

## **Antrag**

**der Abg. Beate Fauser u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Wirtschaftsministeriums**

### **Auswirkungen der novellierten Handwerksordnung**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. inwieweit die novellierte Handwerksordnung im Handwerk zu erheblichen Veränderungen in den Bereichen Existenzgründung, Schwarzarbeit, Insolvenzen und Scheinselbstständigkeit geführt hat;
2. wie sich die Änderung der Handwerksordnung auf die Entwicklung einzelner Branchen im Handwerk sowie deren Handwerksbetriebe ausgewirkt hat, auch im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten und Auszubildenden im Handwerk;
3. welche Auswirkungen die Abschaffung der Meisterprüfung als Voraussetzung der selbstständigen Handwerksausübung für die betroffenen Betriebe hat und wie sich diese auf den Wettbewerb in Baden-Württemberg auswirken;
4. ob die Qualität der Handwerksleistung in den nun von der Meisterpflicht ausgenommenen Handwerksberufen weiterhin sichergestellt bleibt und wie dies auch weiterhin gewährleistet werden kann;
5. inwieweit eine mittelfristig sinkende Ausbildungsbereitschaft in den von der Meisterpflicht ausgenommenen Handwerkern zu befürchten ist und wie gegebenenfalls einer solchen Entwicklung entgegengesteuert werden kann;
6. welche Auswirkungen die Aufhebung des „Inhaberprinzips“ auf die Zahl und Struktur der Handwerksunternehmen hat;

7. wie sich die Zahl der Gesellen- und Meisterprüfungen durch die novellierte Handwerksordnung landesweit verändert hat.

21.07.2009

Fauser, Kleinmann, Dr. Wetzel,  
Bachmann, Dr. Bullinger FDP/DVP

#### Begründung

Nach dem Geschäftsgericht des BWHT nehmen die Meisterprüfungen rapide ab, die Qualifikation für zukünftige Unternehmer wird dadurch geschwächt. War eine Meisterprüfung der Beweis dafür, dass die angehenden Unternehmerinnen und Unternehmer kaufmännisches Fachwissen, berufliche Fähigkeiten und Durchstehvermögen bewiesen haben, sind die heutigen Firmengründerinnen und Firmengründer heute wesentlich schlechter vorbereitet.

In den zulassungsfreien Gewerken nimmt die Anzahl der Mitarbeiter kontinuierlich ab, und es entwickeln sich vermehrt 1-Mann-Betriebe, die nicht in der Lage sind, auszubilden. Die professionelle Ausbildung junger Menschen war in den früheren Jahren das Qualitätsmerkmal für Baden-Württemberg. Junge Menschen, die eine Ausbildung in einem Betrieb durchlaufen hatten, waren in vielen Berufen hervorragend einsetzbar und haben sich flexibel und selbstständig weiterentwickeln können. Es gilt mittelfristig zu überprüfen, welche negativen Auswirkungen sich durch Unterqualifizierung bei uns einstellen. Darüber hinaus wäre für unsere Gesellschaft und deren wirtschaftliche Entwicklung wichtig zu wissen, welche Gewinnerwartungen diese Existenzgründungen haben, um mittelfristig einen größeren Betrieb aufbauen, bzw. Investitionen tätigen zu können. Selbstständige, die mittelfristig in Hartz IV und Altersarmut enden, würden zu großen sozialen Verwerfungen führen.

#### Stellungnahme\*)

Mit Schreiben vom 29. September 2009 Nr. 3-4421.20/91 nimmt das Wirtschaftsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*1. inwieweit die novellierte Handwerksordnung im Handwerk zu erheblichen Veränderungen in den Bereichen Existenzgründung, Schwarzarbeit, Insolvenzen und Scheinselbstständigkeit geführt hat;*

Existenzgründungen:

In den Jahren 2003 bis 2005 gab es bundesweit eine allgemeine Gründungswelle. Diese war u. a. beeinflusst von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, wie dem am 1. Januar 2003 eingeführten Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) oder der Möglichkeit von Personen aus den am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten, in Baden-Württemberg als Unternehmer zu arbeiten, während die Arbeitnehmerfreizügigkeit noch immer eingeschränkt ist. Die HwO-Novelle hat Existenzgründungen im Handwerk im Rahmen dieser Gründungswelle bedeutend vereinfacht. Die hohe Anzahl der Betriebsgründungen im ab 1. Januar 2004 zulassungsfreien Handwerk ist aber auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Gründungswelle zu sehen. Dazu kommt, dass viele Betriebe aus dem handwerksähnlichen Gewerbe in das zulassungsfreie Handwerk umfirmiert haben (beispielsweise Teppichreiniger

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

zu Gebäudereinigern oder Bodenleger zu Parkettlegern). Die in der Statistik ausgewiesenen Zugänge lassen sich nicht in Neugründungen und Umfirmierungen aufspalten.

Grundsätzlich ist die Zahl der Existenzgründungen im zulassungsfreien Handwerk ab 2004 stark gestiegen. Sie liegt immer noch auf hohem Niveau, seit 2007 sind die Veränderungen jedoch wesentlich geringer.

<b>Entwicklung des Betriebsbestands und der Zugänge in denjenigen Gewerken, die ab 2004 zulassungsfrei sind (Anlage B1 ab 2004)</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Bestand am 31.12.</b>	<b>Veränderung (%)</b>	<b>Zugänge</b>	<b>in % vom Bestand</b>
2000	12.026		719	6,0%
2001	11.860	-1,4%	672	5,7%
2002	11.619	-2,0%	545	4,7%
2003	11.385	-2,0%	623	5,5%
2004	13.832	21,5%	3.403	24,6%
2005	16.353	18,2%	4.055	24,8%
2006	18.578	13,6%	4.122	22,2%
2007	20.005	7,7%	3.877	19,4%
2008	20.897	4,5%	3.740	17,9%

© BWHT 2009

Bei den Existenzgründungen in den weiterhin meisterpflichtigen Handwerken hat sich seit dem Jahr 2004 ein Trend hin zu einer geringen Zunahme entwickelt, was neben üblichen Schwankungen auch auf die „Altgesellenregelung“ der HwO-Novelle zurückzuführen sein dürfte. Demnach kann sich ein Geselle mit mindestens 6-jähriger Berufserfahrung in seinem Handwerk, davon mindestens 4 Jahre in leitender Stellung, selbstständig machen.

<b>Entwicklung des Betriebsbestands und der Zugänge in denjenigen Gewerken, die auch nach 2004 noch zulassungspflichtig sind (Anlage A ab 2004)</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Bestand am 31.12.</b>	<b>Veränderung (%)</b>	<b>Zugänge</b>	<b>in % vom Bestand</b>
2000	85.525		5.424	6,3%
2001	84.595	-1,1%	4.788	5,7%
2002	83.658	-1,1%	4.354	5,2%
2003	82.667	-1,2%	4.461	5,4%
2004	83.145	0,6%	5.521	6,6%
2005	83.687	0,7%	5.443	6,5%
2006	83.910	0,3%	4.929	5,9%
2007	84.011	0,1%	4.795	5,7%
2008	83.917	-0,1%	4.893	5,8%

© BWHT 2009

Das Volkswirtschaftliche Institut für Mittelstand und Handwerk (ifh) an der Universität Göttingen geht davon aus, dass heute im zulassungspflichtigen Handwerk 75 % aller Zugänge Existenzgründungen (Neugründungen oder Übernahmen) sind. Die restlichen Zugänge sind sog. Umgründungen, d. h. es handelt sich um Rechtsformänderungen, Änderungen bei den Gesellschaftern o. Ä. Im zulassungsfreien Handwerk wird von 95 % Existenzgründungen ausgegangen.

**Schwarzarbeit:**

Statistische Erhebungen über den Umfang der Schwarzarbeit im Handwerk vor und nach der Novellierung existieren nicht.

Die HwO-Novelle hat durch die Streichung der Meisterpflicht in verschiedenen Handwerksgerwerken dazu geführt, dass bei Tätigkeiten in diesen Bereichen bei fehlendem Meisterbrief im Gegensatz zu früher keine Schwarzarbeit mehr vorliegt. Die Novellierung der HwO ist einer der Gründe, die Prof. Schneider von der Johannes Kepler Universität Linz für die von 2004 bis 2008 rückläufige Schattenwirtschaft anführt.

Für die Bereiche, die weiterhin der Meisterpflicht unterliegen, gibt es keinerlei Anzeichen, dass sich durch die neue HWO etwas geändert hat.

**Insolvenzen:**

Die Anzahl der Insolvenzen ist im Handwerk nur wenig aussagekräftig, da die Insolvenz ein Instrument ist, das hauptsächlich große Betriebe nutzen. Kleine Betriebe stellen ihre Tätigkeit zumeist einfach ein. Daher ist die Zahl der aus der Handwerksrolle gelöschten Betriebe aussagekräftiger.

Diese Statistik zeigt, dass ab 2004 bis heute die Zahl der Betriebslösungen im zulassungsfreien Handwerk stark zunimmt. Im Jahr 2004 wurden von 100 Betrieben rund 7 gelöscht, 2008 waren es 14 von 100 Betrieben. Demgegenüber ist die Lösungsquote im zulassungspflichtigen Handwerk mit rund 6 bis 7 % seit dem Jahr 2000 annähernd konstant geblieben. Hier zeigt sich die größere Bestandskraft der Meisterbetriebe. Die hohe Lösungsquote im zulassungsfreien Handwerk ist ein Indiz dafür, dass sich viele kleine, zum Teil auch schlecht vorbereitete Gründungen nicht am Markt halten können.

<b>Entwicklung der Betriebslösungen in denjenigen Gewerken, die ab dem Jahr 2004 zulassungsfrei sind (Anlage B1 ab 2004)</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Löschungen</b>	<b>in % vom Bestand</b>	
2000	1.030	8.6%	
2001	838	7.1%	
2002	777	6.7%	
2003	857	7.5%	
2004	953	6.9%	
2005	1.534	9.4%	
2006	1.897	10.2%	
2007	2.450	12.2%	
2008	2.848	13.6%	

© BWHT 2009

<b>Entwicklung der Betriebslösungen in denjenigen Gewerken, die auch nach 2004 noch zulassungspflichtig sind (Anlage A ab 2004)</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Löschungen</b>	<b>in % vom Bestand</b>	
2000	5.942	6.9%	
2001	5.718	6.8%	
2002	5.309	6.3%	
2003	5.452	6.6%	
2004	5.044	6.1%	
2005	4.901	5.9%	
2006	4.706	5.6%	
2007	4.694	5.6%	
2008	4.987	5.9%	

© BWHT 2009

Auch hier gilt wieder, dass eine Löschung nicht unbedingt eine Betriebsstilllegung bedeuten muss. Eine Löschung erfolgt auch bei einer Betriebsübernahme oder einer „Umgründung“ (s. o.).

## Scheinselbstständigkeit:

Der Wegfall der Meisterpflicht bei den jetzt zulassungsfreien Handwerken erleichtert es, dass Mitarbeiter aus ihren Beschäftigungsbetrieben ausscheiden, eine eigene Firma gründen, um anschließend als Subunternehmer für ihren früheren Arbeitgeber tätig zu werden. Vor der Novelle wäre die Gründung einer eigenen Firma in diesen Gewerken ohne Meisterprüfung nur als GmbH-Gründung mit einem angestellten Meister möglich gewesen.

Auch im zulassungspflichtigen Handwerk wurde mit der Einführung der sog. Altgesellenregelung (§ 7b HwO) die Möglichkeit geschaffen, sich ohne Meisterprüfung selbstständig zu machen. Da hier jedoch die Zugangsvoraussetzungen hoch sind (ein Handwerksrolleneintrag erfolgt nur, wenn Voraussetzungen wie bestandene Gesellenprüfung und langjährige weitgehend eigenverantwortliche Ausübung des Berufs nachgewiesen werden), ist davon auszugehen, dass hier Scheinselbstständigkeit nur in sehr seltenen Fällen vorkommt.

Eine Quantifizierung der Personenzahl, die auf diesem Weg zusätzlich in der Scheinselbstständigkeit tätig werden, ist nicht möglich.

*2. wie sich die Änderung der Handwerksordnung auf die Entwicklung einzelner Branchen im Handwerk sowie deren Handwerksbetriebe ausgewirkt hat, auch im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten und Auszubildenden im Handwerk;*

Innerhalb des zulassungsfreien Handwerks haben nur wenige Gewerke einen Betriebszuwachs erfahren. Stark gewachsen sind die Gebäudereiniger, die ihren Bestand im Vergleich zum Jahr 2000 sechsfacht haben, sowie Fliesenleger und Parkettleger, die ihren Bestand ungefähr verdreifacht haben. Daneben haben auch die Betriebszahlen der Raumausstatter stark zugenommen, wenn auch in geringerem Umfang wie die vorgenannten. Die Betriebsbestände der übrigen Gewerke wurden von der Novellierung nur wenig beeinflusst. An diesen Gewerken zeigt sich, dass vor allem die Gewerke gewachsen sind, die sehr arbeitsintensiv sind und keinen großen Kapitaleinsatz verlangen.

Entwicklung des Betriebsbestands in ausgewählten, ab 2004 zulassungsfrei gestellten Gewerken					
Gewerk	Bestand am 31.12.2000	Bestand am 31.12.2003	Bestand am 31.12.2008	Veränderung 2000–2008	Veränderung 03–08 (%)
Gebäudereiniger	646	771	3.764	+483%	+388%
Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	1.847	1.908	5.210	+182%	+173%
Parkettleger	256	270	596	+133%	+121%
Raumausstatter	1.527	1.411	2.493	+63%	+77%
© BWHT 2009					

Über die Beschäftigten im zulassungsfreien Handwerk können keine detaillierten Aussagen gemacht werden. Jedoch kann man für das gesamte Handwerk sagen, dass sich mit der HwO-Novellierung der Trend zu sinkenden Beschäftigtenzahlen im Handwerk nicht umgekehrt hat, während der Betriebsbestand gestiegen ist. So hatten im Jahr 2004 120.780 Handwerksbetriebe (Anlage A und B1-Handwerke) noch rd. 731.000 Beschäftigte, während im Jahr 2008 129.285 Betriebe nur noch 704.000 Beschäftigte hatten.

Dies weist auf die Gründung vieler Kleinunternehmen oder Ein-Personen-Unternehmen hin. Das bestätigt auch das Ergebnis einer Studie des Institutes zur Zukunft der Arbeit (IZA Discussion Paper 3880), nach der nur rund 20 % aller männlichen Ich-AG-Gründer zusätzliches Personal eingestellt haben. Der heutige Handwerksbetrieb ist im Vergleich zu 2004 durchschnittlich um einen Mitarbeiter kleiner.

Zur Ausbildung siehe Punkt 5.

*3. welche Auswirkungen die Abschaffung der Meisterprüfung als Voraussetzung der selbstständigen Handwerksausübung für die betroffenen Betriebe hat und wie sich diese auf den Wettbewerb in Baden-Württemberg auswirken;*

Nach Darstellung des Baden-Württembergischen Handwerkstags BWHT fehlt den Existenzgründern ohne Meisterbrief häufig das Wissen, das sie in der Meisterprüfungsvorbereitung erworben hätten. Dazu gehört vor allem kaufmännisches Wissen, aber auch pädagogisches Wissen für die betriebliche Ausbildung. Man kann vermuten, dass ein Teil der großen Anzahl an Betrieben, die wieder schließen, dies aufgrund von fehlendem kaufmännischem Wissen und daraus folgenden falschen Einschätzungen und Kalkulationen tun.

Andererseits können die Ein-Personen-Betriebe ohne Zusatzkosten für Personal und ohne Kosten für die Ausbildung kalkulieren und damit im Vergleich zu großen Ausbildungsbetrieben günstigere Angebote machen, was für eine Verschärfung des Wettbewerbs spricht.

*4. ob die Qualität der Handwerksleistung in den nun von der Meisterpflicht ausgenommenen Handwerksberufen weiterhin sichergestellt bleibt und wie dies auch weiterhin gewährleistet werden kann;*

Mittlerweile weisen nach Darstellung des BWHT neun von zehn Existenzgründer im zulassungsfreien Handwerk keine direkte fachliche Qualifikation mehr nach. Zudem sind die neugegründeten Betriebe oft Ein-Personen-Betriebe. Es ist zu vermuten, dass dies Auswirkungen auf die Qualität der Handwerksleistung, vor allem aber auf die Innovationskraft im Handwerk hat.

Die technischen und betriebswirtschaftlichen Beratungsangebote der Handwerkskammern und Fachverbände stehen auch den zulassungsfreien Handwerkern offen, genauso wie die von den Handwerkskammern und den Fachverbänden angebotenen Fort- und Weiterbildungsangebote.

Daten, ob und wie häufig zulassungsfreie Handwerker diese Angebote in Anspruch nehmen, liegen jedoch nicht vor. Nach Einschätzung der Beratungsstellen ist von einer eher geringen Inanspruchnahme durch B1-Handwerkern auszugehen.

*5. inwieweit eine mittelfristig sinkende Ausbildungsbereitschaft in den von der Meisterpflicht ausgenommenen Handwerkern zu befürchten ist und wie gegebenenfalls einer solchen Entwicklung entgegengesteuert werden kann;*

Zwar ist die absolute Anzahl der Auszubildenden in den nun zulassungsfreien Berufen in den letzten Jahren nicht gesunken, jedoch hat die Ausbildungsleistung nicht mit dem Betriebswachstum Schritt gehalten. Kamen im Jahr 2000 noch 30 Azubis auf 100 B1-Betriebe, so sind es 2008 nur noch 14. Zum Vergleich: Im zulassungspflichtigen Handwerk kommen auf 100 Betriebe rund 55 Auszubildende. Diese Quote ist seit Jahren stabil.

Die fehlende Meisterqualifizierung ist an sich kein Ausbildungshemmnis. Der Betrieb muss lediglich die Qualifikationen nach der Ausbildereignungsverordnung (AEVO) nachweisen. Dies ist zum Beispiel durch Abschluss einer Prüfung nach der AEVO bei den zuständigen Stellen möglich. Dann können auch Betriebe ohne Meisterzwang ausbilden. Die sinkende Ausbildungsquote bei den B1-Betrieben spricht dafür, dass die meisten B1-Betriebe wohl diese Prüfung scheuen.

Das Wirtschaftsministerium fördert seit Jahren die Ausbildungsbereitschaft gerade der kleinen Betriebe durch verschiedene Maßnahmen. So werden unter anderem Lehrstellenwerber unterstützt, die gerade die kleinen Betriebe dazu motivieren, auszubilden (Programm: Azubi attraktiv). Ferner wird die Bildung von Ausbildungsverbänden gefördert, sofern die Breite der Ausbildungsinhalte in einem Betrieb nicht die Erfordernisse der Ausbildungsordnung abdeckt (Programm: Azubi im Verbund). Ferner unterstützt das Wirtschaftsministerium seit Jahren die Durchführung von Lehrgängen in der Überbetrieblichen Berufsausbildung (ÜBA). Diese sichert eine gleichmäßig hohe Qualität der Ausbildung unabhängig von der Ausbildungsleistungsfähigkeit des einzelnen Betriebes. Besonders für Handwerksbetriebe stellt die ÜBA eine spürbare personelle und finanzielle Entlastung

dar, da sie nicht alle für die Ausbildung notwendigen Maschinen anschaffen oder spezielle Arbeitsplätze einrichten müssen.

*6. welche Auswirkungen die Aufhebung des „Inhaberprinzips“ auf die Zahl und Struktur der Handwerksunternehmen hat;*

Mit der Novelle der Handwerksordnung ging auch die Aufgabe des sogenannten Inhaberprinzips einher. In der Vergangenheit war erforderlich, dass der Inhaber eines Handwerksbetriebes zugleich auch die fachliche Befähigung in Form eines Meisterbriefes oder einer gleichwertigen Qualifikation vorweisen musste. Dies hat sich zum 1. Januar 2004 geändert, weshalb nunmehr auch ein Einzelunternehmer einen Betriebsleiter beschäftigen darf, um in die Handwerksrolle eingetragen werden zu können. Vor der Novelle konnten nur Kapitalgesellschaften (z. B. GmbH) mit einem angestellten Betriebsleiter in die Handwerksrolle eingetragen werden.

Seit 2004 werden pro Jahr rund 500 Einzelunternehmen über die Betriebsleiterregelung in die Handwerksrolle eingetragen.

Da die Übergabe bzw. die Weiterführung von Handwerksbetrieben durch die Aufhebung des Inhaberprinzips erleichtert wurde, ist davon auszugehen, dass nur ein Teil dieser Betriebe über andere Möglichkeiten (Ausnahmegenehmigung, Gründung einer GmbH o. ä.) gegründet oder erhalten worden wäre.

Die Auswirkungen des Wegfalls des Inhaberprinzips lassen sich in ihrer Gesamtheit jedoch schlecht abschätzen.

*7. wie sich die Zahl der Gesellen- und Meisterprüfungen durch die novellierte Handwerksordnung landesweit verändert hat.*

Entwicklung der bestandenen Meister- und Gesellenprüfungen				
Jahr	bestandene Gesellenprüfungen		bestandene Meisterprüfungen	
	Nach 2004 weiterzulassungspflichtige Handwerke	Nach 2004 zulassungsfreie Handwerke	Nach 2004 weiterzulassungspflichtige Handwerke	Nach 2004 zulassungsfreie Handwerke
2000	14.860	1.093	3.915	457
2001	14.607	960	3.760	416
2002	14.148	1.142	3.560	408
2003	14.197	1.123	3.722	409
2004	13.581	934	3.275	329
2005	13.282	973	2.993	245
2006	13.395	1.016	3.147	198
2007	14.878	1.170	3.182	209
2008	13.856	1.155	3.181	202

© BWHT 2009

Wie die Tabelle zeigt, hatte die Novellierung der Handwerksordnung keinen Einfluss auf die Gesellenprüfungen.

Auffällig ist jedoch ein Rückgang der Meisterprüfungen in den Jahren 2004 und 2005. Dies hängt zum Teil mit dem Wegfall der Zulassungspflicht bzw. im zulassungspflichtigen Handwerk mit der Altgesellenregelung zusammen. Gleichzeitig ist die Entwicklung bei den Meisterprüfungen jedoch das Ergebnis von Veränderungen bei der Anzahl der Lehrverträge und Gesellenprüfungen in den 90er-Jahren. Mitte der 90er-Jahre gingen die Gesellenprüfungen im Handwerk (und vorgelegt die neuen Lehrverträge im Handwerk Anfang der 90er-Jahre) zurück. Wenn im Durchschnitt zwischen der Gesellen- und der Meisterprüfung eines Handwerkers acht Jahre liegen, führt dies zu sinkenden Meisterzahlen ab 2003.

Seit 2006 pendelt sich die Zahl der Meisterprüfungen bei rund 3200 bestandenen Prüfungen im zulassungspflichtigen Handwerk und rund 200 bestandenen Prüfungen im zulassungsfreien Handwerk ein.

Pfister

Wirtschaftsminister