



**ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUGEWERBE** **ZDB**

**Stellungnahme
zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer
handwerksrechtlicher Vorschriften
zu Nr. 13: Änderung von § 49 HwO
zu Nr. 21,22 und 23: Änderung von §§ 52, 61, 83 HwO**

vom 15. Januar 2021

Vorbemerkung

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) vertritt bundesweit rund 35.000 überwiegend kleine und mittelständische Betriebe des Baugewerbes, in denen mehr als 70 % aller Arbeitnehmer und Auszubildende der Bauwirtschaft beschäftigt werden. Der ZDB ist Spitzenverband im Sinne von § 2 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz (TVG).

Zu Nr.13:

1. Vorgesehene Gesetzesänderung

In § 49 Absatz 1 HwO soll künftig auch die Zulassung zur Meisterprüfung bei Abschluss einer zweijährigen Ausbildung geregelt werden. Es wird damit gesetzlich festgeschrieben, dass bei

Abschluss in einem zweijährigen Ausbildungsberuf eine mindestens einjährige Berufstätigkeit für die Zulassung zur Meisterprüfung erforderlich ist (§ 49 Abs. 1).

Der Gesetzgeber differenziert damit bei der Zulassung zur Meisterprüfung erstmalig zwischen zwei- und dreijährigen Ausbildungsberufen im Handwerk und setzt für Personen mit nur zweijähriger Berufsausbildung eine weitere Praxiserfahrung von einem Jahr voraus.

2. Position des ZDB

Der ZDB lehnt die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab.

a) Ausgangslage

Die zweijährigen Ausbildungsberufe der Bauwirtschaft folgen einer von den Ministerien vorgegebenen Struktur bezogen auf eine Ausbildung im Schwerpunkt. Danach werden im ersten und zweiten Ausbildungsjahr insgesamt Inhalte im Schwerpunkt in 16 Wochen vermittelt. Im Beispiel Ausbaufacharbeiter Schwerpunkt Fliesen-, Platten und Mosaiklegerarbeiten werden in 16 Wochen fachspezifische Inhalte des Berufes Fliesen-, Platten- und Mosaikleger vermittelt. Bei einer dreijährigen Ausbildung werden im 3. Ausbildungsjahr spezifische Inhalte des Berufes Fliesen-, Platten und Mosaikleger in ca. 40 Wochen vermittelt.

b) Bewertung

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ein Ausbaufacharbeiter in einem Jahr Berufstätigkeit die spezifischen Inhalte eines 3. Ausbildungsjahres aneignen kann, die für eine Aufstiegsfortbildung zum Meister aber zwingend erforderlich wären. Das heißt, das Leistungsniveau einer dreijährigen Ausbildung kann nicht in einem Jahr Berufstätigkeit, die nicht systematisch angelegt ist, erlangt werden.

Mit dem Meister im Handwerk wird die Voraussetzung erworben, sich selbständig zu machen. Die Grundlagen für das dafür erforderliche Kompetenzniveau werden nur mit einer dreijährigen Berufsausbildung gelegt. Eine Zulassung einer nur zweijährigen Ausbildung gefährdet die Marke Meister und das damit verbundene Qualitätsniveau dieser Aufstiegsfortbildung.

Mit Erlangung des Meistertitels wird die Berechtigung zur Ausbildung erworben. Die Ergänzung des § 49 würde dazu führen, dass Personen, die eine zweijährige Ausbildung gemacht haben jetzt Lehrlinge in dreijährigen Berufen ausbilden können. Ein damit einhergehender Qualitätsverlust muss unbedingt verhindert werden.

c) Alternativer Lösungsvorschlag

Sofern sich diese Zulassungsvariante nicht verhindern lässt, sollte vor diesem Hintergrund die geforderte Berufstätigkeit für die Zulassung zur Meisterprüfung bei zweijährigen Ausbildungsberufen auf mindestens drei Jahre ausgeweitet werden.

Zu Nr. 21, 22 und 23:

1) Vorgesehene Gesetzesänderung und deren Begründung

Ausweislich der Beschreibung der Probleme und Ziele des Gesetzgebungsverfahrens soll „angesichts der zurückgehenden Tarifbindung im Handwerk...zudem die Aufgabe der Innungen und ihrer Innungsverbände im Bereich des Tarifgeschehens stärker als bisher betont und das entsprechende Bewusstsein der Mitglieder und Organe in den Innungen verbessert werden.“

Hierzu sieht der Gesetzesentwurf folgende Änderungen der Handwerksordnung vor:

- Nr. 21: In § 52 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Interessen“ die Wörter „wozu in besonderem Maße der Abschluss von Tarifverträgen gehört,“ eingefügt.
- Nr. 22: § 61 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- a. In Nummer 9 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.
 - b. Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 10 angefügt:
„10. die Beschlussfassung über die Erteilung oder Aufhebung eines Verhandlungsmandates gegenüber einem Innungsverband zum Abschluss eines Tarifvertrages oder den Abschluss oder die Kündigung eines Tarifvertrages.“
- Nr. 23: In § 83 Absatz 1 Nummer 2 werden nach der Angabe „7 bis 8“ die Wörter „sowie Nummer 10“ eingefügt.

Die Änderungen werden wie folgt begründet:

Zu Nummer 21

(§ 52)

Durch den Einschub in § 52 Absatz 1 Satz 1 soll die Aufgabe der Innung, Verhandlungspartner für den Abschluss von Tarifverträgen zu sein, stärker betont werden. Der Gesetzgeber hat der Innung (und dem Innungsverband) die Tariffähigkeit bewusst verliehen, um die strukturellen Voraussetzungen für den Abschluss von Tarifverträgen im Bereich des Handwerks mit seinen regelmäßig kleinteiligen Strukturen zu fördern. In der Praxis zeigt sich, dass die Innungen ihrer Aufgabe, Tarifverträge abzuschließen, in zunehmendem Maße nicht mehr nachkommen; einige Innungen haben diese Aufgabe sogar aus ihrer Satzung gestrichen. Durch die Ergänzung in § 52 Absatz 1 Satz 1 soll die Aufgabe der Innungen im Bereich des Tarifgeschehens stärker als bisher betont und entsprechendes Bewusstsein bei Mitgliedern und Organen geschaffen werden. Dabei wird durch die Wörter „in besonderem Maße“ hervorgehoben, dass der Abschluss von Tarifverträgen im „gemeinsamen gewerblichen Interesse“ der Innungsmitglieder liegt. Denn

Tarifverträge führen zu gleichen Arbeitsbedingungen im jeweiligen Geltungsbereich, wodurch ein fairer Wettbewerb zwischen den Betrieben gefördert wird und diese zugleich vor innerbetrieblichen Konflikten bewahrt werden.

Zu Nummer 22

(§ 61)

Die Innungsversammlung ist der oberste Souverän der Innung und dasjenige Organ, durch dessen Beschlussfassung die Aufgaben der Innung wahrgenommen werden. Sie trifft alle wesentlichen Entscheidungen der Innung. Die Erteilung oder Aufhebung eines Verhandlungsmandates zum Abschluss eines Tarifvertrages und der Abschluss oder die Kündigung eines Tarifvertrages sind solche wesentlichen Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen für die Innung und ihre Mitglieder haben. Sie sind daher nur von der Innungsversammlung zu treffen. § 61 Absatz 2 ist daher entsprechend anzupassen.

Der im Referentenentwurf vorgeschlagene Gesetzeswortlaut würde faktisch zu einem Erliegen des Tarifgeschehens im Baugewerbe führen.

Zu Nummer 23

(§ 83)

Auch in den Landesinnungsverbänden trifft die Innungsversammlung die wesentlichen Entscheidungen. § 61 Absatz 2 Nummer 10 ist daher in § 83 Absatz 1 Nummer 2 als anwendbare Vorschrift zu ergänzen.

2) Position des ZDB

Der ZDB lehnt die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ab.

a) Ausgangssituation

Der ZDB schließt auf Bundesebene für die ihm angeschlossenen 32 Mitgliedsverbände Tarifverträge ab. Ein Teil dieser Tarifverträge wird nach den Regelungen des Arbeitnehmerentendegesetzes (AEntG) nach § 7 AEntG auf in- und ausländische Unternehmen erstreckt. Dazu gehören der Tarifvertrag über den Bau-Mindestlohn sowie die tariflichen Regelungen zum Urlaubskassenverfahren. Die Erstreckung dieser Tarifverträge setzt gemäß § 3 AEntG voraus, dass sie bundesweit flächendeckend gültig sind, es also keine „weißen Flecken“ gibt.

Die bundesweite Gültigkeit der Tarifverträge wird bisher dadurch erreicht, dass der ZDB aufgrund der Gestaltung seiner Satzung wie auch der Satzungen der ihm angeschlossenen Tarifträgerverbände – bei denen es sich teilweise um Verbände in der Rechtsform des eingetragenen Vereins, teilweise um Landesinnungsverbände handelt – zum Abschluss entsprechender Tarifverträge bevollmächtigt ist und für die ihm angeschlossenen Tarifträgerverbände daher wirksam Tarifverträge auf Bundesebene abschließen kann. (Vgl. hierzu

die einschlägige Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 21. März 2018 ABR 62/16). Die Bevollmächtigung der ZDB-Mitgliedsverbände durch die ihnen angeschlossenen Innungen erfolgt, sofern diese Innungen Mitglied eines eingetragenen Vereins sind, der wiederum als Tarifträgerverband Mitglied des ZDB ist, nach dem gleichen Prinzip der satzungsgemäßen Ermächtigung. Sofern die Innung Mitglied eines Innungsverbandes ist und dieser wiederum Mitglied im ZDB ist, ergibt sich die Bevollmächtigung des Innungsverbandes zum Abschluss für die Innungen aus § 54 Abs. 3 Nr. 1 HwO und die Bevollmächtigung des ZDB zum Abschluss auch mit Wirkung für den Innungsverband aufgrund der Mitgliedschaft im ZDB und der satzungsgemäßen Ermächtigung. In der Praxis stellt sich diese als eine generelle Bevollmächtigung zur Verhandlung von Tarifverträgen vor dem Hintergrund der Regelung des § 2 Abs. 3 TVG dar.

Erfolgt ein Tarifabschluss durch den ZDB, so setzt allerdings dessen Annahme wiederum voraus, dass dem die ZDB-Mitgliedsverbände mit dem dafür in der Satzung vorgesehenen Quorum zustimmen. Seitens der Mitgliedsverbände wird eine Zustimmung ihrerseits davon abhängig gemacht, dass auch die ihnen angeschlossenen Innungen den Tarifabschluss mit dem dafür in der Satzung vorgeschrieben Quorum zustimmen. In der Praxis bedarf es daher für jeden Tarifabschluss einer mehrheitlichen Zustimmung sowohl auf der Ebene der ZDB-Mitgliedsverbände wie auch jeweils innerhalb der ZDB-Mitgliedsverbände auf der Ebene der Innungen, die dann wiederum alle Innungen bindet.

Der hierfür erforderliche Aufwand ist aufgrund der großen Zahl der Innungen beträchtlich. So gehören beispielsweise alleine dem Baugewerbeverband Westfalen – einem Mitgliedsverband des ZDB - 32 Innungen an, die von diesem bei den Abstimmungen einbezogen werden müssen. Insgesamt sind auf Innungsebene mehrere Hundert Innungen zu beteiligen.

b) Problemstellung

Der Gesetzesvorschlag zielt offensichtlich darauf ab, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. März 2016 – 10 C 23.14 umzusetzen, die sich mit der Frage befasst, ob Innungen eine sogenannte gespaltene Mitgliedschaft wahlweise mit oder ohne Tarifbindung einführen können. Das Gericht hatte sich dabei mit der Frage zu befassen, wie tarifpolitische Entscheidungen in Innungen zu treffen sind und mangels klarer Regelungen in der Handwerksordnung dazu ausgeführt, dass die entsprechenden Entscheidungen innerhalb der Innung nicht auf Ausschüsse delegiert werden dürfen, sondern von der Innungsversammlung zu treffen sind (BVerwG vom 23. März 2016 – 10 C 23.14, Rn. 17 ff).

Aus Sicht des ZDB führt die vorgeschlagene Festlegung der Zuständigkeit der Innungsversammlung, durch die eine Delegation der Entscheidung auf einen Ausschuss ausgeschlossen wird, zu praktischen Problemen, die im Kern den Zielen der Regelung, die Tarifbindung im Handwerk zu fördern, zuwiderläuft, ja sie sogar konterkariert. Dies aus mehreren Gründen:

- Der vorgeschlagene Wortlaut des neuen § 61 Abs. 2 Nr. 10 HwO sieht vor, dass „die Beschlussfassung über die Erteilung oder Aufhebung eines Verhandlungsmandats gegenüber einem Innungsverband“ sich jeweils mit einzelnen Tarifverträgen befassen muss („... Abschluss oder die Kündigung eines Tarifvertrages ...“), also keine generelle Bevollmächtigung erteilt werden kann, wie dies beispielsweise auch der Intention des § 2 Abs. 3 TVG entspricht. Dies hätte beispielsweise im Kalenderjahr 2020, in dem für das Baugewerbe vom ZDB insgesamt zehn bundesweite Tarifverträge abgeschlossen wurden, bedeutet, dass vor Eintritt in die Verhandlungen, die zeitversetzt je nach Tarifmaterie aufgenommen wurden, jeweils im Rahmen einer Innungsversammlung ein ausdrückliches Verhandlungsmandat für den speziellen Tarifvertrag hätte erteilt werden müssen. Gleiches wäre erforderlich gewesen, wenn die ZDB-Verhandlungskommission zur Erhöhung des Verhandlungsdrucks vorgeschlagen hätte, einzelne Tarifverträge, über die bisher im ungekündigten Zustand verhandelt wurde, zu kündigen. Angesichts der großen Zahl der nach der Intention des Gesetzesentwurfes vorher zu beteiligenden Innungsversammlungen – für das Baugewerbe bundesweit mehrere hundert – kann definitiv ausgeschlossen werden, dass die verbandlichen Organisationen im Baugewerbe in der Lage gewesen wären, derartige notwendige Beschlusslagen flächendeckend jeweils rechtzeitig herbeizuführen.

Dabei darf auch daran erinnert werden, dass seitens der Gewerkschaftsseite die Erwartung besteht, dass Tarifverhandlungen nicht erst nach Auslaufen der Kündigungsfristen der Tarifverträge – diese betragen beispielsweise beim TV Mindestlohn in der Regel zwei Monate – sondern noch während der Laufzeit aufgenommen werden, um zeitliche Lücken zwischen dem Auslaufen der bisherigen Tarifverträge und deren Neuabschluss zu vermeiden. Da die Innungsversammlungen in der Regel nur in größeren Zeitabständen tagen, ist ihnen eine zeitnahe Begleitung des Tarifgeschehens auf Bundesebene, sofern sie anstatt einer generellen Verhandlungsvollmacht – wie dies bisher üblich ist – spezielle Verhandlungsmandate jeweils für den Abschluss oder die Kündigung eines einzelnen Tarifvertrages erteilen sollen, in der Regel nicht möglich. Die bisherige Praxis zeigt, dass alleine das mehrstufige Abstimmungsverfahren für den Abschluss eines Tarifvertrages auf Bundesebene nur im Rahmen einer Erklärungsfrist von vierzehn Tagen möglich ist, da nur in einem solchen Zeitrahmen eine Abstimmung auch auf Innungsebene über die Annahme eines Tarifvertrages bundesweit organisiert werden kann.

- Der Gesetzesvorschlag berücksichtigt weiterhin nicht, dass die Frage, ob eine Tarifmaterie Gegenstand eines bereits bestehenden Tarifvertrages werden soll, dieser insoweit abgeändert werden soll, oder es hierzu des Abschlusses eines neuen, eigenständigen Tarifvertrages bedarf, sich oft erst in den Verhandlungen selber klärt. Der Gesetzesvorschlag, der auf eine Einzelermächtigung für jeden einzelnen Tarifvorschlag abstellt, würde es dann bei Verhandlungen auf Bundesebene erforderlich machen, auch über diese Frage eine neue bundesweite Abstimmung herbeizuführen, bevor weiterverhandelt werden kann. Dies würde Verhandlungen auf Bundesebene weiter verzögern, da zunächst abgewartet werden müsste, ob alle Innungen einem solchen Vorgehen zustimmen.

- Der Gesetzeswortlaut sieht nur die Erteilung eines Verhandlungsmandats an einen Innungsverband vor. In der Praxis bedienen sich jedoch Innungen hierfür auch anderer Arbeitgeberverbände beispielsweise in der Rechtsform von eingetragenen Vereinen, sofern der Innungsverband nicht tarifpolitisch aktiv sein möchte und die Innung mangels eigener Kapazitäten oder know-hows beispielsweise durch die gewünschte Einbindung in bundesweit abgeschlossene Tarifverträge die Vermittlung einer Tarifbindung auf anderem Wege wünscht.
- Aus den oben genannten Gründen lehnen wir auch die Anwendung von § 61 Abs. 2 Nr. 10 auf Landesinnungsverbände durch § 83 Absatz 1 Nr. 10 (neu) ab.