

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Kolpingwerks Deutschland zum Referentenentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer Handwerksrechtlicher Vorschriften

Die Handwerksordnung wieder zum Rahmen für die Interessen des Handwerks und zum Interessenausgleich im Handwerk machen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und das Kolpingwerk (KOLPING) begrüßt es ausdrücklich, die Handwerksordnung kurzfristig und damit zeitgerecht noch einmal zu novellieren. Die Wiedereinführung der Meisterpflicht zog, wie auch in der Gesetzesbegründung beschrieben, weiteren Anpassungsbedarf nach sich. Aber auch darüber hinaus bedarf die Handwerksordnung weiterer Modernisierung. Umfassende Transformationsprozesse haben das Handwerk in den letzten Jahrzehnten stark verändert und weiterer Strukturwandel ist absehbar. Eine wichtige Aufgabe der Handwerkskammern ist es, die „Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen“. Mit dem vorliegenden Entwurf wird ein wichtiger Schritt getan, diese Zielsetzung wieder zu stärken. Besonders zu begrüßen ist, dass erstmals seit 1953 das Meisterprüfungswesen angepasst werden soll. Auch wird im Gesellenprüfungswesen mit der Einführung des Vorschlagsrechts der Gewerkschaften ein wichtiger Schritt gemacht, das ehrenamtliche Prüfungswesen für die Zukunft zu stärken.

Zu begrüßen ist auch, dass die Innungen darin gestärkt werden sollen, ihre Aufgabe als Sozialpartner der Gewerkschaften wahrzunehmen. In den letzten 20 Jahren hat das Handwerk einen Strukturwandel erfahren, der mit einer Schwächung des Innungswesens einher ging, auch weil Innungen und Innungsverbände sich immer weniger als Tarifvertragspartei verstanden haben und in der Konsequenz immer weniger Tarifverträge abgeschlossen haben. Hier wird mit den vorgeschlagenen Änderungen in den Paragraphen 52, 61 und 83 der ein wichtiger erster Schritt zur Weiterentwicklung der Handwerksordnung getan. Aus Sicht von DGB und KOLPING gehen die vorgeschlagenen Änderungen jedoch nicht weit genug. Wir werden mit dieser Stellungnahme weitere, aus unserer Sicht dringend notwendige Anpassungen der Handwerksordnung beschreiben und Vorschläge dazu vorlegen. Außerdem bedauern wir es, dass mit der vorliegenden Novelle die Chance nicht ergriffen wurde, die Meisterpflicht auch im Gebäudereiniger-Handwerk einzuführen; die aktuellen coronabedingten erhöhten Hygieneanforderungen unterstreichen die Bedeutung hervorragender Qualifizierung bei der Reinigung von Gebäuden zur Gefahrenabwehr für die Gesamtbevölkerung. Die Vorschläge wurden gemeinsam mit dem Kolpingwerk Deutschland erarbeitet und abgestimmt und stellen damit eine gemeinsame Positionierung dar. Im Folgenden werden wir zu den geplanten Änderungen im Detail Stellung nehmen:

Erfolgreiche Fachkräftesicherung durch Stärkung der Tarifbindung und gute Arbeitsbedingungen im Handwerk

Der DGB und KOLPING begrüßen, dass mit der geplanten Änderung im § 52 das Abschließen von Tarifverträgen als gemeinsames gewerbliches Interesse der in der Innung organisierten Handwerksbetriebe gefasst wird.

Diese Konkretisierung des Interesses macht deutlich, dass der Abschluss von Tarifverträgen auch für die Arbeitgeberseite vorteilhaft ist. Zum einen ist davon auszugehen, dass nach der Corona-Krise das erhebliche Problem des Fachkräftemangels im Handwerk wieder zum Tragen kommt. Vor der Krise betrug die Fachkräftelücke 250.000 Beschäftigte. Allein im KFZ-Gewerbe und in den Metall- und Elektrohänden wandern rund zwei Drittel der jungen Gesellinnen und Gesellen in andere Wirtschaftsbereiche ab. Dies hat nicht zuletzt seinen Grund in der niedrigen Tarifbindung im Handwerk. Nur noch 30 Prozent der Beschäftigten im Handwerk arbeiten auf Basis von gültigen Tarifverträgen. Dadurch erhalten die Beschäftigten im Handwerk seltener ein Entgelt, das ihrer tatsächlichen Qualifikation entspricht. Eine Ausdifferenzierung der Lohnstrukturen, wie es Tarifverträge vorsehen, findet sich im Handwerk deutlich weniger als in der Gesamtwirtschaft.

In den überwiegend kleinen Handwerksbetrieben werden deutlich seltener Betriebsräte gewählt als in größeren Betrieben. Insofern können über Betriebsvereinbarungen keine sozialen Flankierungen für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen vereinbart werden. Deshalb sind Tarifverträge häufig die einzigen Haltelinien für die Mindestbedingungen in den Arbeitsverhältnissen. Ohne Tarifvertrag und die Gestaltungsmacht von Betriebsräten sind die Beschäftigten jedoch allein auf die Schutzfunktionen von Gesetzen und Verordnungen angewiesen. Diese Verantwortung sollten in unserem sozialstaatlichen Gefüge aus gutem Grund eigentlich die Sozialpartner übernehmen. Und genau hier versagen viele Innungsverbände indem sie ihr Verhandlungsmandat nicht wahrnehmen. Aus diesem Grund muss das Tarifwesen staatlich gefördert werden um das eigene Setzen von Mindestbedingungen möglichst zu überflüssig zu machen.

Eine staatliche Förderung des Tarifwesens ist auch kein Eingriff in die negative Koalitionsfreiheit. Diese bleibt insofern erhalten, als dass ein Betrieb weiterhin entscheiden kann ob er einer Innung und damit einer Tarifbindung beitrifft oder nicht. Vielmehr ist es ja gerade eine systemrelevante sozialstaatliche Aufgabe der Sozialpartner Tarifverträge auch tatsächlich abzuschließen.

Neben der oben erwähnten Änderung ist nun vorgesehen, den § 61 dahin gehend zu ändern, dass die Innungsversammlung zustimmen muss, wenn der Innungsverband aus der Tarifbindung aussteigen möchte. Es ist richtig, einen so folgenschweren Beschluss, nämlich die Zurückweisung eines sozialstaatlichen Privilegs, unter den Vorbehalt der Innungsversammlung zu stellen. In der Praxis werden Tarifverträge meist durch die Innungsverbände abgeschlossen. Diese sind auch im Sinne der Handwerksordnung die eigentlichen Tarifvertragsparteien. Erst wenn sie keine Tarifverträge abschließen fällt diese Aufgabe den Innungen zu. Durch die Regelung werden die zwingenden Zuständigkeiten der Innungsversammlung erweitert und zugleich die Entscheidungsbefugnisse des Obermeisters bzw. des sonstigen entsandten Vertreters in den Organen der Innungsverbände an das Votum der Innungsversammlung gebunden.

Die im Entwurf vorgesehene Ergänzung des § 61 Abs.2 würde jedoch mit dem letzten Halbsatz die Flexibilität des Tarifvertragssystems im Handwerk beeinträchtigen, da hierdurch jede Tarifvereinbarung oder –kündigung einer Beschlussfassung unterliegen würde, auch wenn diese im Rahmen der üblichen und wiederkehrenden Verhandlungen erfolgt. Uns erscheint dieses Erfordernis nur dann zwingend, wenn eine Kündigung den Kernbereich der Sozialpartnerschaft betrifft, indem entweder sämtliche Tarifverträge eines Tarifwerkes oder Tarifverträge mit erheblicher sozialpolitischer Bedeutung wie solche über gemeinsame Einrichtungen gekündigt werden sollen. Die Beschlussfassung über die Erteilung eines Verhandlungsmandates muss aus unserer Sicht nicht geregelt werden, da die Aufgabe, Tarifverträge abzuschließen, bereits im Grundsatz besteht. Wir schlagen daher vor, den § 61 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 10 angefügt:

„die Beschlussfassung über die Aufhebung des Verhandlungsmandates des Innungsverbandes zum Abschluss von Tarifverträgen oder die Kündigung eines vollständigen oder wesentlicher Teile eines Tarifwerkes oder die Kündigung von Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien.“

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und KOLPING halten jedoch die formulierten Änderungen für das Innungswesen nicht für ausreichend. Es braucht eine weitergehende Stärkung der Innungen und ihrer Verbände, um in Zukunft vermehrt Tarifverträge zu verhandeln und zum Abschluss zu kommen. Die 1956 vom Gesetzgeber verabschiedete Handwerksordnung, die dem Handwerk das Privileg einräumt, sich selbst zu organisieren, muss an die Bedürfnisse und die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Ziel des Gesetzgebers war und ist es, mit der Verleihung der Tariffähigkeit der Innungen den sozialen Schutz der abhängig Beschäftigten zu fördern. Als Vorlage gilt das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.

Die Handwerksordnung regelt für 130 Berufe des Handwerks die Aus- und Weiterbildung, den Marktzugang, die Altersversorgung der Betriebsinhaber sowie die Strukturen und Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Hierzu gehört bei den Innungen und Innungsverbänden insbesondere die Rolle als Tarifpartner der Gewerkschaften. Der Gesetzgeber hat damit strukturelle Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass Tarifverhandlungen im Handwerk zwischen Gewerkschaften und Innungen oder Innungsverbänden einen fairen Ausgleich und passgenaue Gestaltungsmöglichkeiten für den kleinbetrieblich geprägten Handwerksbereich ermöglichen.

Diese Rahmenbedingungen erodieren inzwischen. Viele Arbeitgeberorganisationen im Handwerk fühlen sich nicht mehr den sozialstaatlichen Prinzipien verpflichtet. Auch die vom Gesetzgeber aufgetragenen Aufgaben, die dem Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts zugrunde liegen, werden oft nur noch nach Belieben erfüllt. Es zeigt sich, dass vielen Innungen und Verbänden mittlerweile ein funktionierendes Geschäftsmodell fehlt und dadurch die Mitgliederbasis der Innungen weiter erodiert.

Der Gesetzgeber ist daher gefordert, die Rahmenbedingungen für den Abschluss von Tarifverträgen im Bereich des Handwerks nachhaltig und unter Beachtung des Artikel 9 Abs. 3 GG zu verbessern. Durch den „Verzicht“ auf Flächentarifverträge gefährden vor allem die Arbeitgeber das durch Art. 9 Abs. 3 GG eingeräumte Gestaltungsprivileg. Sie überlassen dieses Privileg, die Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen selbst zu organisieren, dem Gesetzgeber. Dieser ist nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um den Abschluss von

Tarifverträgen zu fördern. Anknüpfungspunkt für gesetzgeberische Maßnahmen sollten daher die Innungen und Innungsverbände sein. Der DGB hat hierzu bereits früher Vorschläge vorgelegt. Im Folgenden wird noch einmal auf Vorschläge verwiesen, die im Referentenentwurf keine Berücksichtigung gefunden haben, hingewiesen:

Vorschlag für eine Änderung des § 53 HwO - Rechtsstatus der Innungen -

Die Gründung einer Innung führt nach bisheriger Rechtslage mit Genehmigung der Satzung nach § 53 HwO zur Entstehung einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Erfüllung der Gründungsvoraussetzungen wird vom Gesetzgeber als hinreichendes Indiz für die ausreichende Leistungsfähigkeit der Innung angesehen. Eine besondere Prüfung der Leistungsfähigkeit einer Innung sieht die HwO dagegen an zwei anderen Stellen vor:

1. Im Rahmen des § 33 Abs. 1 S. 3 HwO, wenn eine Handwerkskammer erwägt, die Aufgabe der Gesellenprüfung auf eine Handwerksinnung zu übertragen. In diesem Fall muss geprüft werden, ob die Leistungsfähigkeit der Innung und die ordnungsgemäße Durchführung der Prüfung sichergestellt ist.
2. Im Rahmen des § 76 HwO, der die Auflösung einer Handwerksinnung durch die Handwerkskammer regelt. Dabei ist vor allem der Rückgang der Mitgliederzahl ein zentrales Kriterium.

Zukünftig soll der Erwerb und Fortbestand des Körperschaftsstatus als solcher vom Nachweis einer zugleich spezifischer beschriebenen Leistungsfähigkeit abhängig sein. Zu diesem Zweck schlagen wir folgende Neufassung der Regelung vor:

„HwO § 53 (Neu)

(1) Die Handwerksinnung ist nach Prüfung und Feststellung der Leistungsfähigkeit eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Leistungsfähigkeit der Handwerksinnung ist von folgenden Kriterien abhängig, die erfüllt sein müssen, wenn die Handwerkskammer insbesondere von der Ermächtigung nach § 33 Abs. 1 Satz 3 HwO oder Übertragung anderer hoheitlicher Aufgaben Gebrauch machen will:

a) die ordnungsgemäße Bildung eines Gesellenausschusses;

b) die Möglichkeit einer ordnungsgemäßen Besetzung des Gesellenprüfungsausschusses;

c) die kontinuierliche Abnahme und ordnungsgemäße fachliche Durchführung von Zwischen- und Gesellenprüfungen;

d) die finanzielle Leistungsfähigkeit der Innung zur Übernahme der durch die Prüfung entstehenden Kosten;

e) Wahrnehmung der sozialpartnerschaftlichen Verantwortung im Bereich der Tarifautonomie und –bindung durch die Innung, den zuständigen Landesinnungs- oder Bundesinnungsverband.

Die Handwerksinnung wird mit Genehmigung der Satzung rechtsfähig. Die Prüfung der Leistungsfähigkeit durch die zuständige Handwerkskammer erfolgt regelmäßig, spätestens alle 5 Jahre.

(2) Der Körperschaftsstatus entfällt, wenn die Leistungsfähigkeit gemäß Abs. 1 nicht mehr gegeben ist. Wird der Wegfall der Leistungsfähigkeit durch die Rechtsaufsicht festgestellt, so ändert diese von Amts wegen die Satzung entsprechend. Die Innung wird mit Änderung der Satzung zu einer juristischen Person des privaten Rechts.

Führt die Innung den Nachweis, dass die Leistungsfähigkeit wieder besteht, so wird auf Antrag über die erneute Verleihung des Körperschaftsstatus durch Änderung der Satzung entschieden. Der Antrag kann frühestens ein Jahr nach Entzug des Körperschaftsstatus gestellt werden.“

Hintergrund dieses Regelungsvorschlags ist eine Praxis, bei der Innungen weitgehend durch die Übertragung des Prüfungswesens wirtschaftlich leistungsfähig erhalten werden, wobei dies auch vergleichsweise hohe Prüfungsgebühren zur Folge hat. Es soll gesichert werden, dass die Leistungsfähigkeit der Handwerksinnung unabhängig von dieser Aufgabenübertragung besteht, wie es das Gesetz verlangt. Als Sanktion ist nicht die vollständige Auflösung der Innung mit entsprechenden Abwicklungserfordernissen, sondern nur der Wegfall des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Zuweisung des Status einer juristischen Person privaten Rechts vorgesehen, wie ihn auch die Landes- und Bundesinnungsverbände nach § 80 HwO und § 85 HwO besitzen. Das hätte auch zur Folge, dass von den betroffenen Innungen keine Prüfungen mehr durchgeführt werden können. Die Prüfungsabnahme ist weiterhin sichergestellt, da die Prüfungshoheit in diesem Fall automatisch bei der nach § 33 HwO zuständigen Handwerkskammer liegt.

Die Regelung entzieht einer Handwerksinnung, die nicht mehr die gesetzgeberischen Erwartungen erfüllt, die mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbundene besondere Anerkennung ihrer Gemeinwohlförderung. Damit der Sanktionsmaßnahme der Übergang in den Status einer juristischen Person des privaten Rechts, aber nicht die vollständige Auflösung der Organisation verbunden ist, entstehen keine unverhältnismäßigen bürokratischen und wirtschaftlichen Folgen, wie sie im Falle einer Auflösung durch die Übertragung der Immobilien und wirtschaftlichen Güter auf andere Rechtsträger sowie die etwaige Gründung einer neuen privatrechtlichen Organisation entstehen würden. Zugleich wird für die Mitglieder die Möglichkeit eröffnet, in Zukunft durch eine entsprechende Verhaltensänderung den öffentlich-rechtlichen Status erneut zu erlangen.

Darüber hinaus kann die Aberkennung des öffentlich-rechtlichen Status verwaltungsgerichtlich überprüft werden. Die Erhöhung der Voraussetzungen für den Erwerb und das Behalten des Körperschaftsstatus stehen in Bezug auf neu zu gründende Handwerksinnungen grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers.

Vorschlag für eine Änderung der § 55 HwO sowie weitere Änderungen des § 61 HwO Innungen
--

Die Praxis zeigt deutlich, dass es eine unterschiedliche, betriebsgrößenabhängige Interessenlage in Bezug auf die Bereitschaft zum Abschluss von Tarifverträgen, gibt.

Wir stellen fest, dass große Betriebe eher Tarifverträge abschließen als kleinere Betriebe. Vor diesem Hintergrund könnte eine Maßnahme der Förderung des Abschlusses von Tarifverträgen darin bestehen, den Einfluss der Betriebe auf das Tarifwesen betreffende Beschlüsse der Handwerksinnung von ihrer Größe abhängig zu machen, um damit mittelbar auch den Interessen der Beschäftigten ein größeres Gewicht zu verleihen.

Erforderlich ist dazu eine Änderung in § 55 HwO und in § 61 HwO:

„§ 55 HwO (Neu)

(1) Die Aufgaben der Handwerksinnung, ihre Verwaltung und die Rechtsverhältnisse ihrer Mitglieder sind, soweit gesetzlich nichts darüber bestimmt ist, durch die Satzung zu regeln.

(2) Die Satzung muss Bestimmungen enthalten über (...)

5. die Einberufung der Innungsversammlung, das Stimmrecht entsprechend der Betriebsgrößen in ihr und die Art der Beschlussfassung“

„§ 61 HwO (Neu)

*(1) Die Innungsversammlung beschließt über alle Angelegenheiten der Handwerksinnung, soweit sie nicht vom Vorstand oder den Ausschüssen wahrzunehmen sind. Die Innungsversammlung besteht aus den Mitgliedern der Handwerksinnung. Jedes Mitglied hat eine Stimme. **Bei der Beschlussfassung über Angelegenheiten des Tarifwesens haben die Mitglieder eine bis fünf Stimmen. Die Satzung bestimmt für diesen Bereich, welche Zahl an Stimmen den Mitgliedsbetrieben entsprechend der Zahl ihrer Beschäftigten (alternativ: der Zahl der Betriebsstätten) zuerkannt werden.** Die Satzung kann bestimmen, dass die Innungsversammlung aus Vertretern besteht, die von den Mitgliedern der Handwerksinnung aus ihrer Mitte gewählt werden (Vertreterversammlung); es kann auch bestimmt werden, dass nur einzelne Obliegenheiten der Innungsversammlung durch eine Vertreterversammlung wahrgenommen werden.“*

Durch diese Änderungen sollen die Handwerksinnungen, unter Berücksichtigung der Betriebsstrukturen ihrer Mitglieder eine Differenzierung bei den Stimmzahlen vornehmen.

Die Differenzierung beim Stimmrecht in Körperschaften des öffentlichen Rechts, muss aber im jeweiligen Kontext erforderlich und begründet sein. Maßgeblich ist dabei vor allem, welche Bedeutung dem demokratischen Prinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG zukommt, das grundsätzlich gleiche Rechte verlangt.

Im Bereich der Vollversammlungen der Handwerkskammern (§ 103 HwO) sind unterschiedliche Stimmgewichtungen nicht vorgesehen. Wie auch bei anderen Personalkörperschaften folgt aus dem gleichen Status der Mitglieder auch das gleichgewichtige Stimmrecht. Wo es an abweichenden Regelungen fehlt, ist dies der Regelbefund.

Daraus folgt, dass eine Abweichung vom Regelbefund des gleichen Stimmrechts einer ausreichenden sachlichen Rechtfertigung bedarf. Diese kann sich aus dem Gedanken der Funktionsgerechtigkeit ergeben, der besagt, dass die Organstrukturen den Anforderungen der zugewiesenen Aufgaben entsprechen müssen. So hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf eine Pluralität von Interessen in den Industrie- und Handelskammern verlangt, dass die Binnenorganisation den Interessenstrukturen entspricht.

Daraus ergibt sich, dass eine auf alle Aufgabenbereiche bezogene Einräumung unterschiedlicher Stimmrechte problematisch ist, da für die sonstigen Aufgabenfelder ein direkter Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße

und dem „Interesse“ an der jeweiligen Aufgabe nicht dargelegt ist. Deshalb ist der Vorschlag mit dem Anwendungsbereich der differenzierenden Stimmrechte sachlich auf den Bereich des Tarifgeschehens (Abschluss und Kündigung von Tarifverträgen sowie alle damit zusammenhängenden Fragen) begrenzt.

Die mit dem Vorschlag verbundene Minderung des Einflusses der übrigen Mitglieder bleibt verhältnismäßig. Es wird insbesondere vermieden, dass ein Mitglied mit vielen Beschäftigten oder wenige Mitglieder mit vielen Beschäftigten die Beschlussfassung einseitig beherrschen können. Im Ergebnis ist die vorgeschlagene Abstufung moderat und gewährleistet eine Umsetzung unter Berücksichtigung der jeweiligen Mitgliederstrukturen der unterschiedlichen Innungen.

Der Gesetzgeber hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowohl das Recht als auch ein legitimes Interesse, den Abschluss von Tarifverträgen im Handwerksbereich zu fördern. Dies bezieht sich sowohl auf die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer, da beide Seiten insoweit von den Regelungen mit einer höheren „Richtigkeitsgewähr“ profitieren.

Revitalisierung der Gesellenausschüsse

Die Gesellinnen und Gesellen im Handwerk blicken auf eine lange und stolze Tradition von Mitbestimmung und Beteiligung zurück. Die Handwerksordnung definiert, wo und wie die Gesellinnen und Gesellen in den Innungen beteiligt werden müssen. Für den DGB, seine Mitgliedsgewerkschaften und KOLPING gehört diese Form der Mitbestimmung zu den zentralen Säulen, um die demokratische Teilhabe der Beschäftigten im Handwerk zu gewährleisten.

So sollen die Arbeitnehmervertreterinnen und –vertreter etwa in den Berufsbildungsausschüssen und den Prüfungsausschüssen die Ausbildungsqualität in den Gewerken sichern. Durch den Strukturwandel in den Handwerksbranchen, Handwerksbetrieben und Mitgliederstrukturen der Innungen ist jedoch eine Anpassung der Mitbestimmungsstrukturen in den Handwerksinnungen erforderlich. Nur so können die Ziele des Gesetzgebers umgesetzt werden und Arbeitnehmerinteressen erfolgreich und nachhaltig vertreten werden.

Die großen Herausforderungen für das Handwerk – wie etwa den Fachkräftemangel oder die Digitalisierung – können nur unter Einbindung aller Beschäftigten in den Innungsbetrieben bewältigt werden. Bislang sind jedoch nur die Gesellen wählbar und wahlberechtigt. Andere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung werden durch die Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts auf die „Gesellen“ diskriminiert.

Wahlen zum Gesellenausschuss finden statt, ohne dass die Wahlberechtigten dies erfahren, da die Wahlschreibung über den Arbeitgeber an die Gesellen weitergeleitet werden muss. Dieses Verfahren funktioniert in der Realität der heutigen Handwerksbetriebe kaum noch. Daher muss über andere Wege sichergestellt werden, dass die wahlberechtigten Gesellen informiert werden und ihr Wahlrecht wahrnehmen können.

Damit sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite ihre Verantwortung fürs gesamte Handwerk gemeinsam wahrnehmen können, sind nachstehende Anpassungen im Bereich der Gesellenausschüsse erforderlich.

**Vorschlag zur Änderung des § 69 Abs. 5 HwO
Gesellenausschuss**

§ 69 HWO

3. *Die Ausschreibung zur Wahl des Gesellenausschusses sowie Ort und Datum der Gesellenausschusswahl sind in den für die Bekanntmachung der zuständigen Handwerkskammer bestimmten Organen zu veröffentlichen. **Die im Bezirk der Innung bestehenden Gewerkschaften und selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung sind zeitgleich mit der Veröffentlichung über die Wahlen zu informieren.** Das Ergebnis der Wahl der Mitglieder des Gesellenausschusses **sowie der Mitglieder der Prüfungsausschüsse** sind in den für die Bekanntmachung der zuständigen Handwerkskammer bestimmten Organen zu veröffentlichen.*

**Vorschlag zur Änderung des § 70 HwO
Gesellenausschuss**

§ 70 HWO (neu)

*Berechtigt zur Wahl des Gesellenausschusses sind die bei einem Innungsmitglied beschäftigten Gesellen **und anderen Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung.***

**Vorschlag zur Änderung des § 71 HwO
Gesellenausschuss**

§ 71 HWO (neu)

- (1) Wählbar ist jeder **Arbeitnehmer**, der*
- 1. volljährig ist,*
 - 2. eine Gesellenprüfung oder eine **abgeschlossene Berufsausbildung** abgelegt hat und*
 - 3. seit mindestens drei Monaten in dem Betrieb eines der Handwerksinnung angehörenden selbständigen Handwerkers beschäftigt ist.*
- (2) Über die Wahlhandlung ist eine Niederschrift anzufertigen.*

**Vorschlag zur Änderung des § 87 HwO
Kreishandwerkerschaften**

Die Kreishandwerkerschaften stellen neben den Handwerkskammern und den Handwerksinnungen die dritte öffentlich-rechtliche Säule der Organisation des Handwerks dar. Wie bei den Handwerkskammern handelt es sich um eine Pflichtorganisation, der alle Handwerksinnungen des jeweiligen Bezirks angehören (§ 86 HwO).

Es ist zu beobachten, dass immer mehr öffentlich-rechtliche Kreishandwerkerschaften durch Gründung eigener Leiharbeitsfirmen zusätzlich zur Spaltung des Arbeitsmarktes im Handwerk beitragen und somit den Druck auf die Einkommen der Beschäftigten im Handwerk erhöhen, weil die Leiharbeitsfirmen geringere Entgelte bezahlen. So nutzen beispielsweise im Malerhandwerk mittlerweile ca. 60 Prozent der Betriebe das Instrument Leiharbeit.

Dementsprechend wird eine Beschränkung des Betätigungsbereichs der Kreishandwerkerschaften vorgeschlagen:

„§ 87 HwO (Neu)

Die Kreishandwerkerschaft hat die Aufgabe,

1. (...)

3. *Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen zu schaffen oder zu unterstützen, **ausgeschlossen ist eine wirtschaftliche Betätigung im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung.***

Durch die Änderung wird ein Verbot der wirtschaftlichen Betätigung durch die Kreishandwerkerschaften im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung erreicht. Dieses ist effektiv und in seiner Reichweite auf das eigentliche Problem beschränkt.

Es entspricht in seiner Wertung der Regelung in § 1b AÜG für den Bereich des Baugewerbes und steht überdies in Einklang mit den Wertungen der unionsrechtlichen Leiharbeitsrichtlinie. Daran wird deutlich, dass ein legitimer Zweck verfolgt wird. Verfassungsrechtlich ist die Regelung auch im Übrigen unproblematisch, da die Kreishandwerkerschaften sich nicht auf Grundrechte berufen können, die eine entsprechende Gestaltungsfreiheit absichern könnten.

Geplante Änderungen im Meisterprüfungsrecht

Der Referentenentwurf schlägt neue Regelungen im Meisterprüfungswesen vor, um die Flexibilität bei der Durchführung von Prüfungen zu erhöhen. Damit greift das BMWi die Änderungen im Bereich der Gesellenprüfungen im Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung auf. Begründet werden die Neuregulungen mit dem gestiegenen Prüfungsaufwand in den letzten Jahren und den Anforderungen an die ehrenamtlich tätigen Prüfenden. Außerdem wird mit der Schwierigkeit für die organisatorisch verantwortlichen Stellen, ehrenamtliche Prüferinnen und Prüfer zu gewinnen und zu halten argumentiert.

Vor dem Hintergrund der besonderen Stellung der Meisterprüfungsausschüsse als Gremium zur Abnahme von Prüfungen für staatlich anerkannte Abschlüsse wäre eine wissenschaftlich begleitete Bestandsaufnahme des Ist-Zustands im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens und die Ableitung von Lösungen daraus wünschenswert gewesen. Der aktuell vorliegende Vorschlag stellt eine komplette Systemumkehr dar. Ob die geplanten Änderungen tatsächlich dazu führen werden, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, Prüferinnen und Prüfer zu gewinnen, die von diesem Engagement bisher Abstand genommen haben, weil sie den hohen zeitlichen Aufwand gescheut haben, ist nicht gesichert. DGB und KOLPING begrüßen daher ausdrücklich, dass es Überlegungen gibt, diese Regelungen nach 5 Jahren zu evaluieren. Das hierfür in der Gesetzesbegründung angesprochene Verfahren, bei dem lediglich die Entwicklung der Zahlen an ehrenamtlichen Prüfenden und die Rechtsbeständigkeit der Prüfungen betrachtet auf werden sollen, reicht aus Sicht von DGB und KOLPING jedoch nicht aus. Vielmehr sollte das auf fundierter Basis geschehen. Dafür ist eine wissenschaftliche Begleitforschung unter Beteiligung der Sozialpartner von der ersten Minute an unerlässlich. Auch sollte der Evaluationszeitraum weiter gefasst werden, da einige zu evaluierenden Regelungen zeitverzögert Anwendung finden.

Zur Sicherung der Transparenz, Neutralität sowie der Akzeptanz der Meisterprüfungsverfahren und der Meisterpflicht insgesamt, ist insbesondere die echte Beteiligung der Gesellinnen und Gesellen sicherzustellen und auszubauen. Die vorgesehene Benennung der Arbeitnehmer in den Meisterprüfungsausschüssen durch die Arbeitnehmer in der Handwerkskammervollversammlung ist ein erster Schritt, greift aber deutlich zu kurz. Eine Berufung darf sich nicht nur auf die Arbeitnehmer in den Meisterprüfungsausschüssen beschränken, sondern muss sich auch auf die Arbeitnehmervertreter in den nachgelagerten, mit der Prüfungsdurchführung betrauten geplanten Prüfungskommissionen erstrecken. Dies muss wenn nicht durch das Gesetz selbst, durch die Meisterprüfungsverfahrensordnung sichergestellt werden. Diese muss zeitnah erarbeitet und mit den –Sozialpartnern abgestimmt erarbeitet werden. Sicherzustellen ist eine paritätische Beteiligung analog der Meisterprüfungsverfahren nach BBiG.

Benennung Mitglieder der Meisterprüfungsausschüsse

Bei der Bildung Meisterprüfungsausschüssen war bislang in der Handwerksordnung keine verbindliches Vorschlagsrecht der Beschäftigten für die Benennung der Arbeitnehmervertreter festgelegt. Wir begrüßen ausdrücklich, dass dies mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geändert wird.

Die im aktuellen Entwurf vorgesehene Benennung der Arbeitnehmer in den Meisterprüfungsausschüssen durch die Arbeitnehmer in der Handwerkskammervollversammlung und das Vorschlagsrecht für die Gewerkschaften sind ein wichtiger Schritt. Das Vorschlagsrecht darf sich nicht nur auf die Arbeitnehmer in den Meisterprüfungsausschüssen beschränken, sondern muss sich auch auf die Arbeitnehmervertreter in den nachgelagerten, mit der Prüfungsdurchführung betrauten geplanten Prüfungskommissionen erstrecken. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass auch bei Teilprüfungen (Stationen-Prüfungen) mindestens zwei Prüfende den Prüfungsteil gemeinsam abnehmen. Dabei sollten Vorschläge, die gemacht werden, auch verbindlich berücksichtigt werden müssen und allenfalls noch eine Auswahl zwischen den Benannten stattfinden.

Mit dem Entwurf versucht man, einer paritätischen Zusammensetzung der Meisterprüfungsausschüsse näher zu kommen. Das ist ausdrücklich zu begrüßen, stellte die bisherige Regelung und ihre praktische Umsetzung doch einen groben Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz dar. Die berufliche Bildung nimmt im Kammerwesen eine besondere Stellung ein. Die Ausschüsse sind hier paritätisch besetzt. Da mit der Meisterprüfung auch der Berufszugang geregelt wird, erfüllt die paritätische Besetzung der Meisterprüfungsausschüsse und der geplanten Prüfungskommissionen eine weitere wichtige Funktion. Die zu Prüfenden einen Anspruch auf ein faires Prüfungsverfahren. Im Meisterprüfungsverfahren muss zudem verhindert werden, dass der Marktzugang für potentielle Meisterinnen und Meister unzulässig beschränkt wird. Die paritätische Besetzung der Meisterprüfungsausschüsse und -kommissionen ist hierfür unerlässlich. Die Prüfenden der Arbeitnehmerseite haben hier gegebenenfalls eine Korrektivfunktion.

Die verbindliche Zusammensetzung der Meisterprüfungsausschüsse sowie der -kommissionen sollen daher sowohl in der Handwerksordnung als auch in der Meisterprüfungsverfahrensordnung gleichlautend festgeschrieben werden. Zur Vereinheitlichung der Berufsperioden in Meisterprüfungsausschüssen der Anlagen A und B wird vorgeschlagen, in § 48 die Amtsperiode analog der Vorschrift des § 51 auf 5 Jahre festzusetzen.

In der Prüfungspraxis kommt es immer wieder zu unangemessen langen Wartezeiten bis die Prüfungsausschüsse Teilleistungen der Meisterprüfung ausgewertet haben. Die Zeit zwischen Erbringung der Prüfungsleistung und Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses liegt teilweise bei 8 Wochen! Daher ist in den Eckpunkten zu einer Meisterprüfungsverfahrensordnung eine angemessene Frist zur Auswertung und Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse festzulegen. Der DGB schlägt die Einführung einer verbindlichen Frist von 14 Tagen zur Ermittlung und Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses vor.

Verfahren zur Prüferbenennung für die Gesellenprüfung

Der DGB und KOLPING begrüßen ausdrücklich die geplanten Änderungen zur Benennung der Prüfenden im Gesellenprüfungswesen. Damit wird ein wichtiger Schritt unternommen, das ehrenamtliche Prüfungswesen zukunftssicher zu machen.

Besonders in den Innungen, wo aktuell 80 Prozent der Gesellenprüfungen stattfinden, ist das bisherige Verfahren für die Prüferbenennung aufgrund der Erosion der Mitgliederbasis in den Innungen höchst intransparent. Dies führt oft dazu, dass keine echten Arbeitnehmervertreter als Prüfer benannt werden. Vielmehr werden die Gesellenprüfungsausschüsse der Innungen oft mit Personen aus dem Umfeld des Innungsvorstands besetzt. Dies ist auch im Hinblick auf die Größe vieler Innungen ein Problem, weil damit geeignete Kandidaten und Kandidatinnen aus Nicht-Innungsbetrieben von vorneherein aus dem Benennungsverfahren ausgeschlossen werden. Durch die vorgeschlagene Benennung der Prüfenden der Arbeitnehmerseite über die Arbeitnehmerbank der Handwerkskammer, bzw. den Gesellenausschuss der Innungen und das Vorschlagsrecht der Gewerkschaften wird interessierten Prüferinnen und Prüfern aus Nicht-Innungsbetrieben ein Zugang zum Verfahren ermöglicht. Dies stellt einen Fortschritt dar. DGB und KOLPING plädieren weiterhin dafür die Benennung und Berufung der Prüfenden analog der Regelungen des BBiG umzusetzen. Dies würde das Benennungs- und Berufungsverfahren transparent gestalten sowohl bei den Gesellenprüfungsausschüssen als auch bei den Meisterprüfungsausschüssen

Stärkung der Selbstverwaltung - § 106 Aufgaben der Selbstverwaltung

Die aktuelle Krise, diverse Rechtsstreite vor Verwaltungsgerichten sowie immer wieder aufkommende Debatten in den Kammern über die Aufgaben der Vollversammlung und des Berufsbildungsausschusses, zeigen dringenden ordnungspolitischen Handlungsbedarf, die Rolle der zuständigen Organe in der Handwerksordnung verbindlicher zu definieren. Hier muss, kurzfristig durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass der Aufgabenkatalog der Vollversammlung im § 106 der Handwerksordnung nur die Mindestbeteiligung definiert.

Es muss sichergestellt werden, dass die Vollversammlung oberstes willensbildendes Organ der Handwerkskammer ist. Die Festlegung der Richtlinien der Kammerarbeit und die Beschlussfassung über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung müssen der Vollversammlung vorbehalten bleiben. Von zentraler Bedeutung für die Legitimation der Selbstverwaltung ist die demokratische Abwägung der Interessen der Kammermitglieder in den zuständigen Organen der Handwerkskammern. Hierzu gehören immer auch die Interessen der Auszubildenden und Beschäftigten in den Handwerksbetrieben. Hier sind Vorstände, Berufsbildungsausschüsse und Vollversammlungen die Akteure, die den Sachverstand und das Wissen um die Notwendigkeiten in den Betrieben einbringen und gerade auch in der Krise Lösungen im Sinne eines gerechten Interessenausgleichs festlegen können. Dieses Wissen ist das große Plus der ehrenamtlichen Selbstverwaltung, dies gilt es zu stärken.

Paragraf 106 neu

(1) Die Vollversammlung ist das Hauptorgan der Handwerkskammer. Sie ist im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten der Handwerkskammer zuständig, soweit nicht der Vorstand kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm die Vollversammlung bestimmte Angelegenheiten übertragen hat.

(2) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Vollversammlung nicht übertragen (hier folgt der aktuelle Absatz 1).

Zum Übergangsgesetz aus Anlass des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

§ 1 Abs. 4 Satz 2 des Übergangsgesetzes sollte wie folgt gefasst werden:

Die wesentliche Tätigkeit „Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten“ des Gewerbes Nummer 11 Gerüstbauer der Anlage A zur Handwerksordnung darf auch das Gewerbe Nummer 33 Gebäudereiniger der Anlage B Abschnitt 1 zur Handwerksordnung zur Ermöglichung der zu diesem Gewerbe gehörenden Tätigkeiten ausüben, mit der Maßgabe, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 der Handwerksordnung insoweit nicht anzuwenden ist. Die Regelung nach Satz 1 tritt am [drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung] außer Kraft.

Außerdem sollte die Regelung in Art. 9 Abs. 2 des Gesetzentwurfs, wonach die klarstellende Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 2 erst nach 3 Jahren in Kraft treten soll, gestrichen werden.

Das Übergangsgesetz wurde 1998 in Absatz 4 um die Regelung für das Gerüstbauerhandwerk ergänzt. Dieses war seinerzeit von der Anlage B (handwerksähnliche Gewerbe) in die Anlage A (zulassungspflichtige Handwerke) überführt worden. Um den anderen Handwerken im Rahmen ihrer Tätigkeiten auch weiterhin die Ausübung von Gerüstbauarbeiten zu ermöglichen, wurde ihnen die Tätigkeit „Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten“ als wesentliche Tätigkeit zugeordnet. Eine weitere Änderung wurde im Rahmen der HwO-Novelle 2003 (die zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist) bezüglich der als zulassungsfrei eingestuften Handwerke Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Betonstein- und Terrazzohersteller, Estrichleger, Gebäudereiniger sowie Schilder- und Lichtreklamehersteller vorgenommen. Da ihnen als zulassungsfreie Handwerke die Tätigkeit „Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten“ nicht als wesentliche Tätigkeit zugeordnet werden konnte, musste insoweit § 1 Abs. 1 der Handwerksordnung außer Vollzug gesetzt werden.

Die vorgeschlagene Änderung ist zunächst lediglich eine redaktionelle Anpassung an das Vierte Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung, mit welchem in zwölf Handwerken die Meisterpflicht wieder eingeführt wurde. Zu diesen zählen auch die Handwerke Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Betonstein- und Terrazzohersteller, Estrichleger sowie Schilder- und Lichtreklamehersteller. Für sie wird zunächst die vor dem 1. Januar 2004 geltende Rechtslage wieder hergestellt. Gleichzeitig wird aber auch angestrebt, für die zulassungspflichtigen Handwerke eine dauerhafte Regelung jenseits des Übergangsgesetzes anzustreben.

Hierzu wird Absatz 4 ein neuer Satz 3 angefügt, wonach die Regelung nach Satz 1 „am [drei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung]“ außer Kraft tritt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten einen großen Anteil der Tätigkeiten des Gerüstbauerhandwerks umfasst und ein erhebliches Gefahrenpotential birgt. Insoweit war die uneingeschränkte Zuordnung dieser Tätigkeiten zu anderen Handwerken unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz zu weit gefasst. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, sind insbesondere in den zulassungsfreien Handwerken eine erhebliche Anzahl von Betrieben auf den Markt getreten, die ihr eigentliches Handwerk nicht, sondern überwiegend das Gerüstbauerhandwerk ausgeübt haben. Dies widerspricht jedoch der Intention der Übergangsregelung. Deshalb soll diese nach einer Übergangsfrist von drei Jahren außer Kraft treten. In dieser Zeitspanne sollen die bisherigen Bestimmungen fortgelten; Nach Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist ist den betroffenen Betrieben der Zugang zu Tätigkeiten des Gerüstbauerhandwerks nicht abgeschnitten.

Im Rahmen des § 5 der Handwerksordnung können Betriebe eines Handwerks der Anlage A zur Handwerksordnung auch Arbeiten in anderen Handwerken nach § 1 Abs. 1 ausführen, wenn sie mit dem Leistungsangebot seines Gewerbes technisch oder fachlich zusammenhängen oder es wirtschaftlich ergänzen. Hiermit ist auch die mietrechtliche Überlassung des Gerüsts gegen Entgelt etwa des Rohbauunternehmers an ein anderes Gewerk (z.B. Dachdecker) abgedeckt. Soll das Gerüstbauer-Handwerk darüber hinausgehend ausgeübt werden, kann eine Ausnahmegewilligung nach § 8 oder eine Ausübungsberechtigung nach § 7a der Handwerksordnung beantragt werden. Mittel- bis langfristig soll erreicht werden, dass alle Betriebe, die überwiegend Tätigkeiten des Gerüstbauerhandwerks ausüben, entsprechend in die Handwerksrolle eingetragen sind.

Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die 1998 eingeführte Regelung für das Gerüstbauerhandwerk in § 1 Abs.4 S.1 Übergangsgesetz bereits dem Titel nach lediglich als übergangsweise Regelung gedacht war. Zudem wird eine Angleichung der Rahmenbedingungen etwa im Hinblick auf die berufsgenossenschaftliche Zugehörigkeit erreicht.

Im Hinblick auf das Gebäudereiniger-Handwerk wird eine dauerhafte Regelung geschaffen, jedoch klargestellt, dass den Betrieben das Aufstellen von Arbeits- und Schutzgerüsten nur zur Ermöglichung der zu diesem Gewerbe gehörenden Tätigkeiten erlaubt ist. Damit wird auch der Intention des Gesetzgebers von 2003/04 Rechnung getragen, der in seiner Gesetzesbegründung zum HwOuaÜG ausführte:

„Gleichzeitig muss, um die Intention des Gesetzgebers von 1998 zu erhalten und um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, den in Anlage B der Handwerksordnung überführten Gewerben wie bisher die Ausübung der Tätigkeiten erhalten bleiben, die ihnen durch die Handwerksnovelle 1998 zugeordnet worden sind. Es handelt sich um Tätigkeiten, die für die künftig zulassungsfreien Gewerbe der Anlage A erforderlich sind, damit sie ihr Gewerbe ausüben können“ (vgl. BT-Drucksache 15/1206 vom 24. März 2003, S. 43).

Somit wird verhindert, dass sich Gewerbetreibende mit dem Gebäudereiniger-Handwerk bei den zuständigen Handwerkskammern eintragen lassen, tatsächlich jedoch überwiegend Tätigkeiten des Gerüstbauhandwerks anbieten.