



Die Gewerkschaft
für das Handwerk

STELLUNGNAHME DER IG METALL

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

Stellungnahme der IG Metall zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Entwurf eines „Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften“

Grundsätzliche Anmerkung

Die IG Metall begrüßt die Initiative der Bundesregierung, weitere Anpassungen in der Handwerksordnung und in anderen handwerksrechtlichen Vorschriften vorzunehmen.

Die im Referentenentwurf des „Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften“ enthaltenen kleinteiligen Änderungsvorschläge werden den weitreichenden Herausforderungen des Strukturwandels im Handwerk jedoch nicht gerecht. Mit der vorliegenden Fassung wird die Chance, mit der 5. HwO-Novelle das Handwerk längerfristig zukunftsfähig weiterzuentwickeln, leider nicht genutzt.

Die IG Metall hat zur Begleitung des Transformationsprozesses bereits 2019 einen „Neuen Ordnungsrahmen“ für das Handwerk in die Diskussion eingebracht. Wir weisen auf die grundsätzlichen handwerkspolitischen Positionen zur aktuellen Reformdebatte im Handwerk aus Sicht der IG Metall hin. Die Forderungen sind Bestandteil des Debattenbeitrags „Ein neuer Ordnungsrahmen für das Handwerk“, welches als Anlage dieser Stellungnahme beigelegt ist.

Anmerkungen zum Referentenentwurf

Die IG Metall begrüßt die mit dem Referentenentwurf beabsichtigten Ziele der Bundesregierung, das Handwerk als wichtigen Wirtschaftszweig weiter zu stärken, indem kurzfristig auf dringende Bedarfe eingegangen wird. Insbesondere das Ziel, die zurückgehende Tarifbindung im Handwerk durch stärkere Betonung der Aufgabe der Innungen und ihrer Innungsverände im Bereich des Tarifgeschehens entgegenzuwirken und das entsprechende Bewusstsein der Mitglieder und Organe in den Innungen zu verbessern, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

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.“

Das Recht und damit auch die Aufgabe, Tarifverträge abschließen zu dürfen, weist den Handwerksinnungen und den Innungsverbänden ein großes Privileg zu. Für viele Jahrzehnte war die damit verbundene gelebte Sozialpartnerschaft von Verbänden und Gewerkschaften auch entscheidender Faktor, Wirtschaftlichkeit und Fachkräftesicherung für die Betriebe einer Branche zu unterstützen. Die Tarifbindung aller Innungsbetriebe war lange Zeit Garant für fairen Wettbewerb, der nicht über Unterbietung bei den Arbeitsbedingungen ausgetragen wurde. So sicherte sich die Handwerksarbeit im Bewusstsein der Menschen einen festen Platz als sichere, gut bezahlte Facharbeit mit viel beruflicher Perspektive. Diesen Platz hat das Handwerk verloren. Mittlerweile ist der Fachkräftemangel, aufgrund einer starken Abwanderung von gut ausgebildeten Beschäftigten, einem dramatischen Rückgang bei der Ausbildung und der drohenden weiteren Lücke durch die Verrentung der sogenannten Babyboomer, zum größten wirtschaftlichen Risiko für das Handwerk geworden. Der Entwurf greift die darüberhinausgehenden eigentlichen Strukturprobleme des handwerklichen Tarifwesens jedoch nicht auf.

Positiv zu bewerten ist bei den geplanten Änderungen im Prüfungswesen für Gesellenprüfungen und im Meisterprüfungsverfahren die Einführung eines Vorschlagsrechts der Gewerkschaften beim Berufungsverfahren für Prüfende in Anlehnung an das Berufsbildungsgesetz. Auch die stärkere Gewichtung der Arbeitnehmerperspektive durch die paritätische Besetzung der Meisterprüfungsausschüsse wird zukünftig dabei helfen, die fachliche Qualität und vor allem die Akzeptanz des Prüfungsgeschehens zu sichern.

Abzulehnen ist die im Rahmen der Änderung der Meisterprüfungsverfahrensordnung geplante Regelung, dass bei der sog. Stationenprüfung künftig nur ein Prüfer die praktische Prüfungsleistung abnehmen soll! Durch dieses Vorgehen würde zukünftig nur noch die Effizienz bei der Prüfungsabnahme im Fokus stehen und nicht mehr der gesicherte Anspruch einer ermessungsfehlerfreien Entscheidung für einen Prüfling. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Meisterprüfungswesen gleichzeitig durch die Einführung von Prüfungskommissionen Kostenreduzierungen für die Handwerkskammern von jährlich rund 8,6 Millionen Euro kalkuliert werden.

Im Sinne eines transparenten Prüfungsverfahrens sowie fairer Wettbewerbs- und Marktzugangsbedingungen in den sensiblen meisterpflichtigen Berufen muss zudem die Neutralität des Ausschussvorsitzenden sichergestellt werden. Zur Transparenz gehört die Bekanntmachung der Prüfungsausschussmitglieder für die Prüfungsteilnehmer, sowie eine verbindliche Zeitvorgabe zur Auswertung und Bekanntgabe von Prüfungsleistungen und

Prüfungsergebnissen von maximal 14 Tagen. Derzeit benötigen Prüfungsausschüsse und Handwerkskammern teilweise bis zu acht Wochen für die Auswertung von Teilprüfungsleistungen.

Weitergehende Herausforderungen wie die Transformation in den Handwerksbranchen und der damit verbundene Strukturwandel sowie der Bedarf, die Anlagen A und B insgesamt zukunftsfest weiterzuentwickeln, werden erneut nicht angegangen.

Auch die damit verbundene Ausgestaltung einer zukünftigen Struktur sowie leistungsfähigen und demokratischen Reformierung der Selbstverwaltung insgesamt wird im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt. Unbeantwortet bleibt die Klarstellung der Aufgabenverteilung der Handwerkskammerorgane. Die Schärfung der Grenzen öffentlicher Äußerungen von Kammerv Vertretern und der Spitzenorganisation bleiben ebenfalls außen vor.

Ein wesentlicher Faktor zur gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz der aktuellen Initiative der Bundesregierung zur Wiedereinführung der Meisterpflicht ist die Frage der Finanzierung der Meisterausbildung sowie Meisterprüfung. Die Kosten der Meisterausbildung und Meisterprüfung tragen die Gesellinnen und Gesellen aus den jeweiligen Gewerken selbst. Daher muss die durch die Strukturänderung realisierbare kalkulierte Kostenentlastung von jährlich 8,6 Millionen Euro durch eine entsprechende Reduzierung der Meisterprüfungsgebühren an die Prüfungsteilnehmenden weitergegeben werden.

Die aktuellen Fördermöglichkeiten des Bundes und der Länder haben zwar zu einer deutlichen Verbesserung der Situation der Meisterschüler geführt, sind aber weit von einer Kostenfreiheit der Meisterausbildung entfernt. Hier muss weiter nachgebessert werden. Durch eine kostenfreie Meisterausbildung und Meisterprüfung würde auch das politische Ziel, die Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung zu erreichen, gestärkt und die Attraktivität handwerklicher Berufslaufbahnkonzepte erhöht.

Zur weiteren Beurteilung der Änderungsvorschläge im Detail verweisen wir auf die gemeinsame Stellungnahme mit dem DGB zu diesem Gesetzesentwurf.

Hintergrund

Etwa die Hälfte der Beschäftigten im Handwerk, rund 2,13 Millionen, arbeiten in Betrieben im Organisationsbereich der IG Metall und erwirtschaften rund 268 Mrd. € Umsatz jährlich. Ein beschäftigungsintensiver Zweig ist beispielsweise das KFZ-Handwerk mit rund 441.000 Arbeitsverhältnissen.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes legten im Jahr 2019 rund 20.274 Menschen erfolgreich die Meisterprüfung ab, hiervon 13.100 in Handwerken im Zuständigkeitsbereich der IG Metall (insbesondere: KFZ 3.795, Metallbau / Feinwerkmechaniker 1.638, Elektro 2.232, SHK 1.629, Tischler 1.014).

Von den Absolventen gründen lediglich 33,1% einen Betrieb. Der Großteil, nämlich 66,9% bleiben als Arbeitnehmer in Betrieben.

Der Strukturwandel hat die Betriebsgrößen im Handwerk enorm verändert. Aktuell arbeitet bereits jede/r dritte Handwerker oder Handwerkerin in größeren Handwerksbetrieben mit über 50 Beschäftigten. Die Innungen und Verbände sind gefordert, ihre Strukturen und Angebote für diese Betriebe attraktiv zu gestalten. Der Gesetzgeber kann mit einer Anpassung der Rahmenbedingungen in der HWO diesen Prozess begleiten.

Viele Handwerksbetriebe arbeiten trotz Corona-Krise an ihren Kapazitätsgrenzen. Betriebsinhaber und Handwerksvertreter klagen vielerorts über Fachkräftemangel, die Kunden beschwerten sich insbesondere in den Bau- und baunahen Gewerken über lange Wartezeiten. In den Betrieben fehlen perspektivisch rund 250.000 Gesellinnen und Gesellen. Aktuell konnten rund 14.000 angebotene Ausbildungsplätze im Handwerk nicht besetzt werden. Dieser Fachkräftemangel hat sich im Handwerk zunehmend zur Wachstumsbremse entwickelt. Viele Betriebe sehen den Fachkräftemangel bereits als Investitionshindernis.

Während in der hochtechnisierten Industrie davon auszugehen ist, dass zukünftig durch den Transformationsprozess immer weniger Personal nachgefragt wird, muss das Handwerk auch in naher Zukunft deutlich personalintensiver arbeiten. Zudem ist das Handwerk aufgrund seiner regionalen Verankerung weniger von Outsourcing oder Verlagerung von Betriebsteilen betroffen. Ein Transfer von Arbeitskräften von der Industrie ins Handwerk, um den Fachkräftemangel im Handwerk zu beseitigen, kann aber nur gelingen, wenn die Arbeitsbedingungen im Handwerk durch eine flächendeckende Tarifbindung den ehemaligen Industriearbeitern gute Arbeitsbedingungen bieten.

Zur Stärkung der Flächentarifbindung

Nur 30% 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. Dies führt unter anderem dazu, dass neben qualifizierten Gesellinnen und Gesellen auch viele gut ausgebildete Meister das Handwerk verlassen. Allein im KFZ-Gewerbe und in den Metall- und Elektrohandwerken wandern rund zwei Drittel der jungen Gesellinnen und Gesellen in andere Wirtschaftsbereiche ab.

Auch hier zeigt sich, dass die Handwerksordnung neu justiert werden muss. Die 1956 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 sowie ihren Landes- und Bundesinnungsverbänden 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 sind in den letzten Jahren zunehmend erodiert. So sind beispielsweise in den ostdeutschen Bundesländern lediglich noch knapp 10% der Betriebe Mitglied einer Innung. Viele Betriebsinhaber und Handwerksfunktionäre stehen dort auch 30 Jahre nach dem Fall der Mauer dem Sozialpartnermodell skeptisch und teilweise uninformatiert gegenüber. Aber auch in den westdeutschen Bundesländern ist die Mitgliedschaft in Handwerksinnungen seit Jahren rückläufig.

Die durchschnittliche Lohnlücke von Handwerksbeschäftigten zum Rest der Wirtschaft beträgt mittlerweile ca. 1.000 € im Monat. Selbst innerhalb der Branchen sind nicht selten Lohnunterschiede in dieser Größenordnung anzutreffen.

So erhält in nicht tarifgebundenen Betrieben (OT) im KFZ-Handwerk in Ost-Deutschland ein Mitarbeiter bis zu 1.000 € weniger Entgelt als in tarifgebundenen KFZ-Betrieben in Baden-Württemberg (TV IG Metall).

Sich bei der Tarifarbeit aus den Strukturen und der Aufgabe, einen handwerkspolitischen Ordnungsrahmen zu gestalten davon zu machen, wurde mehrfach durch den Gesetzgeber kritisiert.

Dennoch vermeiden Innungen und Innungsverbände häufig Abschlüsse von Tarifverträgen, die Wirkung für alle Innungsmitglieder haben. Im Gegenteil führten immer mehr Innungen und Innungsverbände durch die Weigerung, Tarifverträge abzuschließen, faktisch OT-Mitgliedschaften ein, wie sie von privatrechtlichen Arbeitgeberverbänden bekannt sind. Diese sich häufende Praxis wurde in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.3.2016 für rechtswidrig und damit für unzulässig erklärt.

Dieser sich über mehrere Jahre hinziehende Rechtsstreit hat den Innungen und Innungsverbänden zwar reine OT-Mitgliedschaften verboten, aber damit wurde noch kein Beitrag geleistet, den Abschluss von Tarifverträgen zu fördern. Das Urteil bezieht sich nur auf bestimmte interne Satzungsregelungen der Innung und hindert die Innungsmitglieder nicht, den Abschluss von Tarifverträgen auf eine gesonderte Tarifgemeinschaft auszulagern (Zwei-Verbände-Lösung). Entsprechende OT-Strukturen sind insbesondere im KFZ-Handwerk mittlerweile in einem Großteil der Bundesländer gängige Praxis.

Sie gehen beispielsweise in Hessen so weit, dass nur Innungsmitglieder auch Mitglied einer Tarifgemeinschaft werden können.

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. Die IG Metall wirbt für regelmäßige Dialoge mit den Handwerksverbänden auf Bundesebene und in den Regionen. Ziel ist es, aus einer starken Mitgliederbasis heraus sozialpartnerschaftliche Tarifverträge und Vereinbarungen zu erarbeiten. Leider sind die Initiativen meist nicht über die Appell-Ebene hinausgekommen.

Tarifverträge sind eine systemrelevante sozialstaatliche Größe. Dies schließt die Herstellung von Tarifverträgen und das Halten und den Aufbau von Tarifbindungen ein. Aus diesem Grund ist der Gesetzgeber befugt und verpflichtet, die dazu notwendigen Strukturen zu stärken, um den Sozialpartnern so die Gestaltung der Arbeitsbedingungen weiterhin zu überlassen.

Weiterer Handlungsbedarf zur Stärkung der Tarifbindung im Handwerk:

Vor diesem Hintergrund besteht - über die im aktuellen Entwurf vorgeschlagenen Änderungen hinaus - erheblicher Bedarf, die Regelungen zum Innungswesen in der Handwerksordnung anzupassen:

Der gemeinwohlfähige Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts sollte einer Innung zukünftig nur zuerkannt werden bzw. fortbestehen, wenn sie ausreichend leistungsfähig ist!

Dazu ist auch die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Abschlusses von Tarifverträgen wesentliche Voraussetzung. Innungen, die sich dieser Aufgabe systematisch entziehen, sollten zu juristischen Personen des Privatrechts werden. Hierzu sind zusätzliche Änderungen der §§ 52 und 53 der HwO erforderlich.

Da in der Praxis die mitgliederstarken Betriebe deutlich stärker am Abschluss von Tarifverträgen interessiert sind, ist bei der Beschlussfassung über entsprechende Anträge diesen Betrieben in Abhängigkeit von der Zahl der Beschäftigten oder der Betriebstätten eine höhere Stimmenzahl zuzuerkennen (siehe: HSI Working Paper NR 10, Änderung §§ 55, 61 HwO).

Im Bereich der Kreishandwerkerschaften schließlich muss die Gründung von Leiharbeitsfirmen untersagt werden, da auch diese Vorgehensweise dazu führt, dass bestehende tarifliche Bindungen unterlaufen werden können.

Obengenannte Vorschläge bewegen sich innerhalb des verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmens, den das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat. Sie können den Abschluss von Tarifverträgen naturgemäß nicht erzwingen, aber durch deutlichere Impulse einen zusätzlichen Anreiz dazu vermitteln.