultation beteiligt hat, d.h. ohne Meisterpflicht bleiben will. Durch die Erweiterung der wesentlichen Tätigkeiten des Gebäudereinigerhandwerks auf Gerüstbautätigkeiten wird das Kriterium *Gefahrgeneigtheit* im Gerüstbauerhandwerk konterkariert. Das heißt, die Erweiterung sorgt dafür, dass die Meisterpflicht im Gerüstbauerhandwerk ausgehebelt wird. Die oben genannten Ausweichbewegungen werden hier wohl zu wettbewerbsverzerrenden Strukturen führen, schlimmstenfalls mit von Soloselbständigen, die ohne Qualifikation Schutzgerüste mit Gefahren für Leib und Leben der Allgemeinheit und der Benutzer aufstellen dürfen.

Auch werden geltende Tarifverträge mit diesen Strukturen unterlaufen.

Zwei Szenarien sind zu befürchten:

Gebäudereinigerbetriebe werden mit niedrigeren Personalkosten das Aufstellen von Gerüsten kalkulieren können, da für sie nicht die tarifvertraglichen Regelungen der Gerüstbauer gelten oder es werden Kolonnen von soloselbständigen Gebäudereinigern die Leistungen des Gerüstbauerhandwerks außerhalb des Geltungsbereiches des Branchenmindestlohn und des gesetzlichen Mindestlohn anbieten können.

Der DGB lehnt diese Erweiterung, die ohne jegliche Begründung erfolgt ist (Artikel 3, 1 b), strikt ab.

Zusammenfassend stellt der DGB fest, dass der vorgelegte Gesetzentwurf zwar einen Schritt in die richtige Richtung geht, insgesamt aber nicht ausreicht, um das Handwerk für die bestehenden Herausforderungen zukunftsfest zu machen. Vor diesem Hintergrund sieht der DGB dringenden Änderungsbedarf.