



## Antrag

der Fraktion der PIRATEN

### **Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit ausbauen, nationale Zugangsbeschränkungen zum Handwerk abbauen**

Der Landtag möge beschließen:

Der Schleswig-Holsteinische Landtag spricht sich für den Erhalt der Meisterprüfung als finale Ausbildungsstufe und als besonderes Qualitätssiegel für Verbraucherinnen und Verbraucher aus. Die Meisterprüfung soll jedoch nicht länger zwingende Vorbedingung für die Führung eines Handwerksbetriebes sein (Meisterpflicht).

Zur schrittweise Erreichung des Ziels der Abschaffung der Meisterpflicht wird die Landesregierung aufgefordert, sich über den Bundesrat zunächst für eine Reform der Handwerksordnung nach folgenden Maßgaben einzusetzen:

1. Alle nicht gefahrgeneigten Gewerke werden von der Meisterpflicht ausgenommen.
2. Die für die Handwerksausübung erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen sollen neben der Meisterprüfung auch durch individuellen Befähigungsnachweis nachgewiesen werden können. Dazu ist die derzeit bestehende Beschränkung dieser Zugangsmöglichkeit auf atypische Ausnahmefälle (§ 8 HO) aufzuheben.
3. Im Rahmen der Altgesellenregelung, die eine Zulassung erfahrener Gesellen zur selbständigen Führung eines Handwerksbetriebs ermöglicht, soll die Ausübung einer herausgehobenen oder verantwortlichen Stellung der leitenden Stellung gleichgestellt werden.

Ferner wird die Landesregierung aufgefordert, Entscheidungen über die Zulassung zum Handwerk wieder von den Handwerkskammern auf staatliche Behörden zurück zu übertragen.

## Begründung:

### I. Allgemeiner Teil

Die duale Ausbildung ist ein Erfolgsmodell und hat europaweiten Vorbildcharakter. Der Erwerb der Meisterqualifikation stellt im dualen Ausbildungssystem die finale Ausbildungsstufe dar. Meister haben die fachlich, betriebswirtschaftlich und rechtlich erforderlichen Kenntnisse nachgewiesen, einen Handwerksbetrieb selbständig führen und Lehrlinge auszubilden zu können. Der Meisterbrief im Handwerk soll deshalb als besonderes Qualitätssiegel für Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten bleiben. Unternehmen dürfen bei ihrem Marktauftritt Begriffe wie „Meisterbetrieb“ ausschließlich dann verwenden, wenn ihnen als verantwortlich leitende Fachkraft ein Handwerksmeister vorsteht.

Dass die Meisterprüfung nach der aktuellen Gesetzeslage in Deutschland allerdings in vielen Handwerksberufen zur zwingenden Vorbedingung für die Führung eines Handwerksbetriebes gemacht wird, ist ein unverhältnismäßig weitreichender Eingriff in die Berufs- und Gewerbefreiheit, der gravierende wirtschaftliche Fehlentwicklungen nach sich zieht (Hemmung von Neugründungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen, hohe Preise, verbreitete Schattenwirtschaft). Die Meisterprüfung soll deshalb künftig keine zwingende Vorbedingung für die selbständige Gewerbeausübung im Handwerk mehr bilden.

#### 1. Gefahrenabwehr

Zur Rechtfertigung der Meisterpflicht wird angeführt, bestimmte handwerkliche Tätigkeiten (z.B. Elektroinstallation, Kfz-Reparatur) seien zu gefährlich für Personen ohne "großen Befähigungsnachweis". Diesen Gefahren lässt sich aber auch ohne zwingende Meisterpflicht Rechnung tragen, etwa mit Vorschriften zum Gewährleistungsrecht, zur Produktsicherheitsrecht, DIN-Normen und Unfallverhütungsvorschriften. Zur weiteren Gefahrenreduzierung kann für die so genannten "Gefahrenhandwerke" ein Sachkundenachweis oder eine besondere berufsspezifische Gefahrenschutzausbildung, die gegebenenfalls in Abständen wiederholt werden könnte, gefordert werden. Ein zeitlich befristeter Sachkundenachweis wäre unter Gesichtspunkten des Gefahrenschutzes zielführender als eine einmalig zu absolvierende Meisterprüfung.

Die Meisterpflicht ist zum Schutz vor Gefahren kaum geeignet. Schon ihr Geltungsbereich ist nicht konsistent am Ziel der Gefahrenabwehr ausgerichtet: Gefährliche Tätigkeiten sind teilweise nicht zulassungspflichtig, ungefährliche Tätigkeiten wohl. Die Abgrenzung handwerklicher zu industriellen Tätigkeiten ist diffus und konturenlos. Backen soll beispielsweise gefährlich sein (Meisterpflicht), Kochen aber nicht (keine Meisterpflicht); Verputzen soll gefährlich sein (Meisterpflicht), das Verkleiden mit Gipskartonplatten jedoch nicht (keine Meisterpflicht).

Vielfältige Ausnahmen von der Meisterpflicht reduzieren deren Eignung zur Gefahrenabwehr weiter. Zulässig ohne Meisterprüfung ist etwa die Ausübung von Gefahrenhandwerken als Reisegewerbe oder als unerheblicher handwerklicher Nebenbetrieb, ebenso eine Zulassung mit Ausnahmegewilligung oder nach der Altgesellenregelung, eine Ausübung als Industriemeister, staatlich geprüfter Techniker oder Hochschulabsolvent der entsprechenden Fachrichtung auch ohne wesentliche Berufserfahrung. Zugelassen sind auch Leistungen ausländischer Unternehmen im Rahmen

der Dienstleistungsfreiheit. In all diesen Fällen wird auf den "großen Befähigungsnachweis" verzichtet, obwohl die verrichtete Tätigkeit ebenso gefährlich ist.

Hinzu kommt, dass auch in Meisterbetrieben der Meister bei der Ausführung der Tätigkeit nicht anwesend sein muss. Die handwerklichen Tätigkeiten werden in der Praxis überwiegend von Gesellen, Auszubildenden und Angelernten ausgeführt. Die Ausführung wird in der Regel von Gesellen überwacht. Auch das Fehlen einer Fortbildungspflicht, um Meister auf neue Entwicklungen und Gefahren einzustellen, zeigt, dass die Meisterpflicht zur Gefahrenabwehr kaum geeignet ist.

In 26 von 28 EU-Ländern gibt es keine vergleichbare Meisterpflicht. Dass man in diesen Staaten gefährlich lebe, wird von keiner Seite behauptet.

## 2. Qualität

Die Meisterpflicht wird mit dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor unqualifizierten Dienstleistungserbringern begründet. Auch zu diesem Zweck ist sie jedoch nicht erforderlich:

Wie bereits ausgeführt, ist die Meisterpflicht vielfach nicht anwendbar und kann bereits aus diesem Grund nicht vor schlechten Leistungen schützen. Wirtschaftswissenschaftliche Studien etwa von Monopolkommission, Deregulierungskommission, DIW, IfW, IWH, Ifo und Sachverständigenrat erwarten umgekehrt einen besseren Service und niedrigere Preise bei Abschaffung der Meisterpflicht. Auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände ist der Auffassung, "dass das Erfordernis der Meisterprüfung bzw. des Großen Befähigungsnachweises für das selbständige Führen eines Handwerksbetriebs weder aus Gründen der Qualitätssicherung und damit des Verbraucherschutzes notwendig ist, noch einer wettbewerbsbegünstigenden Angebotsentwicklung dienlich ist."

In der Praxis sind es ohnehin überwiegend die Gesellen, die die handwerklichen Arbeiten verrichten, während sich Meister häufig auf verwaltende Tätigkeiten beschränken. Die Motivation korrekte Arbeit zu leisten wird eher höher sein, wenn diese Tätigkeiten selbständig auf eigenes Risiko ausgeführt werden als durch abhängig Beschäftigte. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollte es dem Kunden überlassen sein, selbst zu entscheiden, ob er seine Qualitätsansprüche nur durch einen Meisterbetrieb erfüllt sieht oder ob er die Dienstleistung eines Handwerksunternehmens in Anspruch nimmt, das nicht über ein solches Qualitätssiegel verfügt. Nach einer Untersuchung der Nürnberger Gesellschaft für Konsumforschung beurteilten in einer bundesweiten Umfrage fast 30 Prozent der Befragten die Qualität der Arbeit von illegal Beschäftigten sogar besser als die von offiziell beauftragten Handwerkern.

## 3. Ausbildungsleistung

Argumentiert wird ferner, die besondere Ausbildungsleistung bestimmter Handwerke lasse sich nur mit Meisterpflicht aufrecht erhalten.

Tatsächlich geht die Zahl der Auszubildenden in meisterpflichtigen Handwerken seit Jahrzehnten zurück, deutlich stärker als in Industrie und Handel. Die Landesregierung von Baden-Württemberg stellte im Jahr 2010 fest, dass die Zahl der Auszubildenden im nach 2004 zulassungsfreien Handwerk seither etwa gleich geblieben war (LT-Drs. BaWü 14/6462). Landesregierung und Baden-Württembergischer Handwerkstag sahen „keinen Einfluss“ der Novellierung der

Handwerksordnung auf die Gesamtzahl der Ausbildungsverträge im seit 2004 zulassungsfreien Handwerk. Dies spricht gegen die Annahme, dass die Aufhebung der Meisterpflicht in weiteren Gewerken einen negativen Einfluss auf die Zahl der Ausbildungsplätze hätte.

Jedenfalls würde eine Umlage für nicht ausbildende Betriebe genügen, um die Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk auch ohne Meisterzwang zu sichern.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon mit Beschluss vom 5. Dezember 2004 Zweifel an der Erforderlichkeit der Meisterpflicht zur Sicherung der Ausbildungsleistung geäußert, zumal eine Meisterausbildung nicht zwingende Ausbildungsvoraussetzung ist. Mit Urteil vom 9. April 2014 hat das Bundesverwaltungsgericht offen gelassen, ob die Meisterpflicht noch mit dem Ziel der Sicherung der hohen Ausbildungsleistung des Handwerks gerechtfertigt werden kann.

#### 4. Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit

Eine Aufhebung der Meisterpflicht führt dazu, dass Anbieter im Grenzbereich zwischen Handwerk und Nicht-Handwerk oder Eintragungspflicht und Nicht-Eintragungspflicht flexibler und schneller auf Nachfrageänderungen reagieren können. Zurzeit müssen Anbieter bei einer Neuausrichtung ihrer Angebotspalette stets fürchten, gegen die rigiden Regelungen der Handwerksordnung zu verstoßen. Denn bereits durch eine leichte Angebotsveränderung kann ein Nicht-Handwerksbetrieb zum Handwerksbetrieb oder ein unerheblicher handwerklicher Nebenbetrieb zum erheblichen handwerklichen Nebenbetrieb werden und damit sein Inhaber, sollte er keinen Meisterbrief besitzen, einen Gesetzesverstoß begehen.

#### 5. Inländerdiskriminierung

In fast keinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bestehen so hohe Marktzutrittschranken zur Ausübung handwerklicher Gewerbe wie in Deutschland. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit können Betriebe aus dem EU-Ausland handwerkliche Tätigkeiten in Deutschland regelmäßig auch ohne Meisterbrief oder vergleichbare Qualifikation ausführen. Diese Benachteiligung von Inländern und Benachteiligung von Handwerkern aus anderen europäischen Staaten wird als ungerecht empfunden und gefährdet die Akzeptanz der europäischen Integration.

#### 6. Schwarzarbeit

Eine Aufhebung der Meisterpflicht ist nicht zuletzt erforderlich, um die Schwarzarbeit zurückzuführen. Als Schwarzarbeiter im Handwerk gilt zurzeit, „wer ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein“. Dies hat zur Folge, dass „Handwerker ohne Meisterbrief“ ihrer Tätigkeit entweder nur in permanenter Angst vor einer strafrechtlichen Verfolgung nachgehen oder ihr Gewerbe im Verborgenen betreiben und ihre Einkünfte nicht oder nicht vollständig versteuern. Wo Handwerksleistungen in die Schwarzarbeit abgedrängt werden, ist Gefahrenabwehr oder gar Ausbildungsleistung am wenigsten gewährleistet. Dasselbe gilt im Bereich der Eigenarbeit.

## II. Stufenplan zur Reform der Handwerksordnung

Auf dem Weg zur Abschaffung der Meisterpflicht soll sich die Landesregierung über den Bundesrat zunächst für eine Reform der Handwerksordnung nach folgenden Maßgaben einzusetzen:

1. Alle nicht gefahrgeneigten Gewerke sollen von der Meisterpflicht ausgenommen werden, weil die Meisterpflicht hier am wenigsten zu rechtfertigen ist. Erforderlichenfalls kann über eine Ausbildungsumlage nachgedacht werden, um die Zahl der Ausbildungsplätze im Handwerk zu sichern.
2. In den einstweilen weiterhin zulassungspflichtigen Gewerken sollen die für die Handwerksausübung erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen neben der Meisterprüfung auch durch individuellen Befähigungsnachweis nachgewiesen werden können. So ist es etwa in Österreich vorgesehen. Die derzeitige Beschränkung dieser Zugangsmöglichkeit auf atypische Ausnahmefälle (§ 8 HwO) ist nicht gerechtfertigt, wenn dieselben Kenntnisse nachgewiesen werden wie im Zuge der Meisterprüfung.
3. Im Rahmen der Altgesellenregelung, die eine Zulassung erfahrener Gesellen zur selbständigen Führung eines Handwerksbetriebs ermöglicht, soll die langjährige Ausübung einer herausgehobenen oder verantwortlichen Stellung der leitenden Stellung gleichgestellt werden. Dies entspricht den ursprünglichen Reformplänen aus dem Jahr 2003 (BT-Drs. 15/1206) und trägt dem Umstand Rechnung, dass es gerade in kleinen Handwerksbetrieben leitende Stellungen oftmals nicht gibt. Für die Zulassung zum Handwerk soll es beispielsweise genügen, wenn die in einem Betrieb anfallenden einschlägigen Arbeiten überwiegend von dem betreffenden Gesellen ausgeführt worden sind (BT-Drs. 15/1206, S. 28).

## III. Zuständigkeit für Zulassungsentscheidungen

Entscheidungen über die Zulassung zum Handwerk sollen von den Handwerkskammern wieder auf staatliche Behörden übertragen werden, um Interessenkonflikte auszuschließen und einen objektiven und neutralen Gesetzesvollzug zu gewährleisten (BReg, BT-Drs. 15/1481, S. 23). Die Handwerkskammern als Selbstverwaltungseinrichtungen der Handwerksbetriebe können durch restriktive Handhabe versucht sein, Konkurrenz nach Möglichkeit fernzuhalten. Schon der Anschein einer derartigen Motivation ist zu vermeiden. Die Entscheidung, ob jemand einen Beruf ausüben darf, ist grundrechtssensibel und darf nicht von einer Organisation getroffen werden, welche die Interessen der Konkurrenten des Berufseinsteigers zu vertreten hat. Dazu ist die Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach den §§ 7 a, 7 b und 8 der Handwerksordnung sowie der EU/EWR-Handwerk-Verordnung vom 12. März 2008 zu ändern.

Dr. Patrick Breyer, MdL

Torge Schmidt, MdL  
und Fraktion