

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Ziel

Mit rund 1 Million Betriebe und mehr als 5,4 Millionen Erwerbstätigen ist das Handwerk eine der tragenden Säulen des deutschen Mittelstands. Es ist hoch innovativ, regional verankert und erschließt durch seine leistungsfähigen Unternehmen auch erfolgreich neue Märkte auf europäischer und internationaler Ebene.

Im Jahr 2003 wurde die Handwerksordnung novelliert und neu ausgerichtet, um in einer wirtschaftlich angespannten Lage das Handwerk zu stärken und neue Impulse für Unternehmensgründungen, für Beschäftigung und Ausbildung zu geben. Ein wesentlicher Regelungskern dieser letzten größeren Reform des Handwerksrechts war die Aufteilung in zulassungspflichtige und zulassungsfreie Handwerke. Bis Ende 2003 waren in der Anlage A zur Handwerksordnung 94 zulassungspflichtige Handwerke verzeichnet. Durch die Novelle 2004 wurde die Zulassungspflicht dann in 53 Handwerken abgeschafft. Damit besteht die Zulassungspflicht seit 2004 nur noch in 41 Handwerken fort (Anlage A). Die aus der Anlage A herausgenommenen Handwerke bilden seither die Gruppe der zulassungsfreien Handwerke im Ersten Abschnitt der Anlage B (Anlage B1). Die in der ursprünglichen Anlage B enthaltenen handwerksähnlichen Gewerbe sind im Zweiten Abschnitt der Anlage B aufgeführt (Anlage B2).

Der Gesetzgeber hat in der Anlage A zur Handwerksordnung bestimmte Gewerbe aus Gründen der präventiven Gefahrenabwehr sowie zur Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung im gesamtwirtschaftlichen Interesse unter einen Zulassungsvorbehalt gestellt. Die präventive Gefahrenabwehr zielt dabei vorrangig auf den Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter wie der Gesundheit und des Lebens Dritter und sichert zugleich den Erhalt eines hohen Qualitätsstandards beim Verbraucherschutz. Durch die im Handwerk geleistete berufliche Bildung erfolgt eine Aneignung und Weitergabe von Wissen und Kompetenzen mit gesellschaftsübergreifendem Nutzen, so bei der Sicherung des Fachkräftenachwuchses und der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Allein wesentliche Tätigkeiten unterliegen bei den zulassungspflichtigen Handwerksberufen dem Reglementierungsvorbehalt, wobei der Qualifikationsnachweis in der Person des Betriebsleiters erbracht werden muss.

Mit diesem Gesetzentwurf soll die Zulassungspflicht für einzelne Handwerke der Anlage B1 wiedereingeführt werden. Seit der Novelle 2004 haben sich das Be-

rufsbild und auch der Schwerpunkt der praktischen Berufsausübung einzelner zulassungsfreier Handwerke weiterentwickelt und grundlegend verändert. Diese Veränderungen sind so wesentlich, dass sie eine Reglementierung der Ausübung der betroffenen Handwerke zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Wahrung des materiellen und immateriellen Kulturerbes im Sinne eines Wissenstransfers erforderlich machen. Gleichzeitig haben sich die Ausbildungszahlen und die Meisterprüfungen in den Handwerken der Anlage B1 stärker reduziert als in den Handwerken der Anlage A. Durch die Wiedereinführung der Zulassungspflicht als Voraussetzung zum selbstständigen Betrieb der betroffenen Handwerke sollen zum einen die hier genannten Ziele erreicht und zum anderen auch bei der Ausbildungsleistung gesteuert werden.

Die Wiedereinführung erfolgt im Rahmen der europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Zulassungspflicht stellt einen Eingriff in die von Artikel 12 des Grundgesetzes geschützte Berufsfreiheit dar. Ein solcher Eingriff ist erlaubt, wenn er zugunsten eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes erfolgt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Europarechtlich ist die Wiedereinführung an den Grundfreiheiten und dem einschlägigen Sekundärrecht zu prüfen. Eingriffe in Grundfreiheiten können grundsätzlich gerechtfertigt werden, wenn ein tragfähiger Rechtfertigungsgrund eingreift und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

B. Lösung

Durch den Gesetzentwurf werden zwölf derzeit zulassungsfreie Handwerke wieder zulassungspflichtig. Der selbstständige Betrieb eines solchen Handwerks ist dann nur noch zulässig, wenn der Betriebsinhaber oder ein Betriebsleiter in der Handwerksrolle eingetragen ist. Eingetragen in die Handwerksrolle wird, wer die Voraussetzungen der §§ 7 ff. der Handwerksordnung erfüllt, d.h. insbesondere die Meisterprüfung in dem zulassungspflichtigen Handwerk bestanden oder eine Ausübungsberechtigung für das Handwerk erhalten hat. Die bisherigen Ausnahmeregelungen insbesondere in den §§ 7b und 8 der Handwerksordnung bleiben anwendbar.

Die erfolgreich bestandene Meisterprüfung oder eine erteilte Ausübungsberechtigung wird aber nur für solche Handwerke wieder Voraussetzung zum selbstständigen Betrieb des Handwerks, wenn es sich um gefahrgeneigte Handwerke handelt, deren unsachgemäße Ausübung eine Gefahr für Leben und Gesundheit bedeutet oder um solche Handwerke und Handwerkstechniken, die besonders relevant im Umgang mit Kulturgütern sind oder deren Techniken ganz oder teilweise als immaterielles Kulturerbe anzusehen sind und daher ein Transfer von besonderem Wissen und Können notwendig ist.

Für alle natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes selbstständig den Betrieb eines zulassungsfreien Handwerks ausüben, für das künftig die Eintragung in der Handwerksrolle Voraussetzung zum selbstständigen Betrieb sein wird, werden auch ohne bestandene Meisterprüfung oder eine Ausübungsberechtigung in die Handwerksrolle eingetragen. Sie dürfen auch weiterhin ihr Handwerk selbstständig ausüben und erhalten insoweit Bestandsschutz.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen bei der Zulassungspflicht für Meisterprüfungen in der Handwerksordnung haben finanzielle Auswirkungen auf die Ausgaben für das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) im Einzelplan 30. Ausgehend von einem Inkrafttreten der derzeitigen Novellierung des AFBG zum Sommer 2020 entsteht in Kapitel 3002 Titelgruppe 80 ein Mehrbedarf in der nachfolgend dargestellten Höhe. Diese Mehrausgaben könnten nach derzeitiger Prognose gegebenenfalls aus dem Ansatz in Kapitel 3002 Titelgruppe 80 aufgefangen werden.

Mehrausgaben AFBG (in Mio. Euro)

	2020	2021.	2022	2023
Mehrausgaben AFBG insg.	0,950	2,300	2,300	2,300
davon Bund	0,740	1,800	1,800	1,800
davon Länder	0,210	0,500	0,500	0,500

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Natürliche und juristische Personen und Personengesellschaften, die selbstständig ein derzeit zulassungsfreies und künftig zulassungspflichtiges Handwerk ausüben wollen, müssen die Meisterprüfung in dem jeweiligen Handwerk selbst ablegen oder einen Betriebsleiter beschäftigen, der sie bestanden hat. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl an Meisterprüfungen in den neuen zulassungspflichtigen Handwerken ansteigen wird. Durch zusätzlich anfallende Kosten insbesondere für die Teilnahme an Meistervorbereitungskursen erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger um 2 608 640 Euro.

Der zusätzliche zeitliche Erfüllungsaufwand für die Teilnahme an Meistervorbereitungskursen beträgt für die Prüflinge insgesamt 772 800 Stunden jährlich. Hinzu kommt ein zeitlicher Erfüllungsaufwand für die Prüfungsteilnahme in Höhe von 24 288 Stunden sowie ein zeitlicher Aufwand durch die vermehrte Beantragung von Leistungen nach dem Aufstiegsausbildungsförderungsgesetz (AFBG) in Höhe von 600 Stunden.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die steigende Anzahl an Meisterprüfungen müssen auch mehr Meisterprüfungsausschüsse errichtet werden. Die Prüfungen werden bei den Kammern abgenommen. Der zeitliche Aufwand für die ehrenamtlichen Prüfer wird zunehmen. Die ehrenamtlichen Prüfer werden für ihre Tätigkeit entschädigt. Insgesamt erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (Handwerkskammern) um 232 387 Euro.

Der Aufwand, der bei den Kammern darüber hinaus durch den Anstieg an Meisterkursen, Meisterprüfungen und Eintragungen in die Handwerksrolle entsteht, ist geringfügig. Da in den Kammern bereits Prüfungen durchgeführt werden, ist hier keine wesentliche Umstellung zu erwarten. Ein einmaliger sehr geringer Aufwand entsteht für die Übertragung der Bestandsbetriebe aus dem Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks (§ 19 Handwerksordnung) in die Handwerksrolle von Amts wegen. Diese Übertragung erfolgt bei den Handwerkskammern digitalisiert.

F. Weitere Kosten

Es ist zu erwarten, dass die Betriebszahlen der neuen zulassungspflichtigen Handwerke konstant bleiben werden, da auch alle Bestandsbetriebe in die Handwerksrolle eingetragen werden. Damit wird sich auch mittelfristig das Angebot an Handwerksleistungen in diesen Handwerken aufgrund der Neuregelung nicht signifikant rückläufig entwickeln. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau sind daher kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten. Langfristig kann ein Preisanstieg auch aufgrund der zu erwartenden Qualitätssteigerung nicht ausgeschlossen werden.

Für die Prüflinge entstehen durch Prüfungsgebühren zusätzliche Kosten in Höhe von 382 536 Euro.

Die für die Eintragung in der Handwerksrolle neu anfallenden Gebühren entsprechen im Wesentlichen den Gebühren, die derzeit für die Eintragung nach § 19 der Handwerksordnung in das Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks oder eines handwerksähnlichen Gewerbes zu zahlen sind. Hier entsteht daher kein zusätzlicher Aufwand. Die Eintragung der Bestandsbetriebe in die Handwerksrolle erfolgt von Amts wegen, so dass insoweit keine Gebühren für die Betriebe anfallen.

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 18. Oktober 2019 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit der Bundestagsdrucksache 19/14335.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG**Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften (NKR-Nr. 4988, BMWi)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Jährlicher Zeitaufwand: <i>Kosten im Einzelfall:</i> Jährliche Sachkosten: <i>Kosten im Einzelfall:</i>	798.000 Stunden (19,9 Mio. Euro) 1.445 Stunden pro Prüfling 2,6 Mio. Euro 5.900 Euro pro Prüfling
Verwaltung (Länder) Jährlicher Erfüllungsaufwand: <i>Kosten im Einzelfall:</i>	232.000 Euro 368 Euro pro Prüfung
Weitere Kosten (Gebühren) Bürgerinnen und Bürger Jährlich: <i>Gebühren im Einzelfall:</i>	383.000 Euro 700 Euro pro Prüfung
Evaluierung	Die Zuordnung eines Handwerks zu den Anlagen A (zulassungspflichtige Handwerke) und B Abschnitt 1 (zulassungsfreie Handwerke) der Handwerksordnung wird fünf Jahre nach Inkrafttreten der Regelungen überprüft.
Ziele: Kriterien/Indikatoren: Datengrundlage:	Schutz von Leben und Gesundheit; Erhalt von Kulturgütern und immateriellem Kulturerbe; Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung. Daten zu Berufsbildung (Prüfungen und Verträge); Betriebs- und Beschäftigtenzahlen. Datenerhebung bei der Handwerksorganisationen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf. Allerdings hält der NKR es für erforderlich, die Auswirkungen auf den Schutz von Leben und Gesundheit sowie den Zusammenhang zwischen den zusätzlichen Kosten und der Nachwuchsförderung in die Evaluierung einzubeziehen.

II. Im Einzelnen

Mit der Novelle der Handwerksordnung im Jahr 2004 wurde die Zulassungspflicht in 53 von 94 Handwerken abgeschafft. Zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Wahrung von Kulturgütern und immateriellem Kulturerbe sowie zur Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung soll mit diesem Vorhaben die Zulassungspflicht für einzelne Handwerke wieder eingeführt werden. Eine bestandene Meisterprüfung wird damit die Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle und dadurch für den selbstständigen Betrieb eines Handwerks. Wieder zulassungspflichtig werden die folgenden zwölf Handwerke:

- Fliesen-, Platten- und Mosaikleger,
- Betonstein- und Terrazzohersteller,
- Estrichleger,
- Behälter- und Apparatebauer,
- Parkettleger,
- Rollladen- und Sonnenschutztechniker,
- Drechsler und Holzspielzeugmacher,
- Böttcher,
- Raumausstatter,
- Glasveredler,
- Orgel- und Harmoniumbauer und
- Schilder- und Lichtreklamehersteller.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Laut dem Ressort handelt es sich dabei um:

- Handwerke, deren unsachgemäße Ausübung eine Gefahr für Leben und Gesundheit bedeutet oder
- Handwerke, die vom Kulturgüterschutz erfasst werden oder als immaterielles Kulturgut anzusehen sind.

Handwerker, die aktuell selbstständig den Betrieb eines der zwölf Handwerke ausüben, werden auch ohne eine bestandene Meisterprüfung in die Handwerksrolle eingetragen (Bestandsschutz).

II.1. Erfüllungsaufwand

Der Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands für die Bürgerinnen und Bürgern (Prüflinge) und die Verwaltung geht das Ressort von einer Fallzahl von insgesamt rund 550 Prüfungen aus. Diese Schätzung basiert auf der Differenz zwischen der Anzahl der Meisterabschlüsse in den zwölf Handwerken im Jahr 2002 (vor der Abschaffung der Zulassungspflicht) und der aktuellen Anzahl der Abschlüsse. Um den Entwicklungen im Handwerk seit 2002 Rechnung zu tragen, nimmt das Ressort nachvollziehbar an, dass sich die Anzahl der Abschlüsse, analog zu den Handwerken mit Zulassungspflicht, in dem Zeitraum 2012-2018 um rund 22% verringert hätte.

Dieses Vorgehen berücksichtigt nicht die Vielzahl von Motivationen, den Meistertitel im Jahr 2019 und in den folgenden Jahren zu erwerben (z.B. die Arbeitsmarktsituation). Da sich diese Motivationen in den einzelnen Handwerken deutlich unterscheiden können und entsprechende Prognosen eine große Anzahl von Annahmen erfordern, ist diese vereinfachte Methodik in diesem Fall nachvollziehbar.

Bürgerinnen und Bürgern

Für Handwerker, die zukünftig selbstständig den Betrieb eines der Handwerke ausüben wollen, entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Verbindung mit den Meisterprüfungen und Meisterprüfungsvorbereitung. Für die rund 550 Prüflinge wird ein **Sachaufwand von rund 2,6 Mio. Euro pro Jahr** sowie jährlicher **Zeitaufwand von insgesamt rund 798.000 Stunden (19,9 Mio. Euro)** erwartet:

- Anhand einer Studie zur Ermittlung von Kosten für Meisterprüfungsvorbereitungskurse und die Teilnahme an den Meisterprüfungen werden die **Kosten der Prüfungskurse** auf

insgesamt rund 2,6 Mio. Euro pro Jahr geschätzt. Da die Meistervorbereitungskurse keine zwingende Voraussetzung für die Teilnahme an einer Meisterprüfung darstellen, nimmt das Ressort dabei an, dass etwa 20% der Prüflinge die Meistervorbereitungskurse nicht in Anspruch nehmen werden.

- Das Ressort schätzt den durchschnittlichen zeitlichen Umfang der **Meisterprüfungsvorbereitungskurse** auf 1.400 Stunden pro Prüfling. Für die Prüflinge die keine Meistervorbereitungskurse besuchen werden erwartet das Ressort einen Zeitaufwand für den Erwerb des notwendigen Wissens und für die Prüfungsvorbereitung im ähnlichen Umfang. Insgesamt entsteht für die Prüflinge ein Zeitaufwand von rund 773.000 Stunden pro Jahr.
- Für die **Meisterprüfung** wird jährlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 44 Stunden pro Prüfling oder insgesamt rund 24.000 Stunden erwartet.
- Für die vermehrte **Beantragung von Leistungen nach dem Aufstiegsausbildungsförderungsgesetz** (AFBG) wird ein zeitlicher Aufwand in Höhe von 600 Stunden pro Jahr erwartet.

Verwaltung (Länder)

Für die an den Handwerkskammern errichteten Meisterprüfungsausschüsse entsteht **zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 232.000 Euro**:

- Für die **Prüfungsaussicht bei schriftlichen Prüfungen** werden 28 Prüfgruppen und ein Zeitaufwand von 24 Stunden pro Prüfgruppe erwartet. Daraus entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 24.000 Euro.
- Der Zeitaufwand für die **Bewertung** wird auf insgesamt 4,8 Stunden für 552 Prüflinge geschätzt. Daraus ergibt sich jährlicher Erfüllungsaufwand von 93.000 Euro.
- Für die Anwesenheit bei den **praktischen Prüfungen** werden insgesamt drei Stunden (für drei Prüfer jeweils eine Stunde) pro Prüfling erwartet. Daraus entsteht ein Erfüllungsaufwand von rund 58.000 Euro pro Jahr.

Den Handwerkskammern entsteht zusätzlich einmaliger Aufwand für die Übertragung der Bestandsbetriebe aus dem Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks in die Handwerksrolle. Diese Übertragung erfolgt von Amts wegen und digital. Es wird deshalb nur geringfügiger Erfüllungsaufwand erwartet.

Darüber hinaus entsteht aus der **Erweiterung des Kreises der Förderberechtigten nach dem AFBG** ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand bei den AFBG-Vollzugsstellen von **29.300 Euro**.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II.2. Weitere Kosten

Die Prüflinge werden eine Meisterprüfungsgebühr entrichten müssen. Da die Gebühren je nach Handwerkskammer variieren, nimmt das Ressort an, dass eine Meisterprüfungsgebühr im Durchschnitt rund 700 Euro beträgt. Im Saldo entsteht für die Prüflinge damit eine Gebührenbelastung von rund **383.000 Euro** pro Jahr.

Da die Gebühren für die Eintragung in die Handwerksrolle im Wesentlichen den Gebühren für die Eintragung in das Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks entsprechen, wird für die neuen Betriebe keine Gebührensteigerung erwartet.

II.4. Evaluierung

Die Zuordnung eines Handwerks zu den Anlagen A (zulassungspflichtige Handwerke) und B Abschnitt 1 (Zulassungsfreie Handwerke) der Handwerksordnung wird fünf Jahre nach Inkrafttreten der Regelungen überprüft. Dabei wird untersucht, inwiefern die Zuordnung zum Schutz von Leben und Gesundheit, zum Erhalt von Kulturgütern und immateriellem Kulturerbe, sowie zur Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung beigetragen hat. Dafür werden u.a. Daten zur Berufsbildung sowie zu den Betriebs- und Beschäftigtenzahlen erhoben.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf. Allerdings hält der NKR es für erforderlich, die Auswirkungen auf den Schutz von Leben und Gesundheit sowie den Zusammenhang zwischen den zusätzlichen Kosten und der Nachwuchsförderung in die Evaluierung einzubeziehen.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Mayer-Bonde
Berichterstatterin