



---

**Dokumentation**

---

**Fragen zur Meisterpflicht im Handwerk**

**Fragen zur Meisterpflicht im Handwerk**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 – 030/19  
Abschluss der Arbeit: 5.3.2019  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Historische Entwicklung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Aktuelle Diskussion</b>	<b>6</b>
3.1.	Positionen in Bundestag und Bundesrat	6
3.2.	Weitere Diskussionsbeiträge	7

## 1. Einleitung

Dieser Darstellung liegen Fragen nach der historischen Entwicklung der Gesetzgebung zur Meisterpflicht im Handwerk, nach den Positionen von Bundestag und Bundesrat und aktuellen Reformüberlegungen zugrunde. Dabei wird die historische Betrachtung auf den Zeitraum ab der Handwerksnovelle 1998 beschränkt. Auch wurde keine Recherche aller in den letzten Wahlperioden seit der Handwerksnovelle 2003 im Deutschen Bundestag auffindbaren Initiativen durchgeführt. Eine echte Historie der Meisterpflicht im deutschen Handwerk müsste in einem anderen Kontext betrachtet werden.

## 2. Historische Entwicklung

Ein vollständiger Nachweis der Entwicklung der Handwerksordnung kann in der Datenbank JURIS mit dem Stichwort „Handwerksordnung“ auf dem Button „Änderungshistorie“ abgerufen werden. Hier werden Schwerpunkte seit 1998 gesetzt.

*Cybulka* erläutert in seinem Aufsatz „Die Handwerksnovelle 1998“ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2000, S. 136 ff, nach Beck online) die wichtigsten Änderungen der Handwerksordnung und ihrer Anlage A - **Anlage 1** - . „Der >Große Befähigungsnachweis< (die Meisterprüfung) wurde nicht in Frage gestellt“, schreibt er.

In *Cybulkas* daran anschließenden Aufsatz „Die Entwicklung des Handwerksrechts 1995-2001“ (NVwZ 2003, S. 164 ff., nach Beck-online, **Anlage 2**) heißt es: „In den Berichtszeitraum fiel die Änderung und Neufassung der Handwerksordnung, in Kraft getreten am 1. 4. 1998, deren Hauptziel es war, die Ausübung handwerksübergreifender Tätigkeiten zu erleichtern und damit den Handwerkern größere Flexibilität bei der Anbietung ihrer Leistungen einzuräumen. Über die Handwerksnovelle wurde gesondert in NVwZ 2000, 136 ff., berichtet. Außerdem wurden in der Zwischenzeit Pflichtmitgliedschaft in der Handwerkskammer und Großer Befähigungsnachweis durch das BVerwG bzw. BVerfG bestätigt, während der EuGH das Verfahren zur Eintragung in die Handwerksrolle für EU-Angehörige als gemeinschaftsrechtswidrig einstufte. Im Zentrum dieses Beitrages stehen deshalb neben den Abgrenzungsproblemen des Handwerksbetriebes vorrangig europarechtliche Fragen sowie Probleme der Handwerksorganisation.“

In den Jahren 2003 und 2004 wurde die Handwerksordnung erneut reformiert. Durch das Dritte Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 24.12.2003, BGBl. I, 2934 ff., wurden auch die Anlagen A und B geändert. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften“ vom 15.8.2003<sup>1</sup> hieß es: *„Die Änderungen der Handwerksordnung (HwO) und weiterer handwerksrechtlicher Vorschriften sollen den großen Befähigungsnachweis und die wirtschaftliche Entwicklung des Handwerks stärken, Existenzgründungen erleichtern, Arbeitsplätze sichern sowie Impulse für neue Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze geben. Die Inländerdiskriminierung wird abgebaut, strukturelle Hemmnisse werden beseitigt. Mit*

---

1 BT-Drs. 15/1481, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/15/014/1501481.pdf>. Der Gesetzentwurf wurde im Folgenden als erledigt erklärt und durch den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf BT-Drs. 15/1206 ersetzt. Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit befindet sich auf BT-Drs. 15/2083, die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses auf BT-Drs. 15/2246.

der Novelle werden nicht notwendige Regulierungen abgebaut. Das Handwerk befindet sich in einer spätestens seit 1995 anhaltenden negativen Entwicklung. Die seit langem als Berufszugangsvoraussetzung bestehende Meisterprüfung hat jedenfalls seit 1953 keine nennenswerten Reformen erfahren. Die schwierige wirtschaftliche Situation des Handwerks hat im Wesentlichen strukturelle Ursachen. Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen Handwerken und von Handwerken gegenüber anderen Gewerben verhindern, dass Leistungen kundengerecht gebündelt und aus einer Hand angeboten werden können. Auch partizipiert das Handwerk kaum an der Entwicklung innovativer Bereiche. Deutschland ist neben Luxemburg das einzige europäische Land mit vergleichbaren Berufszugangsvoraussetzungen. Angesichts der Entwicklung im Handwerk verstärken sich Zweifel, ob die subjektive Berufszugangsschranke der Meisterprüfung noch ausreichend durch die „Erhaltung des Leistungsstandes und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und die Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft“ abgedeckt ist. Daher soll die Anlage A der HwO auf den Kreis der Handwerke beschränkt werden, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter entstehen können. Damit wird der handwerkliche Befähigungsnachweis verfassungsrechtlich stärker abgesichert. Die Novelle soll das Handwerksrecht zukunftsfähig, zukunftssicher und europafest machen. (...) Durch die Reduzierung der Handwerke der Anlage A HwO auf solche Handwerke, bei deren Ausübung Gefahren für die Gesundheit oder das Leben Dritter entstehen können, wird für zahlreiche Gewerbe das Erfordernis der Meisterprüfung als Berufszugangsvoraussetzung abgeschafft. Letztere werden als zulassungsfreie Handwerksgewerbe in die Anlage B Abschnitt 1 überführt. Damit wird Gewerbetreibenden in diesen Bereichen eine Selbständigkeit ohne obligatorischen Meistertitel ermöglicht. Insoweit werden Abgrenzungsprobleme innerhalb der in der Anlage A verbleibenden Handwerke und gegenüber den in die Anlage B überführten Handwerken sowie auch zwischen diesen beseitigt. Den Kunden kann ein breites Angebot von Leistungen aus einer Hand angeboten werden. Für Existenzgründer entfällt die Hürde der Meisterprüfung als Berufszugangsvoraussetzung, was sich positiv auf das Gründungsgeschehen auswirken wird. Eine größere Anzahl neuer Kleinbetriebe wird zu einer besseren Versorgung der Kunden und Verbraucher beitragen. Außerdem wird ein Beitrag zur Steigerung der im europäischen Durchschnitt niedrigen Selbständigenquote von 9,3 % in Deutschland (im Gegensatz zu 12,3 % EU-Durchschnitt) geleistet. Für die Handwerksgewerbe der Anlage B wird die Möglichkeit des fakultativen Meisters als Qualitätssiegel geschaffen. Der fakultative Meister kann sich im Wettbewerb ungehindert mit dem Gütesiegel der Meisterprüfung darstellen. Die Meisterprüfungskosten für die Handwerke der Anlage B werden, soweit die Möglichkeit des fakultativen Meisters nicht genutzt wird, entfallen. Soweit bisher zulassungspflichtige Handwerke in Anlage B überführt werden, wird die bisher bestehende Inländerdiskriminierung vollständig beseitigt. Die Zulassungsfreiheit zahlreicher bisher zum Vorbehaltsbereich gehörender Gewerbe wird zu mehr Wettbewerb führen. Das Inhaberprinzip wird aufgehoben. Natürliche Personen und Personengesellschaften können handwerkliche Betriebe gründen und übernehmen, ohne dass sie selbst die handwerksrechtliche Befähigung besitzen müssen, wie dies bereits seit langem bei den juristischen Personen der Fall ist. Ausreichend ist, wenn ein Betriebsleiter mit Meisterbrief bzw. Ausnahmegewilligung eingestellt wird. Nachfolgeprobleme im Handwerk werden dadurch erheblich entschärft. Gesellen der zulassungspflichtigen Handwerke der Anlage A mit 10-jähriger Berufserfahrung, davon 5 Jahre in herausgehobener, verantwortungsvoller oder leitender Stellung, erhalten einen Anspruch auf Eintragung in die Handwerksrolle. Die Ausbildung im Handwerk wird attraktiver, da der Gesellenabschluss mehr Perspektiven bietet. Ingenieure und Techniker werden unter erleichterten Bedingungen zur selbständigen Handwerksausübung zugelassen. Die Ausbildungsleistung insgesamt wird durch die vorgesehenen Regelungen nicht beeinträchtigt. Vielmehr soll durch die Überführung zahlreicher Handwerksgewerbe in die Anlage B einschließlich der dazu gehörigen Ausbildungsverordnungen, die erhalten

*bleiben, die Ausbildungsleistung innerhalb der Anlage B erheblich verbessert werden. Dies dürfte für andere Gewerbe der Anlage B Anreiz sein, sich für eine Ausbildungsordnung einzusetzen.“*

Diese Reform wurde auch in der juristischen Literatur begleitet und umfangreich kommentiert. Hier soll nur auf einige Aufsätze nach Erscheinungsdatum hingewiesen werden, die im Intranetangebot des Deutschen Bundestages abgerufen werden können:

**Jahn, Ralf**, Die Änderungen im Recht der Industrie- und Handelskammern per 01.01.2004, in: Gewerbearchiv (GewArch) 2004, S. 41 ff (abrufbar über Juris).

**Beaucamp, Guy**, „Meister ade – zur Novelle der Handwerksordnung“, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2004, S. 1458 ff. (abrufbar über die Elektronischen Zeitschriften im Bibliothekskatalog).

**Wiemers, Matthias/Sonder, Nicolas**, Das Handwerksrecht zwischen Liberalisierung und Europäisierung, in: DÖV (Die öffentliche Verwaltung) 2011, S. 104 ff (abrufbar bei Beck online).

**Kramer, Urs**, Die Meisterpflicht im Handwerk – Relikt oder Weg in die Zukunft?, in: GewArch 2013, 105ff. (abrufbar über JURIS).

**Leisner, Walther Georg**, Der „Meister“ und sein Richter – Die handwerksrechtliche Berufs(de)regulierung der Meisterpflicht im Lichte der Rechtsprechung von EuGH und BVerfG, in: GewArch Beilage WiVerw Nr. 04/2014, 229 (abrufbar bei JURIS).

### 3. Aktuelle Diskussion

#### 3.1. Positionen in Bundestag und Bundesrat

Die Große Koalition hat im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart, in bestimmten Berufen den Meisterbrief wieder zur Voraussetzung für eine selbständige Tätigkeit zu machen. „Wir werden den Meisterbrief erhalten und verteidigen. Wir werden prüfen, wie wir ihn für einzelne Berufsbilder EU-konform einführen können.“, heißt es da.<sup>2</sup>

Die Fraktion der AfD hat am 25. September 2018 einen Antrag mit dem Titel „Meisterpflicht wieder einführen – Handwerk stärken“ in den Bundestag eingebracht, der am 13.12.2018 in den federführenden Ausschuss (Ausschuss für Wirtschaft und Energie) zur Beratung überwiesen wurde.<sup>3</sup>

---

2 Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) Zeile 2975 ff..

3 BT-Drs. 19/4633, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/046/1904633.pdf>.

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat am 18.10.2018 eine Kleine Anfrage zum Thema „Auswirkungen der Handwerksnovelle 2004“ an die Bundesregierung gestellt, die am 28. 11.2018 beantwortet wurde.<sup>4</sup>

Auch ein Antrag der FDP Fraktion vom 11.12.2018 zum Thema „Ausbildung und berufliche Aufstiegsfortbildung in Deutschland und Europa stärken“ wurde am 13. 12. 2018 in den federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Beratung überwiesen.<sup>5</sup>

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 15.2.2019 einem Antrag der Bayerischen Landesregierung vom September 2018 zur Wiedereinführung des verpflichtenden Meisterbriefs in einzelnen nach der Handwerksordnung zulassungsfreien Handwerken zugestimmt.<sup>6</sup>

### 3.2. Weitere Diskussionsbeiträge

Die Monopolkommission spricht sich gegen die Rückkehr zum Meisterzwang aus. *„Zurzeit wird die Wiedereinführung des Meisterzwangs für einzelne der im Jahr 2004 zulassungsfrei gestellten Handwerksberufe diskutiert. In dem Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode finden sich an verschiedenen Stellen Aussagen, die auf eine Ausweitung des Meisterzwangs im Handwerk hindeuten. Nachdem sich einzelne Politiker in der Presse für eine Ausweitung des Meisterzwangs ausgesprochen hatten, brachte zunächst die bayerische Landesregierung im Bundesrat einen Antrag zur Ausweitung des Meisterzwangs ein, bevor im Dezember 2018 der Bundestag anlässlich zweier Anträge der AfD sowie der FDP über das Thema debattierte. Dort wurde beschlossen, die Vorlagen zur weiteren federführenden Beratung in den Ausschuss für Wirtschaft und Energie zu überweisen. Als wesentliche Gründe für eine Ausweitung des Meisterzwangs werden angeführt, dass sich die Qualität der Arbeit in den zulassungsfreien Gewerken teilweise deutlich verschlechtert habe und weniger Nachwuchs ausgebildet werde.“*, schreibt die Monopolkommission. Und zusammenfassend heißt es: *„Die Marktentwicklung seit der teilweisen Liberalisierung des Handwerks liefert keine überzeugenden Argumente für eine solche Berufszugangsbeschränkung. Die Möglichkeit, den Meisterbrief freiwillig zu erwerben, bleibt hiervon unberührt.“*<sup>7</sup>

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) spricht sich für eine Wiedereinführung der Meisterpflicht aus und berichtet unter „Aktuelles“ (abgerufen am 4.3.2019), dass aktuell eine Koalitionsarbeitsgruppe im Deutschen Bundestag Optionen zur Wiedereinführung prüfe. „Angesichts der breiten Unterstützung für eine Wiedereinführung in zulassungsfreien Ge-

---

4 BT-Drs. 19/6095, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/060/1906095.pdf> .

5 BT-Drs. 19/6415, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/064/1906415.pdf> .

6 Antrag des Freistaats Bayern auf BR-Drs. 464/18. Die vollständige Dokumentation der Beratung im Bundesrat und des Bundesratsbeschlusses findet sich unter dem Link <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2018/0401-0500/0464-18.html>.

7 Policy Brief Ausgabe 2 Januar 2019, [https://www.monopolkommission.de/images/Policy\\_Brief/MK\\_Policy\\_Brief\\_2.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_2.pdf) .

---

werken erwartet das Handwerk, dass die Bundesregierung zeitnah einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegt.“<sup>8</sup> Der ZDH hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, inwieweit eine Ausdehnung der Meisterpflicht recht möglich ist. Das Gutachten von *Burgi, Martin*, „Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1 – Handwerken in die Anlage A zur HwO“ vom 24. September 2018 kann im Internet abgerufen werden<sup>9</sup> (**Anlage 3a**). Eine Kurzfassung hat *Burgi* in *GewArch* 2018, S. 449 ff. unter dem Titel „Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der sog. Rückvermeisterung: Ergebnisse einer Studie“ veröffentlicht (**Anlage 3b**).

**Wiemers, Matthias** nimmt in dem Artikel „Die Re-Regulierung im Handwerksrecht – rechtliche Optionen für den neuen Bundestag“ die Diskussion zum Anlass, Möglichkeiten und Grenzen der Wiedereinführung der Meisterpflicht zu prüfen.<sup>10</sup>

Ein weiterer aktueller Beitrag ist von **Kamp, Florian/Weiß, Johannes**, „Die Wiedereinführung der Meisterpflicht für die B1-Gewerke – Feuer des Prometheus oder Büchse der Pandora?“, in: *GewArch* 2018, S. 450 ff. (abrufbar über JURIS – **Anlage 5**).

\* \* \*

---

8 <https://www.zdh.de/fachbereiche/organisation-und-recht/ja-zum-meister/> .

9 [https://www.zdh.de/fileadmin/user\\_upload/themen/Recht/Rundschreiben\\_2018/Prof. Dr. Martin Burgi Rechtsgutachten Meisterbrief final.pdf](https://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/themen/Recht/Rundschreiben_2018/Prof._Dr._Martin_Burgi_Rechtsgutachten_Meisterbrief_final.pdf) .

10 Verwaltungsrundschau 8/2018, S.257 – 264, **Anlage 4**.