

Antrag

der Abgeordneten Johanna Voß, Dr. Barbara Höll, Eva Bulling-Schröter, Dr. Diether Dehm, Ralph Lenkert, Sabine Stüber und der Fraktion DIE LINKE.

Handwerkskammern demokratisieren und transparent gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vorteile der Selbstverwaltung im Handwerk liegen auf der Hand: Die Betroffenen organisieren sich selbst, bringen Praxisbezug sowie Sach- und Fachkompetenz ein und tragen zu einer Vielfalt an Ideen und Problemlösungen bei. So wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen.

In den Handwerkskammern besteht eine Pflichtmitgliedschaft. Neben der Aufgabe der Interessenvertretung und Serviceangeboten nehmen die Handwerkskammern hoheitliche Aufgaben etwa im Bereich Ausbildung und Prüfungswesen wahr. Deshalb müssen die Handwerkskammern in besonderem Maße demokratischen Prinzipien genügen und transparent organisiert sein. Hierfür muss der Staat sorgen, indem er die Gesetze entsprechend gestaltet und seiner Aufsichtspflicht nachkommt.

Doch die Wirklichkeit sieht anders aus. Die Handwerkskammern arbeiten weder wirklich demokratisch noch transparent: Wahlhandlungen fallen regelmäßig aus, die Vollversammlungen werden von Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen der meisterpflichtigen Gewerke dominiert, und es gibt kaum Veröffentlichungspflichten. Die Beitragsgestaltung sowie der Betätigungsumfang der Kammern sind für viele Pflichtmitglieder nicht nachvollziehbar. Diese Defizite stellen die demokratische Legitimation der Handwerkskammern in Frage. Trotzdem äußern sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Handwerkskammern vielfach im Namen des Handwerks und vereinnahmen damit in unzulässiger Weise alle Pflichtmitglieder für ihre eigene politische Meinung, während die staatliche Aufsicht vielfach untätig bleibt.

Diesen Schwächen muss die Bundesregierung durch entsprechende Reformen begegnen. Anstatt sich darauf zu verlassen, dass innerhalb der Kammern Verbesserungen angestoßen werden, muss der Staat im Sinne der Pflichtmitglieder die Einhaltung demokratischer Grundsätze sicher stellen. Nur so kann der Grundrechtseingriff in die Vereinigungsfreiheit des Artikels 9 des Grundgesetzes (GG) gerechtfertigt und die Akzeptanz der Handwerkskammern ausgebaut werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zu überprüfen, ob und inwieweit in den Handwerkskammern Mängel bei der Anwendung der geltenden Rechtslage bestehen und gegebenenfalls mithilfe der zur Durchsetzung ihrer Aufsichtsfunktion in Art. 84 Abs. 3 und 4 GG vorgesehenen Kompetenzen auf deren Behebung hinzuwirken,

2. den gesetzlichen Missständen durch eine Änderung der Handwerksordnung (HwO) zu begegnen, indem
 - a) unter Einbeziehung der Betroffenen erörtert wird, wie die Wahlordnung am besten anzupassen ist, um demokratischen Ansprüchen und den Aufgaben der Handwerkskammern am besten zu genügen. In jedem Falle gehört die Friedenswahl abgeschafft, Parität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt, das reine Mehrheitswahlrecht auf das demokratischere Verhältniswahlrecht umgestellt, die Kandidatinnen und Kandidaten detailliert und für alle zugänglich vorgestellt, die ausreichende Berücksichtigung von Einmannbetrieben und Anlage B-Gewerken vorgeschrieben und dafür Sorge getragen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Wahlen informiert werden,
 - b) Veröffentlichungspflichten eingeführt werden, insbesondere für Gehälter der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Handwerkskammern, Aufsichtsratsmandate, Aufwandsentschädigungen, Pensionsansprüche, Bilanzen, Beteiligungen, Haushaltspläne, Kammerbeschlüsse und Wahlabläufe,
 - c) engere Vorgaben für die Beitragsfestsetzung gemacht werden zur Entlastung der Klein- und Kleinstbetriebe und im Sinne einer Harmonisierung. Dafür sollen unter anderem die Beiträge nach Leistungskraft der beitragspflichtigen Kammerzugehörigen gestaffelt werden, die Beiträge progressiv festgesetzt und eine Befreiungsgrenze eingeführt werden,
 - d) jeder Aufgabenwahrnehmung jenseits der hoheitlichen Pflichtaufgaben eine transparente, demokratische Beschlussfassung vorausgehen muss.

Berlin, den 29. März 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Handwerkskammern unterstehen der Aufsicht der Länder (§115 Abs. 1 HwO). Diese beschränkt sich auf eine Rechtsaufsicht. Nur hinsichtlich der Verfahren nach den §§ 7a, 7b, 8 und 9 HwO üben die Länder auch die Fachaufsicht aus (§124 b Abs. 3 HwO), da alle Länder diese Zuständigkeiten auf die Handwerkskammern übertragen haben. Es ist für die Legitimation der Handwerkskammern und zum Schutze der Kammermitglieder unabdingbar, dass die Länder ihrer Aufsichtspflicht nachkommen. Dies gilt zum Beispiel für das Verbot politischer Äußerungen im Namen des Handwerks ohne entsprechendes Mandat. Hier gibt es ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG 8 C 20/09), welches „abwägende und ausgleichende“ Interessenvertretung und „ein höchstmögliches Maß an Objektivität“ vorschreibt. Doch von der Aufsicht weitgehend ungehindert übergehen viele Kammerfunktionäre dieses Gebot. Für betroffene Pflichtmitglieder ist diese Vereinnahmung in höchstem Maße ärgerlich. Auch im Bereich der Erteilung von Ausübungsberechtigungen und Ausnahmebewilligungen (§§ 7a, 7b, 8 und 9 HwO) ist eine kritischere Aufsicht dringend geboten, um im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der Kammern einen objektiven und neutralen Gesetzesvollzug zu gewährleisten und einer zu restriktiven Anwendungspraxis bei Ausnahmeregelungen entgegenzutreten. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa zur Meisterpflicht konstatiert, dass „die geschilderten Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Freiheit der Berufswahl die Notwendigkeit [begründen], die Ausnahmeregelung (...) großzügig anzuwenden.“ (1 BvR 1730/02, 25)

Ein weiteres Problemfeld sind die Vollversammlungswahlen. Die nach §20 Anlage C HwO mögliche Friedenswahl bewirkt regelmäßig, dass Wahlen faktisch entfallen. Denn ist im Wahlbezirk nur ein Wahlvorschlag zugelassen, so gelten die darauf bezeichneten Bewerberinnen und Bewerber auch ohne Wahlhandlung als gewählt. Seit Inkrafttreten der Handwerksordnung am 24. September 1953 fanden

in 53 Handwerkskammern bis auf drei Ausnahmen alle Wahlen als sog. Friedenswahl statt (vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 17/6844, Antwort auf Frage 7). Dies steht im Widerspruch zu den mit der Wahlordnung verfolgten Zwecken: „Als Regelfall geht die für die Handwerkskammern in Anlage C zur Handwerksordnung erlassene Wahlordnung aber von der Zulassung von mehreren Wahlvorschlägen und der Durchführung einer Briefwahl aus.“ (Bundestagsdrucksache – Nr. 17/6844, Antwort auf Frage 9). Auch der Vorsitzende des Institutes für Kammerrecht (IFK), Prof. Dr. Kluth, empfiehlt in diesem Punkt mittelfristig eine Umorientierung in den Handwerkskammern (vgl. „aktuelle Stellungnahme 2/11“ des IFK). Er stellt fest: „Hier hat sich inzwischen ein hoher Grad der Perfektion in der Argumentation entwickelt, die auf Absprachen beruhenden Friedenswahlen als Akt demokratischer Legitimation erscheinen zu lassen. (...) Wahlen ohne konkurrenzziellen Kandidatur- und Wahlakt gibt es unter dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht.“ Aufgefangen wird dieses Defizit teilweise durch „Vorwahlen“ innerhalb der verschiedenen Gewerkschaften bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und auf Arbeitgeberseite in den Innungen, deren Ergebnisse jeweils auf einer Liste zusammengeführt werden. Doch so haben es Nicht-Organisierte schwer, auf eine Liste zu kommen, und nicht alle Stimmen haben gleiches Gewicht.

Für die Listenaufstellung sieht §93 Abs. 2 HwO die Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Besonderheiten und wirtschaftlicher Bedeutung“ vor. In den Kammersatzungen wird dies umgesetzt, indem abhängig von Umsatz, Zahl der Beschäftigten und Zahl der Betriebe festgelegt wird, wie viele Kandidatinnen und Kandidaten aus welcher der sieben Gewerbegruppen zu sein haben. Ein Interessensausgleich, der aufgrund unterschiedlicher Betriebsgrößen, meisterpflichtigem oder meisterfreiem Gewerk oder anderer politischer Überzeugung notwendig wäre, findet keinen Niederschlag in den Satzungsvorgaben zur Zusammensetzung der Vollversammlung. So besteht die Gefahr, dass meisterfreie Handwerkerinnen und Handwerker sowie Kleinbetriebe dominiert werden. Beispielsweise sieht die Satzung der Handwerkskammer Leipzig 31 Plätze in der Vollversammlung für das zulassungspflichtige Gewerbe der Anlage A vor und für Gewerbe der Anlage B nur 5. Weiterhin besteht ein Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Ursprünglich sollte im Sinne einer drittelparitätischen Verteilung der Sitze in den Kammerorganen auch zwischen Einmannbetrieben und den übrigen Handwerksbetrieben unterschieden werden. Der Arbeitskreis „Zukunft Handwerk“ der Arbeitnehmervizepräsidentinnen und -präsidenten schreibt in seinem Positionspapier vom 17. Oktober 2009: „Im Laufe der Zeit hat sich eine Verteilung 1/3 Gesellen und 2/3 Arbeitgeber entwickelt. Durch das hierbei entstehende Ungleichgewicht kann die Arbeitgeber-Bank die Kammerpolitik komplett dominieren. Hierdurch kommt es in vielen Fällen zu einer einseitigen Willensbildung in den Kammergremien. (...) Die paritätische Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist unverzichtbar.“

Darüber hinaus fehlen Veröffentlichungspflichten über die Höhe der Geschäftsführergehälter, über die Aufwandsentschädigungen, über Pensionsansprüche, über Aufsichtsratsmandate, über den Haushaltsplan, über die Bilanzen sowie die Wahlergebnisse (vgl. Bundestagsdrucksache 17/6844, Antwort der Bundesregierung auf Frage 13 bis 16). Die Wahlergebnisse müssen zwar gegenüber den obersten Landesbehörden gemeldet werden. Den obersten Landesbehörden liegt ebenfalls der Haushaltsplan vor, der ihrer Genehmigung bedarf. Doch die Pflichtmitglieder und die Allgemeinheit haben kaum Einblick in die Entscheidungen der Vollversammlung. Bei den gesetzlichen Krankenkassen als Körperschaften öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung hingegen müssen die Vergütungen der einzelnen Vorstandsmitglieder veröffentlicht werden. Auch Angaben zu Einnahmen und Ausgaben, zur Liquidität sowie der Mitgliederentwicklung sollen nach Wunsch der Regierungskoalition veröffentlicht werden. Ziel ist, ein "effizientes und wirtschaftliches Verhalten der Kassen zu fördern". Dieses Prinzip muss auch bei den Handwerkskammern gelten.

Außerdem gibt es zur Gestaltung der Beitragsordnung zu wenige Vorgaben. Bestimmt wird nur, dass die Beiträge nach der Leistungskraft der beitragspflichtigen Kammerzugehörigen gestaffelt werden können und dass es für erstmalig angemeldete Gewerbe bestimmte Beitragsbefreiungen gibt. Geringe Gewinne bzw. Verluste führen nur zu einer Beitragsbefreiung für „Personen, die nach §90 Abs. 3 HwO Mitglied der Handwerkskammer sind und deren Gewerbeertrag (...) 5.200 Euro nicht übersteigt“ (§113 Abs. 2) HwO) und nur wenn diese ihre gewerbliche Tätigkeit „erstmalig nach dem 30. Dezember 2003 anmelden“ (§90 Abs. 4 HwO). Folge ist, dass je nach Kammerzuständigkeit die Beitragsbelastung sehr unterschiedlich ausfällt und Klein- sowie Kleinbetriebe unverhältnismäßig stark belastet werden. Die Handwerkskammer Dresden etwa staffelte 2011 den vom Gewinn abhängigen

Zusatzbeitrag progressiv, während die Handwerkskammer für München und Oberbayern ihn degressiv staffelte und die Handwerkskammer Berlin ihn überhaupt nicht staffelte. Der Freibetrag für den Zusatzbeitrag betrug 2011 bei der Handwerkskammer Berlin 5112,92 €, in der Handwerkskammer Düsseldorf 24.500 €. Dem muss durch engere gesetzliche Vorgaben begegnet werden.

Auch ist eine klare Begrenzung der Aufgaben bzw. eine transparent vollzogene Beschlussfassung notwendig, um den Tätigkeitsbereich der Kammern auf das Nötige zu begrenzen. Dies würde zusätzlich unnötig hohe Beiträge verhindern.

elektronische Vorab-Fassung*

Antrag

der Abgeordneten Johanna Voß, Dr. Barbara Höll, Eva Bulling-Schröter, Dr. Diether Dehm, Jutta Krellmann, Ralph Lenkert, Sabine Stüber und der Fraktion DIE LINKE.

Handwerksnovelle evaluieren, hohes Qualifikationsniveau sicherstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Handwerksnovelle 2004 wurden die umfangreichsten Änderungen seit Bestehen der Handwerksordnung (HwO) vorgenommen. Kern der Gesetzesänderungen war, die Meisterpflicht (Großer Befähigungsnachweis) als Voraussetzung zur selbstständigen Berufsausübung in 53 Gewerken aufzuheben. Die damalige rot-grüne Bundesregierung wollte mit der Reform „den Großen Befähigungsnachweis und die wirtschaftliche Entwicklung des Handwerks stärken, Existenzgründungen erleichtern, Arbeitsplätze sichern sowie Impulse für neue Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze geben“ (Bundestagsdrucksache 15/1481, S. 1). Die Inländerdiskriminierung sollte abgebaut, strukturelle Hemmnisse beseitigt werden. Seitdem müssen Handwerkerinnen und Handwerker der zulassungsfrei gewordenen B1-Gewerke nicht einmal eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen, um sich selbstständig machen zu dürfen. Die Gewerkschaften kritisierten diese Regelung stark und führen ein geringeres Qualifikationsniveau und eine drastisch gesunkene Ausbildungsquote darauf zurück.

Es sollte sich von selbst verstehen, die Auswirkungen einer solch umfassenden Reform grundlegend zu evaluieren – zumal das Handwerk als wichtiger Teil der Wirtschaft gilt. „Im Handwerk arbeiten in 988 000 Betrieben ca. 4,73 Millionen Menschen und fast 440 000 Lehrlinge. Somit sind 11,7 Prozent der Erwerbstätigen und 29,3 Prozent aller Auszubildenden in Deutschland im Handwerk tätig. Sie erwirtschafteten 2010 einen Umsatz von rund 492 Mrd. Euro“ (Bundestagsdrucksache 17/6457, S. 2). Bisher hat die Bundesregierung die Handwerksnovelle jedoch nicht evaluiert - „mit Blick auf die wenigen Jahre seit der Novellierung und auch wegen der bestehenden Datenlage“ (Bundestagsdrucksache 17/3373, S. 23). Offenbar fehlt der schwarz-gelben Koalition der politische Wille, die Geschicke des Handwerks positiv mitzugestalten.

Die Erfassung der notwendigen Daten zu veranlassen und zur Verfügung zu stellen, liegt in der Verantwortung der Bundesregierung. Es ist angezeigt, die daraus hervorgehenden Entwicklungen politisch einzuordnen und Position zu beziehen. Die Antworten auf parlamentarische Anfragen können eine umfassende Evaluierung nicht ersetzen – auch weil die Bundesregierung bei vielen Fragen einräumen muss, dass keine konkreten Zahlen oder keine Erkenntnisse vorliegen. So liegen der Bundesregierung beispielsweise keine Erkenntnisse „zur Auswirkung der teilweisen Abschaffung der Meisterpflicht auf die Qualität der Handwerksleistungen“, „zur Qualität der Ausbildung im Handwerksbereich“ und „zur Auswirkung der Aussetzung der AEVO für die zulassungsfreien Handwerke“ vor (vgl. Bundestagsdrucksache 17/7313, S. 5 und 6). Auch eine amtliche Statistik darüber, wie viele Handwerksbetriebe seit 2004 Insolvenz anmelden mussten, und konkrete Zahlen zu Handwerksbetrieben mit Inhaberinnen

und Inhabern aus anderen EU-Ländern liegen der Bundesregierung nicht vor (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3373, S 20 und 17/7313, S.8). Eine verantwortungsvolle Handwerkspolitik setzt differenziertes Zahlenmaterial jedoch voraus.

Deshalb muss für eine Evaluierung nach Branchen und den Gewerken der Anlage A (zulassungspflichtige Handwerke), B1 (zulassungsfreie Handwerke) und B2 (handwerksähnliche Gewerke) zur HwO unterschieden werden. Ausbildungsleistung, Teilnahmen an der Ausbildungseignungsprüfung, Umsatz, Löhne, Beschäftigtenzahlen, Betriebsgründungen, Insolvenzen sowie Qualität der erbrachten Leistungen müssen untersucht werden. Außerdem ist zu prüfen, wie sich die Qualifikation der Selbstständigen in Gewerken der Anlage B1 und B2 aufteilt und wie sich die Tarifbindung der Beschäftigten in diesen Gewerken entwickelt hat. Auch die Anzahl der erteilten, abgelehnten und zurückgezogenen Anträge auf eine Ausübungsberechtigung für zulassungspflichtige Handwerke nach § 7b HwO (Altgesellenregelung) und Ausnahmegewilligungen nach § 8 HwO sowie nach § 9 HwO für Handwerkerinnen und Handwerker aus dem europäischen Ausland ist festzustellen. Denn der Meistertitel soll als Qualifikationsnachweis dienen, darf aber nicht zur Marktabschottung missbraucht werden. Bei vorhandener Qualifikation müssen die genannten Zugangswege offen stehen. Auch das Bundesverfassungsgericht mahnte bereits, aufgrund des Eingriffs in die Freiheit der Berufswahl die Ausnahmeregelung großzügig anzuwenden (1 BvR 1730/02, 25). Zu prüfen ist deshalb ferner, ob die 2004 geschaffte Möglichkeit zurückgenommen werden sollte, nach § 124b Satz 1 HwO die Zuständigkeiten hinsichtlich der Verfahren nach den §§ 7a, 7b, 8 und 9 HwO auf die Handwerkskammern zu übertragen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die für eine Evaluation der novellierten Handwerksordnung erforderlichen Daten zu erheben;
2. die Handwerksordnung von 2004 unter Einbeziehung der Betroffenen, unterschieden nach Branchen und nach Gewerken der Anlage A, B1 und B2, insbesondere im Hinblick auf Ausbildungsleistung, Teilnahmen an der Ausbildungseignungsprüfung, Umsatz, Löhne, Tarifbindung, Beschäftigtenzahlen, Betriebsgründungen, Insolvenzen sowie Qualität der erbrachten Leistungen umfassend qualitativ und quantitativ zu evaluieren;
3. sicherzustellen, dass im Bereich des meisterpflichtigen Handwerks alternative Zugangsmöglichkeiten der Handwerksordnung bei gleichwertiger Qualifikation großzügig anerkannt werden;
4. eine qualifizierte Ausbildung für alle Handwerksberufe sicherzustellen;
5. das Gefälle zwischen Gewerken der Anlage A und der Anlage B1 abzubauen, indem der Gesellenbrief als Mindestqualifikation vorgeschrieben wird, um sich in einem Handwerk der Anlage B selbstständig machen zu können.

Berlin, den 30. März 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Mit der Handwerksnovelle 2004 fiel der Regelungszweck für die Meisterpflicht weg, "einen Beitrag zur Sicherung des Leistungsstands und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft [zu] leisten". Weiterhin meisterpflichtig sind nur die gefahren geneigten Gewerke und solche mit einer hohen Ausbildungsleistung (s. Anlage A HwO). Für B1-Gewerke fungiert der Meistertitel nur noch als freiwilliger Qualifikationsnachweis. Darüber hinaus wurde der Meistervorbehalt für Anlage A-Handwerke weiter eingeschränkt. So wurde das Inhaberprinzip aufgehoben: Besitzerinnen und Besitzer eines Betriebes für ein zulassungspflichtiges Hand-

werk müssen nicht mehr selbst Meister sein, sondern können eine Meisterin oder einen Meister als Betriebsleiter einstellen. Auch die Altgesellenregelung (§ 7b HwO) wurde eingeführt: Mit Ausnahme der Gewerke Schornsteinfeger, Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädietechniker, Orthopädienschuhmacher und Zahntechniker können sich erfahrene Geselleninnen und Gesellen in Zukunft auch in den zulassungspflichtigen Handwerken selbstständig machen. Voraussetzung ist, dass sie sechs Jahre praktische Tätigkeit in dem Handwerk vorweisen können, davon vier Jahre in leitender Position. Die Handwerksreform war und ist sehr umstritten. Im Fliesenlegerhandwerk beispielsweise fiel die Notwendigkeit einer Mindestqualifikation weg. Daraufhin ist die Zahl der eingetragenen Betriebe besonders stark gewachsen: von 25.545 in 2005 auf 59.352 in 2009. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank im gleichen Zeitraum jedoch laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von 24.220 auf 22.797. Die IG BAU sieht darin ein starkes Indiz für Scheinselbstständigkeit. Gleichzeitig wirken sich sinkende Beschäftigtengrößen und geringere Qualifikationen auch auf die Ausbildungsfähigkeit der Handwerke der Anlage B1 aus: Der Anteil der Handwerksbetriebe, die sich an der Ausbildung beteiligen, ist seit Inkrafttreten der Handwerksnovelle rückläufig (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3373, S. 20).

Zur Gesamtbeurteilung der Gesetzesnovelle ist jedoch eine differenzierte Untersuchung notwendig. Auch die CDU/CSU forderte 2003 in einem Antrag (Bundestagsdrucksache 15/1107) die Einführung einer Revisionsklausel: „Die Reform der Handwerksordnung trifft einen ebenso sensiblen wie wichtigen Wirtschaftsbereich unseres Landes. Es ist daher ein Gebot der Vernunft, dass jeweils nach sieben Jahren eine Überprüfung der neuen Regelungen stattfindet. Dabei muss festgestellt werden, welche Auswirkungen die Neuordnung der Handwerksnovelle für die Betriebe nach sich gezogen hat, und müssen ggf. Anpassungen bei der Zuordnung in die Anlagen A und B vorgenommen werden.“ Trotz Ankündigung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2005 steht eine Evaluierung der Handwerksordnung immer noch aus.

elektronische Vorabfassung