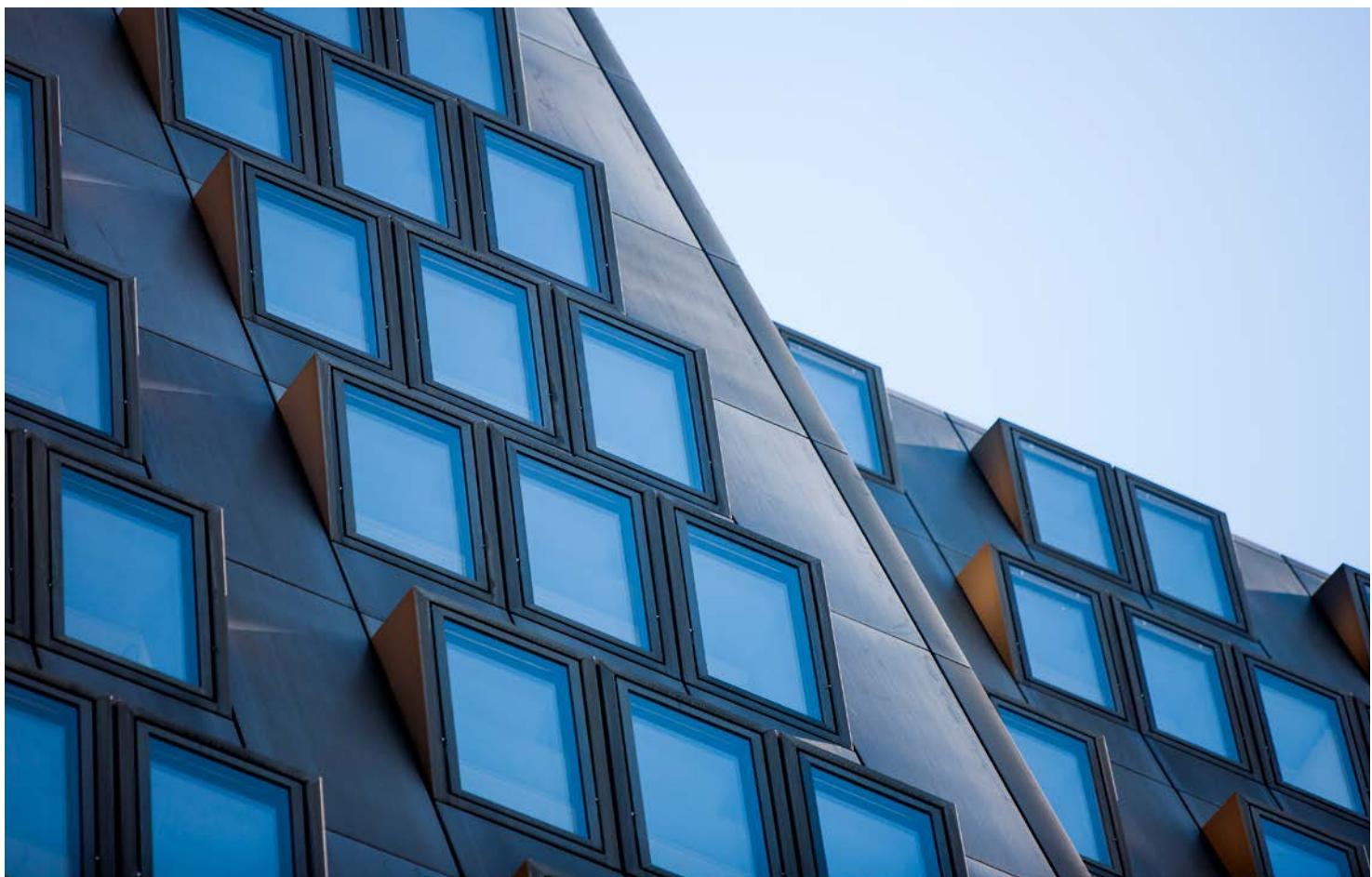




Zugang zur gewerblichen Berufsausübung

Bericht des Rechnungshofes

Reihe BUND 2019/37





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHsprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Rahmenbedingungen des gewerblichen Berufszugangs	14
Historische Entwicklung (Überblick)	14
Europäische Vorgaben – Umsetzung in Österreich	15
Gewerberechtsreform 2017	19
Zugang zur gewerblichen Berufsausübung	22
Gewerbeordnung – Anwenderfreundlichkeit	22
Erlangung der Gewerbeberechtigung	25
Vollziehung der Gewerbeordnung	39
Datengrundlagen und Steuerung	44
Gewerbeinformationssystem Austria (GISA)	44
Kosten der Vollziehung der Gewerbeordnung	50
Entwicklung der Gewerbeberechtigungen	55
Schlussempfehlungen	57



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wege der Gewerbeanmeldungen in den Jahren 2015 bis 2017	38
Tabelle 2: Gewerbeanmeldungen in den Jahren 2010 bis 2017	40
Tabelle 3: Kosten und Bedienstete im Ministerium für Angelegenheiten des Gewerberechts 2014 bis 2016	53
Tabelle 4: Gewerbeberechtigungen und Gewerbeanmeldungen 2010 bis 2017	55



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gewerbearten	26
Abbildung 2:	Prozessdiagramm Gewerbeanmeldung	36
Abbildung 3:	Kompetenzen und Aufgabenwahrnehmung	41
Abbildung 4:	Wesentliche GISA-Schnittstellen	47



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMG	Bundesministeriengesetz
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GewO 1994	Gewerbeordnung 1994
GISA	Gewerbeinformationssystem Austria
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
MAG	Magistrat
Mio.	Million(en)
NQR	Nationaler Qualifikationsrahmen
rd.	rund
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)



Zugang zur gewerblichen Berufsausübung

u.a. unter anderem
USt Umsatzsteuer

Z Ziffer
z.B. zum Beispiel



Zugang zur gewerblichen Berufsausübung



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

Zugang zur gewerblichen Berufsausübung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte zwischen Juni und Oktober 2017 beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Aspekte der Zugangsregulierung im Zusammenhang mit der Erlangung von Gewerbeberechtigungen auf Grundlage der Gewerbeordnung 1994. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der wesentlichsten Zugangsvoraussetzungen sowie –hindernisse zur gewerblichen Berufsausübung, der Effizienz und Kosten der Verwaltungsabläufe und des Weiterentwicklungspotenzials unter Berücksichtigung europäischer Rahmenbedingungen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2017.

Kurzfassung

Angelegenheiten des Gewerbes waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (beide kurz: **Ministerium**). ([TZ 1](#))

Die Gewerbeordnung betraf mit ihrem breiten Geltungsbereich Ein-Personen-Betriebe genauso wie Industrieunternehmen. In den über 150 Jahren ihres Bestehens wurde die Gewerbeordnung rd. 120-mal novelliert, also durchschnittlich fast jährlich. Dennoch wurden die im Sinne einer Liberalisierung und Vereinfachung des Berufszugangs geplanten bzw. angekündigten Maßnahmen häufig nicht umgesetzt. ([TZ 1](#), [TZ 2](#))

Die EU überließ die Regeln zum Berufszugang in weiten Bereichen den Mitgliedstaaten, plädierte jedoch zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit für Liberalisierungen.



Bis Anfang 2016 musste jeder Mitgliedstaat dazu einen Aktionsplan vorlegen. Österreich veröffentlichte seinen Aktionsplan Ende 2015. Dieser enthielt jedoch keine Informationen über die von der EU vorgegebene Strategie für eine Überprüfung und Modernisierung der Vorschriften über Berufsqualifikationen. (TZ 3)

Die Gewerberechtsreform 2017 ging auf eine Initiative des damaligen Wirtschaftsministers zurück, der im Jahr 2016 einen Reformvorschlag erarbeiten ließ. Die zentralen Überlegungen waren ein einheitlicher Gewerbeschein für alle freien Gewerbe und die Reduzierung der reglementierten Gewerbe. Ein Jahr später beschloss der Nationalrat die Gewerberechtsreform 2017. Sie brachte jedoch nur einen Teil der ursprünglich geplanten Erleichterungen für die Gewerbetreibenden; es fehlten die Flexibilität, Entbürokratisierung und finanzielle Entlastung, welche die tatsächliche „Single Licence“ ermöglicht hätte. (TZ 4)

Damit blieb die Gewerbeordnung mit ihren zahlreichen Sonder- und Ausnahmeregelungen sowie Spezialbestimmungen zu einzelnen Gewerben ein komplexes und unübersichtliches Regulierungsregime für die Anmeldung sowie die Ausübung von Gewerben. Die Struktur der Gewerbeordnung wies erhebliche Schwächen auf, die – im Sinne der Anwenderfreundlichkeit und des Bürgernutzens – dringend zu bereinigen wären. Dies wirkte sich negativ auf die Transparenz und Verständlichkeit des gesamten Regelwerks für die Bürgerinnen und Bürger aus, minderte deutlich dessen Handhabbarkeit für die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder, förderte Auslegungsprobleme und war geeignet, die Vollziehung durch die zuständigen Gewerbebehörden zu erschweren. (TZ 5)

Die Gewerbeordnung reglementierte mehr als 100 gewerbliche Tätigkeiten. Reglementierte Gewerbe konnten sowohl durch einen generellen als auch durch einen individuellen Befähigungsnachweis ausgeübt werden. Aufgrund der unübersichtlichen Gliederung sowie der hohen Anzahl von reglementierten Gewerben ergab sich daraus auch bei den Befähigungsnachweisen eine unüberschaubare Vielzahl und hohe Regelungsdichte. Insbesondere im Bereich der Beurteilung individueller Befähigungen waren die gesetzlich vorgesehenen Ermessensspielräume der Gewerbebehörden insofern beachtenswert, als dadurch Potenzial für eine uneinheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung in Bezug auf die Zugangsvoraussetzungen der Gewerbeanmelderinnen und –anmelder gegeben sein könnte. (TZ 6, TZ 7)

Das Ministerium beschränkte sich auf die Umsetzung gesetzlicher Vorhaben und die Länder vollzogen die Gewerbeordnung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung. Weiters verfügte das Ministerium – abgesehen von den im Gewerbeinformationsystem Austria (**GISA**) gespeicherten und den in den jährlichen Gewerbereferententagungen von den Ländern erhaltenen Informationen – über keine darüber hinausgehenden Leistungsdaten über die Vollziehung der Länder und forderte solche auch nicht ein, obwohl es für die allgemeine Gewerbepolitik zuständig war. Die



Länder organisierten, dokumentierten und nahmen die Tätigkeit im Bereich der Gewerberechtsvollziehung unterschiedlich wahr, da das Ministerium von seiner Steuerungskompetenz nur eingeschränkt Gebrauch machte. Dem Ministerium fehlte somit eine wesentliche Grundlage für die Sicherstellung einer transparenten, bundesweit einheitlichen Vollziehung der Gewerbeordnung. ([TZ 12](#))

Das Ministerium hatte nur das GISA als Steuerungsinstrument zur Verfügung. Mit der Einführung des GISA im Jahr 2015 entsprach das Ministerium der Empfehlung aus dem RH-Bericht „Register der Bundesverwaltung“ (Reihe Bund 2012/5), ein einziges, zentrales Gewerberegister mit dezentraler Dateneingabe zu entwickeln. Das GISA löste 14 dezentrale Gewerberegister sowie das vorherige zentrale Gewerberegister ab. Die Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften ermöglichte eine gemeinsame Weiterentwicklung des GISA. Allerdings waren im GISA die gewerbebehördlichen Verfahren nicht nachvollziehbar dokumentiert. Es bestand Potenzial zur Verbesserung der Datenqualität, um den Bürgerinnen und Bürgern valide Daten sowie Informationen hinsichtlich des angemeldeten Gewerbeumfangs zur Verfügung stellen zu können. ([TZ 13](#), [TZ 14](#))

Mit der Gewerberechtsreform 2017 entfielen die Gebühren für Gewerbeanmeldungen, was die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder finanziell entlastete. Der RH wies aber auf die direkte Abhängigkeit der Einnahmen aus der Grundumlage von der Anzahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen hin. Außerdem hatte das Ministerium keinen Gesamtüberblick über die Kosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung. ([TZ 16](#), [TZ 18](#))

Die Zahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen stieg von 2010 bis 2017 um rund ein Viertel auf rd. 860.000. Bei den freien Gewerben betrug der Zuwachs rd. 38 %, bei den reglementierten Gewerben rd. 6 %. Der RH erachtete das beträchtliche Wachstum bei den freien Gewerben als Indikator für eine stärkere Gründungsdynamik im Vergleich zu reglementierten Gewerben. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die vom Ministerium überlegte Einführung eines einheitlichen Gewerbescheins für alle freien Gewerbe (tatsächliche „Single Licence“). ([TZ 19](#))



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Im Sinne der Vorgaben der Europäischen Kommission wären die Regulierungsmechanismen – insbesondere hinsichtlich ihrer bürokratischen Hemmnisse – zu analysieren sowie deren ökonomische Auswirkungen zu bewerten mit dem Ziel, den gewerblichen Berufszugang weiter zu vereinfachen.
- Es wäre konsequent auf eine Neukodifizierung der Gewerbeordnung hinzuwirken mit dem Ziel, ein zeitgemäßes, übersichtliches und anwenderfreundliches Regelwerk zu schaffen.
- Die bestehende Kompetenz zur Steuerung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung im Hinblick auf eine transparente, bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung wäre verstärkt zu nutzen, etwa durch die Vorgabe von Richtlinien und Standards, sowie sicherzustellen, dass die Nutzung der gesetzlichen Ermessensspielräume transparent und nachvollziehbar erfolgt.
(TZ 20)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Gewerbeberechtigungen						
wichtigste Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I/1930 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), Stammfassung: BGBl. 194/1994 1. Teilgewerbe-Verordnung, BGBl. II 11/1998 Verordnungen gemäß § 18 GewO 1994 über die Zugangsvoraussetzungen für reglementierte Gewerbe, z.B. Bäcker-Verordnung, BGBl. II 28/2003 Allgemeine Prüfungsordnung, BGBl. II 110/2004 Prüfungsordnungen der zuständigen Fachorganisationen der Wirtschaftskammer für Handwerke und reglementierte Gewerbe, z.B. Mechatroniker-Meisterprüfungsordnungen Wirtschaftskammerge setz 1998 (WKG), BGBl. I 103/1998 i.d.g.F.					
	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2014 bis 2017	
	Anzahl					in %
Gewerbeanmeldungen	85.102	83.309	84.554	85.392	290	0,3
Gewerbeberechtigungen (jeweils per 31. Dezember)	758.109	779.305	796.479	859.618	101.509	13
<i>davon freie Gewerbe¹</i>	479.929	496.624	510.252	576.775	96.846	20
<i>davon reglementierte Gewerbe¹</i>	278.180	282.681	286.227	282.843	4.663	2

¹ Teilgewerbe waren bis 17. Oktober 2017 in den reglementierten Gewerben, ab 18. Oktober 2017 in den freien Gewerben (gemäß Gewerbe-rechtsnovelle 2017, BGBl. I 94/2017) enthalten.

Quellen: BMWFV; RH



Zugang zur gewerblichen Berufsausübung



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte zwischen Juni und Oktober 2017 beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Aspekte der Zugangsregulierung im Zusammenhang mit der Erlangung von Gewerbeberechtigungen auf Grundlage der Gewerbeordnung 1994 (**GewO 1994**). Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2017.

Angelegenheiten des Gewerbes waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (beide kurz: **Ministerium**).

(2) Mit ihrem weiten Geltungsbereich betraf die GewO 1994 Ein-Personen-Betriebe genauso wie Industrieunternehmen und war auf Produktionsgewerbe ebenso anzuwenden wie auf Handels- und Dienstleistungsgewerbe. Ziel der Gebarungsüberprüfung war daher die Beurteilung

- der wesentlichsten Zugangsvoraussetzungen sowie –hindernisse zur gewerblichen Berufsausübung (siehe insbesondere TZ 5, TZ 7 und TZ 11),
- der Effizienz und Kosten der Verwaltungsabläufe (siehe insbesondere TZ 12 und TZ 18) und
- des Weiterentwicklungspotenzials unter Berücksichtigung europäischer Rahmenbedingungen (siehe insbesondere TZ 4).

Die Beurteilung von einzelnen Verfahren im Bereich des gewerblichen Berufsrechts² sowie des gewerblichen Betriebsanlagenrechts war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(3) Zu dem im Jänner 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im April 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2019.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² Gewerbliches Berufsrecht waren die Vorschriften über den Antritt, die Ausübung und Beendigung der gewerblichen Tätigkeiten, die der Gewerbeordnung unterliegen.



Rahmenbedingungen des gewerblichen Berufszugangs

Historische Entwicklung (Überblick)

- 2.1 In den über 150 Jahren ihres Bestehens wurde die Gewerbeordnung rd. 120–mal novelliert.

Während die Gewerbeordnung 1859 vom Liberalismus bzw. dem Grundsatz der Gewerbefreiheit bestimmt war und nur für wenige Ausnahmen eine behördliche Konzession eingeholt werden musste, waren die folgenden 100 Jahre durch zunehmende Reglementierung geprägt.

Das Ziel einer Deregulierung des Gewerbezugs kennzeichnete die Zeit ab den 1970er-Jahren, mit dem nicht nur die Wettbewerbsförderung, sondern auch Strukturierungen im Hinblick auf den geplanten EG–Beitritt beabsichtigt waren. Dementsprechend waren zahlreiche Maßnahmen geplant:

- Laut den Gesetzesmaterialien zur Neukodifikation 1973 sollten zahlreiche Erleichterungen geschaffen und vor allem die Anzahl der konzessionierten Gewerbe und Handwerke deutlich (auf 70 Handwerke) verringert werden. Beslossen wurden dann 84 Handwerke; die gegenüber den Gesetzesmaterialien höhere Anzahl der Handwerke blieb in den parlamentarischen Materialien unkommentiert.
- Auch mit den Gewerberechtsnovellen 1992, 1997 und 2002 stellte man eine gründliche Durchforstung der Gewerbeordnung in Aussicht; es wurden weitreichende Änderungen angekündigt, aber dann nicht umgesetzt.
 - So enthielt der ursprüngliche Ministerialentwurf der Gewerberechtsnovelle 1992 die Eliminierung der konzessionierten Gewerbe, die dann unter einer anderen Bezeichnung („bewilligungspflichtige gebundene Gewerbe“) weiter bestanden. Es gab Erleichterungen beim Befähigungsnachweis für die Handwerke, weil neben der Meisterprüfung nun auch andere Ausbildungen, kombiniert mit einer einschlägigen Tätigkeit, anerkannt wurden.
 - Die Gewerberechtsnovelle 1997 führte die Teilgewerbe und einen individuellen Befähigungsnachweis ein, um die Erbringung von Befähigungsnachweisen zu erleichtern. Damals wurden 78 Handwerke zu 43 Gruppen zusammengefasst; in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage war die Gesamtzahl der Handwerke auf 43 beziffert, obwohl es sich dabei um die genannten Gruppen handelte und somit die tatsächliche Anzahl der Handwerke in der Regierungsvorlage nicht ersichtlich war.



- Das Ziel der Gewerberechtsnovelle 2002 war eine Liberalisierung des Berufszugangs und der Nebenrechte. Es sollte eine einheitliche Liste der reglementierten Gewerbe geschaffen und die Kategorie der bewilligungspflichtigen Gewerbe abgeschafft werden. Es gelang zwar die Zusammenfassung der reglementierten Gewerbe, inhaltlich blieben die bisherigen Kategorien aber bestehen.

2.2 Der RH hielt fest, dass die Gewerbeordnung seit ihrem Bestehen zwar durchschnittlich fast jährlich novelliert wurde, aber dennoch die im Sinne einer Liberalisierung und Vereinfachung des Berufszugangs geplanten bzw. angekündigten Maßnahmen häufig nicht umgesetzt wurden. Insbesondere waren folgende Themenbereiche weiterhin offen:

- die Schaffung eines zeitgemäßen, übersichtlichen und anwenderfreundlichen Regelwerks (Neukodifizierung) (siehe [TZ 5](#)),
- die Analyse und Beurteilung der Anzahl reglementierter Gewerbe (siehe [TZ 6](#)),
- die Schaffung von Evaluierungsinstrumenten zur Sicherstellung der inhaltlichen und abwicklungstechnischen Qualität der Meister- bzw. Befähigungsprüfungen (siehe [TZ 8](#)) sowie
- die Umsetzung einer tatsächlichen „Single Licence“ (siehe [TZ 4](#) und [TZ 19](#)).

Europäische Vorgaben – Umsetzung in Österreich

3.1 (1) Grundsätzlich enthielt das Unionsrecht keine spezifischen Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Anforderungen an den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder an die Ausübung eines solchen Berufs. Daher fiel die Entscheidung, ob und wie ein Beruf zu reglementieren ist, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, solange die allgemeinen Grundsätze des primären Unionsrechts³ gewahrt blieben.

Der Europäische Gerichtshof legte zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit einen Kriterienkatalog fest, auf dem verbindliche unionsrechtliche Grundsätze für berufliche Reglementierungen (Nichtdiskriminierung, Rechtfertigung durch öffentliches Interesse und Verhältnismäßigkeit) basierten. Diese waren auch in der Dienstleistungs-Richtlinie⁴ konkretisiert.

³ Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

⁴ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt



(2) Die EU–Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und die dazugehörige Änderungsrichtlinie⁵ enthielten u.a. die Forderung nach einer Strategie für eine Überprüfung und Modernisierung der Vorschriften über Berufsqualifikationen, die den Zugang zu Berufen oder Berufsbezeichnungen regeln.

Diesbezüglich gab die Europäische Kommission in einer Mitteilung⁶ einen Rahmen zur Überprüfung der reglementierten Berufe vor. Den bis Jänner 2016 zu erstellenden nationalen Aktionsplänen sollten fundierte Einzelfallanalysen der Beschränkungen des Berufszugangs und eventueller alternativer Regulierungsmechanismen zugrunde liegen. Unter anderem sollten im Rahmen der Überprüfung der reglementierten Berufe die ökonomischen Auswirkungen von Reglementierungen bewertet werden. Dafür unterteilte die Europäische Kommission die reglementierten Berufe in zwei Cluster. Cluster 1 umfasste die reglementierten Berufe in den Branchen, in denen die Modernisierung des Regulierungsrahmens einen wesentlichen Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum leisten könnte (u.a. gewerbliche Tätigkeiten). Cluster 2 umfasste die restlichen Wirtschaftszweige.

(3) In Umsetzung der EU–Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen gab das Ministerium die geforderten Daten zu den in Österreich reglementierten Berufen in eine von der Europäischen Kommission eingerichtete Datenbank (Europäische Karte der reglementierten Berufe) ein, welche die wichtigsten Informationen⁷ in Bezug auf die Reglementierung in den 28 EU–Ländern sowie in Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz enthielt.

Österreich lag mit 219 reglementierten Berufen innerhalb der 32 Länder an zehnter, Ungarn mit 544 solcher Berufe an erster und Litauen mit 76 an letzter Stelle. Es befanden sich darunter zahlreiche Berufe, die nicht unter die Gewerbeordnung fielen, wie Arzt, Lehr– und Pflegepersonal, Apotheker etc.

(4) Weiters legte das Ministerium im Dezember 2015 einen „Aktionsplan Österreich“ vor. In diesem berichtete es zu den Gewerben aus Cluster 1 über die verfahrensrechtliche Verbesserung durch die Einführung des Gewerbeinformationssystems Austria (**GISA**, siehe [TZ 13 ff.](#)) und hielt darin zudem Folgendes fest:

⁵ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und Richtlinie 2013/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission vom 2. Oktober 2013 zur Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – SWD (2013) 402 final

⁷ z.B. die Anzahl der reglementierten Berufe und ihre Verteilung nach Wirtschaftssektoren, die Entwicklung der Anerkennungsbeschlüsse seit 2005, Kontaktdata der nationalen Stellen, die über die Verfahren und Formalitäten informieren, die für eine Anerkennung der Berufsqualifikationen im Ausland notwendig sind



„Die gewerblichen Qualifikationen sind von großer Wichtigkeit für das duale Berufsausbildungssystem und bilden die zugrunde liegende Struktur für die Ausbildung von Fachkräften im dualen System. Das duale Ausbildungssystem ist ein bewährtes und wirksames Instrument zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und zur Vermeidung des drohenden Fachkräftemangels, da es Theorie und schulische Ausbildung mit betrieblicher Praxis kombiniert. Die gewerblichen Befähigungsnachweise werden somit grundsätzlich als notwendige, bewährte und verhältnismäßige Berufszugangsregelungen angesehen. Eine weitreichende Deregulierung ist daher nicht geplant. Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass damit nicht die erhofften Effekte (neue beständige Unternehmen, neue Arbeitsplätze) erzielt werden. Österreich erkennt jedoch die Notwendigkeit von einzelnen Verbesserungen und Nachschärfungen sowie der stetigen Anpassung der Qualifikationsanforderungen an aktuelle Erfordernisse. Es gibt jährlich etwa zwei Novellierungen der Gewerbeordnung sowie laufende Änderungen der Verordnungen über Befähigungsnachweise und Prüfungsordnungen.“

(5) Die Europäische Kommission richtete im Jänner 2017 Reformempfehlungen für Berufsreglementierungen⁸ an einzelne Mitgliedstaaten, u.a. an Österreich für die Gewerbe Fremdenführer und Immobilienmakler. Bei beiden Gewerben handelte es sich um reglementierte Gewerbe, für deren Ausübung in Österreich ein Befähigungsnachweis zu erbringen war. Die Europäische Kommission hob hervor, dass das Gewerbe Immobilienmakler in Österreich schon sehr lange (seit 1973) reglementiert sei, und empfahl, die „Ziele der Reglementierung zu überprüfen“ und „die Möglichkeit der Öffnung der Tätigkeit für andere Berufszweige in Erwägung zu ziehen“. In Bezug auf das Gewerbe Fremdenführer empfahl die Europäische Kommission insbesondere, die „Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit der Reglementierung des Berufs [zu] prüfen“. Aus einem „Commission staff working document“, das Hintergrundinformationen zu den Empfehlungen enthielt, ging zudem hervor, dass die Europäische Kommission die Zugangsbeschränkungen deutlich höher einstuft als im EU-Vergleich.

Zu Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen, die den Empfehlungen der Europäischen Kommission Rechnung getragen hätten, kam es im Zuge der vier seither im Jahr 2017 erfolgten Gewerberechtsnovellen nicht.

(6) Weitere ähnlich lautende Äußerungen in Bezug auf den Zugang oder die Ausübung von reglementierten Berufen waren in der EU-Binnenmarktstrategie und in einem Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates aus dem Jahr 2017 über Verhältnismäßigkeitsprüfungen (anhand eines Kriterienkatalogs) enthalten.

⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung vom 10. Jänner 2017, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – SWD (2016) 436 final



Weiters konnte das Ministerium dem RH keine aussagekräftigen Unterlagen und Analysen zu den Vor- und Nachteilen anderer nationaler Regelwerke zum Gewerbe-recht zur Verfügung stellen.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die EU zwar die Regeln zum Berufszugang in weiten Bereichen den Mitgliedstaaten unter Wahrung der unionsrechtlichen Grundsätze überließ, aber zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deren Liberalisierung anstrebe.

Er kritisierte, dass der Aktionsplan Österreich keine Informationen über die von der EU vorgegebene Strategie für eine Überprüfung und Modernisierung der Vorschriften über Berufsqualifikationen enthielt. Der Aktionsplan Österreich enthielt weder Informationen über fundierte Einzelfallanalysen zu Beschränkungen des Berufszugangs und alternative Regulierungsmechanismen noch Bewertungen über die ökonomischen Auswirkungen von Reglementierungen. Diese hätten den nationalen Aktionsplänen laut Europäischer Kommission zugrunde liegen sollen. Daher war die im Aktionsplan Österreich enthaltene Feststellung, dass keine weitreichende Deregulierung geplant sei, für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH kritisierte, dass das Ministerium die Gelegenheit nicht nutzte, – im Sinne der europäischen Rahmenbedingungen – nennenswerte Deregulierungsmaßnahmen im parlamentarischen Prozess anzustoßen.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass im Ministerium keine diesbezüglichen Analysen und Studien zu den Vor- und Nachteilen anderer nationaler Regelwerke zum Gewerberecht verfügbar waren.

Daher empfahl der RH, im Sinne der Vorgaben der Europäischen Kommission die Regulierungsmechanismen – insbesondere hinsichtlich ihrer bürokratischen Hemmisse – zu analysieren sowie deren ökonomische Auswirkungen mit dem Ziel zu bewerten, den gewerblichen Berufszugang weiter zu vereinfachen.

Darüber hinaus empfahl er, die in vergleichbaren Staaten bestehenden Gewerbe-rechtsmodelle zu analysieren und gegebenenfalls eine dahingehende Adaptierung des österreichischen Gewerberechts einzuleiten.

- 3.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums unterliege das Gewerberecht einer laufenden Evaluierung. Dabei würden auch die Regelungen von verschiedenen Ländern wie Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein miteinbezogen. Diese Evaluierung befindet sich auch als Vorhaben im Regierungsprogramm 2017 bis 2022.



Gewerberechtsreform 2017

4.1 (1) Im Sommer 2017 wurden insgesamt vier Gewerberechtsnovellen beschlossen:

- Eine Gewerberechtsnovelle hatte unter dem Titel „Geldwäsche–Novelle“ im Wesentlichen die Umsetzung der 4. EU–Geldwäsche–Richtlinie zum Inhalt.⁹
- Eine weitere Gewerberechtsnovelle nahm Anpassungen im Zusammenhang mit der Umsetzung einer EU–Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente vor.¹⁰
- Eine Gewerberechtsnovelle enthielt hauptsächlich Änderungen im Betriebsanlagenrecht.¹¹
- Eine öffentlich viel beachtete Gewerberechtsnovelle hatte die sogenannte Gewerberechtsreform 2017 zum Inhalt.¹² Diese wird im Folgenden von der Entstehung des Ministerratsvortrags bis zum Beschluss dargestellt.

(2) Bereits im Mai 2016 verfolgte der damalige Wirtschaftsminister¹³ das Ziel, die GewO 1994 zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft einer Weiterentwicklung zu unterziehen. Die wichtigsten Themen waren ein einheitlicher Gewerbeschein für alle freien Gewerbe (ohne Deklarationspflicht¹⁴) und die Reduzierung der reglementierten Gewerbe dort, wo durch die Gewerbeausübung keine Gefahr für Leib und Leben (Gesundheit) bestand.

Laut Entwurf des Ministeriums hätte jede Person, die über den einheitlichen Gewerbeschein als „Berechtigung zur Ausübung gewerblicher Tätigkeiten“ verfügt, automatisch jede Tätigkeit ausüben können, die nicht reglementiert war. Ebenso hätte jede Person, die über eine Berechtigung zur Ausübung eines reglementierten Gewerbes verfügt, automatisch auch jedes freie Gewerbe ausüben können. Es hätte keine Abgrenzungsfragen bezüglich des Umfangs freier Gewerbe mehr gegeben. Jede Unternehmerin und jeder Unternehmer hätte ohne Einbeziehung der Gewerbebehörde¹⁵ flexibel auf wirtschaftliche Entwicklungen reagieren können, ohne zusätzliche oder andere Tätigkeiten extra bezeichnen zu müssen.

Die Gewerbebehörden hätten aber im Bereich der freien Gewerbe durch den einheitlichen Gewerbeschein und die fehlende Deklarationspflicht keinen Einblick mehr in die konkreten gewerblichen Tätigkeiten gehabt. Außerdem hätte die fehlende

⁹ Geldwäsche–Novelle, BGBl. I 95/2017 vom 17. Juli 2017

¹⁰ Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Wertpapier– und allgemeinen Warenbörsen 2018 und das Wertpapieraufsichtsgesetz erlassen werden und [...] die GewO 1994 [...] geändert werden, BGBl. I 107/2017 vom 26. Juli 2017

¹¹ Änderung der GewO 1994, BGBl. I 96/2017 vom 17. Juli 2017

¹² Änderung der GewO 1994, BGBl. I 94/2017 vom 17. Juli 2017

¹³ Dr. Reinhold Mitterlehner

¹⁴ Die Deklarationspflicht ist die Bezeichnungspflicht eines Gewerbes.

¹⁵ Gewerbebehörde erster Instanz war grundsätzlich die Bezirksverwaltungsbehörde des Gewerbestandorts.



Deklarationspflicht Einfluss auf die Zuordnung der freie Gewerbe Ausübenden innerhalb der Wirtschaftskammerorganisation gehabt.

(3) Der Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2016 enthielt in Bezug auf das gewerbliche Berufsrecht schließlich folgende Absichtserklärungen:

- „Modernisierung der Gewerbeordnung: Durchführung einer Evaluierung der Bestimmungen in der Gewerbeordnung hinsichtlich des Berufszugangs bei reglementierten Gewerben sowie Evaluierung von Teilgewerben“
- „Qualitative Weiterentwicklung der Meister- und Befähigungsprüfungen: diese sind identitätsstiftendes Berufselement und Gütesiegel für Unternehmen und sollen als hochwertige berufliche Qualifikation in allen Handwerken erhalten bleiben.“
- „Schaffung einer ‚einheitlichen freien Gewerbeberechtigung‘: Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen machen es notwendig, dass Unternehmer ihr Tätigkeitsfeld rasch ohne Bürokratie anpassen können.“
- „Eine weitere Deklarationspflicht der genauen Bezeichnung der gewerblichen Tätigkeit ist vorzusehen, um die Zuordnung zu den Fachgruppen und die Aufrechterhaltung des Kollektivvertrags-Systems zu gewährleisten. Umgehungen des Kollektivvertrags und negative Auswirkungen auf die qualitativ hochwertige Lehrlingsausbildung sind keinesfalls intendiert.“

In einer Presseaussendung des Ministeriums wurde die Reform der Gewerbeordnung als praxisnah bezeichnet; diese Praxisnähe sollte den Zugang zum Unternehmertum erleichtern, die unternehmerische Freiheit stärken und den bürokratischen Aufwand verringern. Die Bundesregierung habe vereinbart, diese Gewerberechtsnovelle noch 2016 zu beschließen.

(4) Nach dem Ministerratsbeschluss vom 5. Juli 2016 setzte das Ministerium vier Arbeitsgruppen zu den Themen der geplanten Gewerberechtsnovelle¹⁶ ein. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen bildeten den Inhalt des Begutachtungsentwurfs vom November 2016.

¹⁶ Teilgewerbe, reglementierte Gewerbe ohne Handwerk, Bildung sowie Betriebsanlagenrecht



(5) Die Gewerberechtsnovelle wurde am 29. Juni 2017 beschlossen und hatte im Wesentlichen folgende Inhalte:

- Zwei reglementierte Gewerbe (Hufschmied und die Erzeugung kosmetischer Artikel) wurden freigegeben, andere reglementierte Gewerbe wurden lediglich in Gruppen zusammengefasst und in nunmehr 75 (anstatt bisher 80) Ziffern des § 94 GewO 1994 aufgezählt. Insgesamt waren dort mehr als 100 Gewerbe teils zu Gruppen zusammengefasst. Von den 21 Teilgewerben wurden 19 zu freien Gewerben, die beiden anderen firmierten nicht mehr unter der Bezeichnung Teilgewerbe, blieben aber de facto Teile von reglementierten Gewerben (siehe TZ 5).
- Der geplante einheitliche Gewerbeschein für alle freien Gewerbe (tatsächliche „Single Licence“) mündete in eine sogenannte „Gewerbelizenz“ (siehe TZ 19), die alle von Gewerbetreibenden angemeldeten Gewerbe umfasste und durch jede zusätzliche Gewerbeanmeldung erweitert wurde. Sofern das zusätzliche Gewerbe ein freies Gewerbe war, wurde statt der Anmeldung eine Anzeige erforderlich. Die Gewerbelizenz trat mit 1. Mai 2018 in Kraft.
- Die Gewerbewortlaute aller Gewerbe wurden unverändert beibehalten. Somit waren auch weiterhin für alle angemeldeten bzw. angezeigten Gewerbe Kammerumlagen (siehe TZ 16) zu entrichten.
- In Bezug auf die Ausübung von Nebenrechten (Leistungen anderer Gewerbe, welche die eigene Leistung sinnvoll ergänzen) erfolgte lediglich eine Konkretisierung der bisherigen Formulierung „in geringem Umfang“ durch die Einführung von Umsatzgrenzen (siehe TZ 6).
- Die Gebühren für Gewerbeanmeldungen fielen ab 18. Juli 2017 weg (siehe TZ 16).

4.2 Der RH hielt fest, dass diese Gewerberechtsnovelle nur einen Teil der ursprünglich geplanten Erleichterungen für die Gewerbetreibenden umsetzte. Insbesondere der geplante einheitliche Gewerbeschein (die tatsächliche „Single Licence“) für alle freien Gewerbe hätte gemäß Ministerratsvortrag den Zugang zur gewerblichen Berufsausübung erleichtern, den Gewerbetreibenden mehr Flexibilität in ihrer gewerblichen Tätigkeit ermöglichen sowie zur Entbürokratisierung und finanziellen Entlastung der Gewerbetreibenden beitragen sollen.

Der RH wies auch darauf hin, dass wesentliche Nebenbedingungen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskammerorganisation noch nicht gelöst waren (siehe TZ 16).



Zugang zur gewerblichen Berufsausübung

Gewerbeordnung – Anwenderfreundlichkeit

5.1

(1) Die GewO 1994 gliederte sich nach der letzten Gewerberechtsnovelle des Jahres 2017 in sieben Hauptstücke, 18 Abschnitte und 26 Unterabschnitte (davon 18 im IV. Hauptstück „Behörden und Verfahren“) und enthielt 316 Paragrafen im Nummernbereich von eins bis 382, wobei z.B. das II. Hauptstück mit § 162 endete und das III. Hauptstück mit § 286 anfing bzw. auch die §§ 295 bis 332 bereits seit einer Wiederverlautbarung im Jahr 1994 fehlten. Andererseits fand der Gesetzgeber bei der Durchnummerierung der immer wieder neu eingefügten Paragrafen bereits seit langem nicht mehr das Auslangen mit den 26 Buchstaben des Alphabets, weshalb es nach § 365 die §§ 365a bis 365z sowie seit dem Jahr 2008 den § 365z1 gab, wobei diese Reihe auch Lücken aufwies, weil einige 365er–Paragrafen schon wieder außer Kraft getreten waren (z.B. § 365d GewO 1994).

Ferner sah die GewO 1994 zahlreiche Verordnungsermächtigungen der Wirtschaftsministerin bzw. des Wirtschaftsministers zur Konkretisierung der Anwendung bzw. der Vollziehung vor, z.B. im Zusammenhang mit den erforderlichen Zugangsvoraussetzungen bzw. Befähigungsnachweisen für reglementierte Gewerbe.

Die einzelnen Prüfungsordnungen zur Erlangung der Befähigungen erließen seit 2002 die jeweiligen Wirtschaftskammer–Fachorganisationen, die Allgemeine Prüfungsordnung hatte die Wirtschaftsministerin bzw. der Wirtschaftsminister zu erlassen (siehe [TZ 8](#) und [TZ 9](#)).

(2) Die gegenwärtige Struktur der Gewerbeordnung bestand im Wesentlichen seit einer Neukodifikation aus dem Jahr 1973. Mehr als die Hälfte der Gewerberechtsnovellen, nämlich über 60¹⁷, fanden seit der Wiederverlautbarung im Jahr 1994 statt.

Viele Gewerberechtsnovellen dienten nicht primär der strukturellen oder systematischen Erneuerung der Gewerbeordnung, sondern betrafen gewerberechtliche Anpassungen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung anderer legislativer Vorhaben¹⁸, zum Teil im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU–Richtlinien, erforderlich geworden waren.

(3) Mit der „Geldwäsche–Novelle“ aus dem Jahr 2017 kamen im Unterabschnitt „r) Maßnahmen zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ – jeweils hinter den §§ 365m bzw. 365n auch die §§ 365m1 bzw. 365n1 – hinzu.

¹⁷ Dazu kommen noch 18 Kundmachungen über Aufhebungen von Bestimmungen der Gewerbeordnung durch den Verfassungsgerichtshof.

¹⁸ z.B. betreffend Strukturanpassungen, Euro–Umstellung, Arbeitsmarktservice, Verwaltungsreform, Deregulierung, Konjunkturbelebung, Wertpapieraufsicht, Bankwesen, Insolvenzrechtsänderungen, Budgetbegleitmaßnahmen



Ebenso erfolgte im VI. Hauptstück „EWR–Anpassungsbestimmungen“, das seinen Titel noch aus der Zeit des EG–Beitritts Österreichs hatte, hinter § 373i die Ergänzung eines § 373i1.¹⁹

Außerdem fanden sich häufig nicht alle thematisch zusammengehörigen Bestimmungen in ein und demselben Abschnitt bzw. waren Bestimmungen verschiedener Inhalte vermischt: Zum Beispiel waren die besonderen Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben nicht nur in dem so übertitelten 4. Abschnitt des I. Hauptstücks enthalten, sondern auch im 3. Abschnitt desselben Hauptstücks unter den Allgemeinen Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben, aber auch im VI. Hauptstück „EWR–Anpassungsbestimmungen“. Weiters fanden sich die Vorschriften zum Betriebsanlagenrecht zwischen den berufsrechtlichen Vorschriften zur Ausübung von Gewerben und der Endigung bzw. dem Ruhen von Gewerbeberechtigungen. Im IV. Hauptstück „Behörden und Verfahren“ waren auch materiell–rechtliche Bestimmungen (Verhinderung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) enthalten.

(4) Die Übergangs– und Schlussbestimmungen der GewO 1994 zeigten die umfangreichen Auswirkungen der zahlreichen Gewerberechtsnovellen seit dem Jahr 1994: § 376 enthielt in 68 Ziffern diverse Übergangsbestimmungen, § 382 regelte in 92 Absätzen das Inkrafttreten bzw. Außerkrafttreten von Bestimmungen.

(5) Anhand eines exemplarischen Beispiels aus dem Jahr 2017 – Umsetzung der Befreiung fast aller (bis auf zwei) Teilgewerbe vom Erfordernis eines (vereinfachten) Befähigungsnachweises und somit Umwandlung in freie Gewerbe²⁰ – zeigte der RH die mangelhafte Anwenderfreundlichkeit der Gewerbeordnung auf.

Die 1. Teilgewerbe–Verordnung wurde aufgehoben, aber der ihr zugrunde liegende, u.a. die Teilgewerbe regelnde § 31 GewO 1994 unverändert belassen. Auch im § 5 Abs. 2 GewO 1994 waren die Teilgewerbe weiterhin als Gewerbeart angeführt. Gleichzeitig statuierte § 162 Abs. 1 GewO 1994 im Abschnitt zu den freien Gewerben, dass die dort angeführten bisherigen 19 Teilgewerbe „kein reglementiertes Gewerbe und kein Teilgewerbe sind“. In Abs. 2 wurde dann von den „in Abs. 1 genannten freien Gewerben“ gesprochen.

¹⁹ Zu Beginn der Gebarungsüberprüfung waren gezielte Abfragen nach diesen Paragraphen im Rechtsinformationsystems des Bundes (**RIS**) nicht möglich. Auch wurden die §§ 365m1, 365n1 und 373i1 bei einer Gesamtfrage der GewO 1994 im RIS zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – entgegen dem thematischen Zusammenhang – nicht unmittelbar hinter den §§ 365m, 365n bzw. 373i angezeigt, sondern erst am Ende des Unterabschnitts r) (§§ 365m1 und 365n1 nach § 365z) bzw. am Ende des VI. Hauptstücks (§ 373i1 nach § 373l). Diese Abfrage– bzw. Darstellungsprobleme der Gewerbeordnung im RIS wurden mittlerweile behoben.

²⁰ BGBI. I 94/2017



Zum Verbleib der beiden nicht in freie Gewerbe umgewandelten Teilgewerbe (Erdbau, Betonbohren und –schneiden) fand sich als einzige Information in den Übergangsbestimmungen der GewO 1994²¹, dass die 1. Teilgewerbe–Verordnung mit der Maßgabe außer Kraft tritt, dass für die beiden Gewerbe durch die in spezifischen Bestimmungen der 1. Teilgewerbe–Verordnung²² jeweils genannten Belege die fachliche Qualifikation für das Gewerbe Baugewerbetreibender eingeschränkt auf Erdbau bzw. Betonbohren und –schneiden als erfüllt anzusehen ist. Die Betroffenen mussten in diesem Zusammenhang wissen, dass das Gewerbe Baugewerbetreibender²³ als Teil des reglementierten Gewerbes Baumeister²⁴ geregelt war, denn es wurde weder in den Übergangsbestimmungen auf die maßgeblichen Bestimmungen verwiesen noch waren anderswo in der GewO 1994 Informationen über die Ausübung der Teilgewerbe Erdbau bzw. Betonbohren und –schneiden enthalten.

Somit waren die Teilgewerbe Erdbau bzw. Betonbohren und –schneiden nunmehr Teile des reglementierten Gewerbes Baumeister, eingeschränkt auf Baugewerbetreibender, eingeschränkt auf Erdbau bzw. Betonbohren und –schneiden (obwohl die 1. Teilgewerbeverordnung durch die Gewerberechtsnovelle aufgehoben wurde).

(6) Im Anschluss an die Feierlichkeiten zum 150–jährigen Bestehen der Gewerbeordnung im Jahr 2009 begann auf Betreiben des damaligen Wirtschaftsministers eine Gruppe von Juristinnen und Juristen mit der Erarbeitung einer Neukonzeption der Gewerbeordnung mit dem Ziel, diese basierend auf materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Verbesserungen neu zu strukturieren.

Der daraus entstandene sogenannte „Professorenentwurf“ lag Anfang 2012 im Ministerium vor und wurde in weiterer Folge auch der Wirtschaftskammer zur Kenntnis gebracht. Allerdings kam es zu keiner strukturellen, systematischen Erneuerung der Gewerbeordnung im Sinne des Professorenentwurfs. Lediglich Teile des Entwurfs, die materiell–rechtliche Neuerungen bzw. Änderungen im Zusammenhang mit dem Betriebsanlagenrecht²⁵ enthielten, fanden in den folgenden Gewerbe-rechtsnovellen Berücksichtigung.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die GewO 1994 mit ihren zahlreichen Sonder– und Ausnahmeregelungen sowie Spezialbestimmungen zu einzelnen Gewerben ein komplexes und unübersichtliches Regulierungsregime für die Anmeldung sowie die Ausübung von Gewerben bildete. Im Einzelnen wies die Struktur der GewO 1994 nach Ansicht des RH erhebliche Schwächen auf, die – im Sinne der Anwenderfreundlichkeit und des Bürgernutzens – dringend zu bereinigen sind. Dies wirkte sich negativ auf die

²¹ § 376 Z 62 GewO 1994

²² § 5 bzw. § 8 Abs. 3 in Verbindung mit § 9 der 1. Teilgewerbe–Verordnung

²³ in § 99 Abs. 5 GewO 1994

²⁴ gemäß § 94 Z 5 GewO 1994

²⁵ Das Betriebsanlagenrecht war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.



Transparenz und Verständlichkeit des gesamten Regelwerks aus, minderte deutlich dessen Handhabbarkeit für die Gewerbeanmelderinnen bzw. –anmelder, förderte Auslegungsprobleme und konnte die Vollziehung durch die zuständigen Gewerbebehörden erschweren (siehe [TZ 12](#)). Der einzige umfassende Versuch einer systematischen Erneuerung der GewO 1994 im Jahr 2012 scheiterte noch vor der parlamentarischen Behandlung.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, konsequent auf eine Neukodifizierung der Gewerbeordnung hinzuwirken mit dem Ziel, ein zeitgemäßes, übersichtliches und anwenderfreundliches Regelwerk zu schaffen.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine eventuelle Neukodifikation der Gewerbeordnung als Vorhaben im Regierungsprogramm 2017 bis 2022 enthalten.
- 5.4 Der RH hielt – unabhängig von dem im Regierungsprogramm enthaltenen Vorhaben – eine rasche Neukodifikation der Gewerbeordnung für erforderlich, um diese zu vereinfachen und zu entbürokratisieren und dadurch ein zeitgemäßes, übersichtliches und anwenderfreundliches Regelwerk zu schaffen. Dabei soll auf dessen Transparenz und Verständlichkeit und insbesondere auf dessen Handhabbarkeit für die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder geachtet werden.

Erlangung der Gewerbeberechtigung

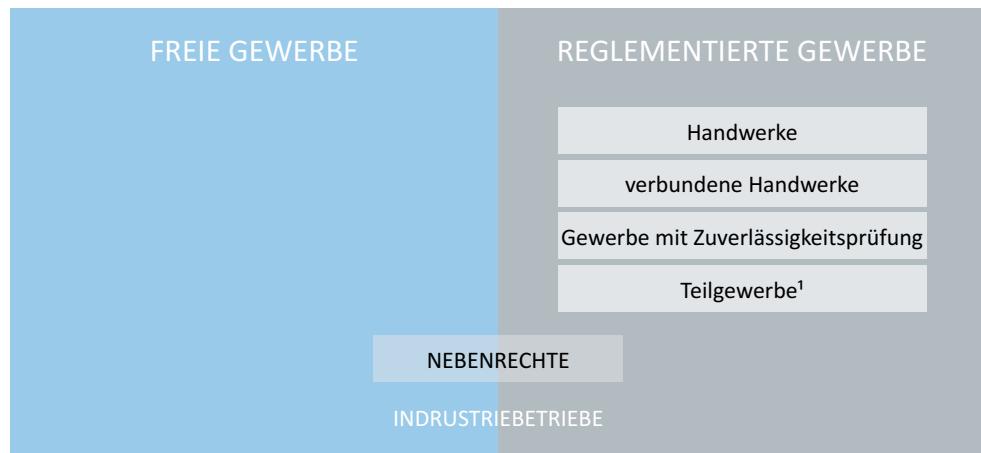
Gewerbearten

- 6.1 (1) Je nachdem, ob besondere Voraussetzungen für die Gewerbeausübung erforderlich waren, unterschied die GewO 1994 freie und reglementierte Gewerbe.²⁶ Die reglementierten Gewerbe gliederten sich in Handwerke, verbundene Gewerbe und solche Gewerbe, für deren Ausübung eine Zuverlässigskeitsprüfung erforderlich war. Eine spezielle Ausführungsart von Gewerben war jene des Industriebetriebs, der sowohl als freies als auch als reglementiertes Gewerbe begründet werden konnte. Außerdem gab es bis 17. Oktober 2017 im Bereich der reglementierten Gewerbe die sogenannten Teilgewerbe. Allen Gewerbetreibenden standen außerdem unter gewissen Bedingungen sonstige sogenannte Nebenrechte zu.

²⁶ § 5 Abs. 2 GewO 1994

Folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Gewerbearten:

Abbildung 1: Gewerbearten



¹ bis 17. Oktober 2017 gemäß BGBl. I 94/2017 vom 17. Juli 2017

Quelle: RH

(2) Freie Gewerbe umfassten alle Tätigkeiten, die im Gesetz nicht ausdrücklich als reglementierte Gewerbe oder Teilgewerbe angeführt waren.

Welche Tätigkeiten freie Gewerbe sein konnten, fasste das Ministerium seit 2013 in einer „Bundeseinheitlichen Liste der freien Gewerbe“²⁷ zusammen, die laut Auskunft des Ministeriums gegenüber dem RH sowohl für die Gewerbetreibenden als auch die Gewerbebehörden als Richtschnur für eine bundesweit einheitliche, leichtere Vollziehung dienen sollte. Die Liste der freien Gewerbe enthielt im Oktober 2017 rd. 440 Gewerbebezeichnungen. Gleichzeitig sollte aber laut Ministerium „dem Ideenreichtum der Unternehmerinnen und Unternehmer durch diese Liste keine Grenze gesetzt werden, für neue Tätigkeiten, die in bisherigen Gewerbebezeichnungen keine Deckung gefunden hatten, neue Wortlauten zu bilden“. Bei Zweifeln, ob eine konkrete Tätigkeit als freies Gewerbe qualifiziert werden konnte, bestand z.B. für die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder²⁸ die Möglichkeit, mittels Antrag an die Wirtschaftsministerin bzw. den Wirtschaftsminister einen Feststellungsbescheid zu erwirken.

(3) Die reglementierten Gewerbe waren im § 94 GewO 1994 in 75 Ziffern taxativ aufgezählt und umfassten mehr als 100 gewerbliche Tätigkeiten. Hinzu kamen noch die zahlreichen Unter- und Sonderformen bzw. besonderen Bestimmungen für

²⁷ in Kooperation mit den Ämtern der Landesregierungen und der Wirtschaftskammerorganisation; abrufbar unter: <https://www.bmdw.gv.at/Themen/Unternehmen/Gewerbe.html>, Stand: 25. September 2019

²⁸ § 349 Abs. 2 GewO 1994



reglementierte Gewerbe.²⁹ Zu den einzelnen Kategorien reglementierter Gewerbe war Folgendes festzustellen:

- Für jene reglementierten Gewerbe, die als Handwerke gekennzeichnet waren, sah die GewO 1994 als einen möglichen bzw. naheliegenden Befähigungsnachweis die Meisterprüfung vor.
- Die verbundenen Handwerke setzten sich aus zu Gruppen zusammengefassten Handwerken zusammen (z.B. „Gärtner, Florist“ oder „Tischler, Modellbauer, Bootsbauer, Binder, Drechsler, Bildhauer“). Diese Handwerke standen sich fachlich so nahe, dass es Gewerbetreibenden, die zu einem der Handwerke befähigt waren, auch gestattet war, Leistungen der verbundenen Handwerke zu erbringen.
- Die Teilgewerbe wurden mit einer Gewerberechtsnovelle Ende 2017 im Wesentlichen (bis auf zwei Tätigkeiten: Erdbau; Betonbohren und –schneiden) zu freien Gewerben. Dabei handelte es sich um 21 Teil-Tätigkeiten von reglementierten Gewerben³⁰, deren selbstständige Ausführung auch von Personen erwartet werden konnte, welche die Befähigung für das Gewerbe auf vereinfachte Art (in Form von Zeugnissen, z.B. über die erfolgreich abgelegte Lehrabschlussprüfung) nachwiesen.

(4) Eine spezielle Ausübungsform eines Gewerbes war jene als Industriebetrieb (§ 8 GewO 1994), wenn überwiegend besondere Merkmale erfüllt waren (z.B. hoher Einsatz von Anlage- und Betriebskapital, Verwendung einer Vielzahl von Maschinen, serienmäßige Erzeugung, größere Anzahl von ständig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und –nehmern, weitgehende Arbeitsteilung). Industriebetriebe benötigten – abgesehen von gesetzlichen Ausnahmen (z.B. Herstellung von Arzneimitteln und Giften) – keinen Befähigungsnachweis; ihre Geschäftsführer unterlagen weniger strengen Anforderungen.

(5) Abgesehen von den Kerntätigkeiten der Gewerbe regelte die Gewerbeordnung auch die sogenannten Nebenrechte. Das waren u.a. Leistungen anderer Gewerbe, welche die eigene Leistung sinnvoll ergänzen, oder Vorbereitungsarbeiten auf dem Gebiet anderer Gewerbe oder die Anfertigung von Maschinen für die Erbringung der Leistungen des eigenen Gewerbes. Nebenrechte standen allen Gewerbetreibenden zu.³¹

Eine der Gewerberechtsnovellen 2017 (siehe [TZ 4](#)) nahm in Bezug auf das Nebenrecht, Leistungen anderer Gewerbe unter der Voraussetzung zu erbringen, dass diese die eigene Leistung sinnvoll ergänzen, eine Konkretisierung der bisherigen Formulierung „in geringem Umfang“ durch die Einführung von Umsatzgrenzen vor. Damit sollten die Nebenrechte erweitert und präzisiert werden. So durften die ergänzenden Leistungen 30 % des jährlichen Gesamtumsatzes nicht übersteigen.

²⁹ beschrieben in den §§ 98 bis 150 GewO 1994

³⁰ § 31 Abs. 2 GewO 1994 bzw. 1. Teilgewerbe-Verordnung

³¹ § 32 Abs. 1 GewO 1994



Innerhalb dieser Grenze war auch die Erbringung von Leistungen anderer reglementierter Gewerbe möglich, wenn sie bis maximal 15 % der gesamten Leistung ausmachten. Erfahrungen bezüglich der praktischen Umsetzung dieser Bestimmung lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

Jedenfalls mussten – auch bereits vor der genannten Gewerberechtsnovelle – bei der Ausübung aller Nebenrechte der wirtschaftliche Schwerpunkt und die Eigenart des (eigenen) Betriebs erhalten bleiben. Dabei war von der Gewerbebehörde auf eine gesamthafte Betrachtung, inklusive der künftigen Entwicklung des Gewerbebetriebs, abzustellen.

Praktische Auswirkung der Überschreitung des „geringen Umfangs“ bzw. der nunmehrigen Prozentgrenzen war für die betroffene Tätigkeit, dass eine gesonderte Gewerbeberechtigung dafür erforderlich war und in diesem Zusammenhang auch zusätzliche Kosten für den Gewerbetreibenden anfielen (siehe [TZ 16](#)).

6.2 Der RH hielt fest, dass die Anzahl der reglementierten Gewerbe zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weit mehr als 100 gewerbliche Tätigkeiten umfasste. Darüber hinaus trugen zahlreiche Unter- und Sonderformen bzw. besondere Bestimmungen dazu bei, dass die Gewerbeabgrenzungen komplex und wenig transparent waren.

Weiters hielt der RH fest, dass die neue 30 %-Regel in Bezug auf die Nebenrechte lediglich eine Konkretisierung des Umfangs bereits bestehender Nebenrechte brachte. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine Erfahrungen bezüglich der praktischen Umsetzung und Anwenderfreundlichkeit der 30 %-Regel vor. Nach Ansicht des RH waren jedoch weiterhin Interpretationsspielräume gegeben, weil die Gewerbebehörde beurteilte, inwieweit der wirtschaftliche Schwerpunkt und die Eigenart des (eigenen) Betriebs durch die zusätzlichen Tätigkeiten anderer Gewerbe erhalten bleiben.

Deshalb verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 3](#) und empfahl, insbesondere die hohe Anzahl der reglementierten Gewerbe einer Analyse und Beurteilung zu unterziehen.



Zugangsvoraussetzungen

7.1 (1) Die GewO 1994 verlangte für den Antritt aller Gewerbe die Erfüllung allgemeiner Voraussetzungen, wie

- die Gewerberechtsfähigkeit (Eigenberechtigung bei natürlichen Personen, Geschäftsführer bei juristischen Personen),
- das Fehlen persönlicher Ausschlussgründe (relative Unbescholtenheit bzw. Nichtvorliegen von Ausschlussgründen, wie z.B. Strafen, Insolvenz) gemäß § 13 GewO 1994,
- das Vorliegen der österreichischen Staatsbürgerschaft bzw. eines entsprechenden Aufenthaltsrechts in Österreich und
- das Fehlen eines Ausübungsverbots.

(2) Für die Ausübung freier Gewerbe war kein Befähigungsnachweis erforderlich.

(3) Für die Ausübung reglementierter Gewerbe war der Nachweis bestimmter Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen („Befähigungsnachweis“) erforderlich. In § 18 Abs. 2 GewO 1994 waren Belegarten angeführt (z.B. die erfolgreich abgelegte Meisterprüfung für Handwerke oder diverse Zeugnisse), durch die der Nachweis der Befähigung erbracht werden konnte. Welche Belege im Einzelnen je Gewerbe in Betracht kamen, hatte die Wirtschaftsministerin bzw. der Wirtschaftsminister im Verordnungsweg festzulegen.³²

(4) Konnte der generelle Befähigungsnachweis nicht erbracht werden, bestand die Möglichkeit, eine sogenannte „Individuelle Befähigung“ mit anderen Beweismitteln, welche die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen nachweisen konnten, zu erlangen (§ 19 GewO 1994). Nähere Einzelheiten zu Art und Qualität des individuellen Befähigungsnachweises regelte die GewO 1994 nicht.³³

Die Gewerbebehörde hatte die individuelle Befähigung von Amts wegen – also ohne gesonderten Antrag – mit Bescheid festzustellen, jedoch nur dann, wenn ihr Beweismittel durch die Gewerbeanmelderin bzw. den Gewerbeanmelder vorgelegt wur-

³² Festlegung genereller Befähigungsnachweise gemäß § 18 Abs. 1 GewO 1994; z.B. Fleischer-Verordnung, BGBl. II 44/2003; Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über die Zugangsvoraussetzungen für das verbundene Handwerk der Tischler, der Modellbauer, der Bootbauer, der Binder, der Drechsler und der Bildhauer, BGBl. II 91/2003

³³ Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Einführung dieser Bestimmung im Jahr 2002 bzw. Kommentare und die einschlägige Literatur gingen jedoch davon aus, dass als Maßstab die den generellen Befähigungsnachweis festlegenden Vorschriften in § 18 Abs. 1 GewO 1994 heranzuziehen seien. Aus der Formulierung „Beweismittel“ des § 19 GewO 1994 könne man schließen, dass auch andere als die in § 18 Abs. 2 GewO 1994 genannten Befähigungsnachweise zulässig seien – z.B. auch ein Fachgespräch bei der zuständigen Fachorganisation der Wirtschaftskammer, eine Arbeitsprobe oder ein Privatgutachten; siehe auch § 46 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (BGBl. 51/1991), wonach als Beweismittel alles in Betracht kommt, was zur Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts geeignet bzw. nach Lage des einzelnen Falles zweckdienlich ist.



den. Insofern war es grundsätzlich deren Sache, ihre bzw. seine Fähigkeiten etc. nachzuweisen, eine amtswegige Ermittlungs- oder Anleitungspflicht der Gewerbebehörde gab es nicht. Im Ermessen der jeweils betroffenen Gewerbebehörde lag es, Sachverständige beizuziehen oder ein Gutachten der zuständigen Fachorganisation der Wirtschaftskammer einzuholen.

(5) Den in den Punkten (3) und (4) dargestellten Zugangsvoraussetzungen und Verfahren entsprach die Möglichkeit, durch im Ausland erworbene Befähigungen ein reglementiertes Gewerbe anmelden zu dürfen. Hiefür existierten in der GewO 1994 sowohl auf genereller als auch auf individueller Ebene mehrere Instrumente nebeneinander, die insgesamt ein komplexes Gefüge von Vorschriften und Verfahren darstellten.³⁴

(6) Für manche reglementierte Gewerbe, die gesetzlich als besonders sensibel eingestuft waren (z.B. Erzeugung von bzw. Handel mit pyrotechnischen Artikeln), reichte die Erbringung eines Befähigungsnachweises alleine nicht aus. Für die Ausübung dieser Gewerbe war zusätzlich die sogenannte „relative Zuverlässigkeit“ erforderlich (§ 95 GewO 1994). Weiters gab es besondere Bestimmungen für einzelne reglementierte Gewerbe in den §§ 98 bis 150 GewO 1994 (z.B. für das Gewerbe Rauchfangkehrer, das außerdem noch an eine behördliche Bedarfsprüfung gebunden war).

³⁴ In der verfahrenstechnisch einfachsten Form konnten vergleichbare, im Ausland erlangte Befähigungsnachweise, basierend auf einem bilateralen Staatsvertrag 1994 oder einer speziellen Verordnung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort zur Gleichhaltung ausländischer Prüfungszeugnisse mit österreichischen Prüfungszeugnissen gemäß § 16 Abs. 4 GewO 1994, unmittelbar bei Vorlage durch die Gewerbebehörde anerkannt werden.

Darüber hinaus hatte auf Antrag einer EU- oder EWR-Bürgerin bzw. eines EU- oder EWR-Bürgers die jeweilige Landeshauptfrau bzw. der jeweilige Landeshauptmann gemäß § 373c GewO 1994 die tatsächliche Ausübung von Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einem anderen Vertragsstaat des EWR als ausreichenden Nachweis der Befähigung unter bestimmten Voraussetzungen mit Bescheid anzuerkennen. Die Wirtschaftsministerin bzw. der Wirtschaftsminister hatte dazu auf Basis der EU-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eine Verordnung über die zu erbringenden Nachweise zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen (EU/EWR Anerkennungsverordnung) zu erlassen. Im Einzelnen erfasste die Verordnung die überwiegende Anzahl der in § 94 GewO 1994 genannten reglementierten Gewerbe und legte alternativ mehrere Zugangswege fest, wie z.B. die einschlägige Ausbildung, mehrjährige selbstständige oder leitende einschlägige Tätigkeit.

Konnte die Gewerbeanmelderin bzw. der Gewerbeanmelder keinen generellen Qualifikationsnachweis nach den vorgenannten Bestimmungen erbringen, war auch ein individueller Befähigungsnachweis unter Anwendung des § 373d GewO 1994 möglich. Diese Art von Befähigungsnachweis war durch die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann mit Bescheid festzustellen, wobei der Ermessensspielraum auch eine Unterschreitung der Anforderungen für den generellen Befähigungsnachweis grundsätzlich ermöglichte.

Weiters waren im § 23 Abs. 3 GewO 1994 die Anerkennung von ausländischen Zeugnissen als Ersatz für die Unternehmerprüfung sowie im § 31 Abs. 4 GewO 1994 die Anerkennung einer entsprechenden fachlichen Qualifikation für Teilgewerbe durch die Wirtschaftsministerin bzw. den Wirtschaftsminister vorgesehen.

Grundsätzlich stand allen ausländischen Staatsangehörigen (EU-, EWR- und Drittstaaten) die Möglichkeit offen, ihre ausländischen Berufsqualifikationen in einem Verfahren gemäß § 19 GewO 1994 (individuelle Befähigung) überprüfen zu lassen.



- 7.2 Der RH beurteilte im Zusammenhang mit dem Grundrecht der Erwerbsfreiheit positiv, dass die Möglichkeit bestand, sowohl durch einen generellen als auch durch einen individuellen Befähigungsnachweis ein reglementiertes Gewerbe ausüben zu dürfen. Er verwies jedoch auf die bereits kritisierte unübersichtliche Gliederung sowie die hohe Anzahl von reglementierten gewerblichen Tätigkeiten, woraus sich auch bei den Befähigungsnachweisen eine unüberschaubare Vielzahl und hohe Regelungsdichte ergab. Nach Ansicht des RH waren insbesondere im Bereich der Beurteilung individueller Befähigungen die gesetzlich vorgesehenen Ermessensspielräume der Gewerbebehörden insofern beachtenswert, als dadurch Potenzial für eine uneinheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung in Bezug auf die Zugangs-voraussetzungen der Gewerbeanmelderinnen und –anmelder gegeben sein könnte.

Der RH empfahl, in Verbindung mit der in [TZ 12](#) abgegebenen Empfehlung im Hinblick auf eine transparente, bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung sicherzustellen, dass die Nutzung der gesetzlichen Ermessensspielräume transparent und nachvollziehbar erfolgt.

Er verwies auch auf seine Feststellungen in [TZ 19](#), wonach individuelle Befähigungsnachweise gemäß § 19 GewO 1994 eine erhebliche Rolle spielen und eine wesentliche wirtschaftliche Bedeutung besitzen.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums müsse die individuelle Befähigung auch als Individualfall behandelt werden. Mit dem zu erreichenden Befähigungsniveau laut Zugangsverordnungen bzw. mit den allgemeinen Anforderungen, denen ein Gewerbewortlaut entsprechen müsse, bestünden bereits entsprechende Standards, soweit solche allgemein geschaffen werden könnten. Ein allgemeines Ergebnis könne bei der dem Individualfall zu verschaffenden Sachgerechtigkeit nicht vorweg standardisiert werden.

- 7.4 Der RH stellte klar, dass er die Möglichkeit individueller Befähigungsnachweise für positiv erachtete. Er betonte jedoch, dass insbesondere die aufgrund von Ermessensspielräumen der Gewerbebehörden getroffenen Individualentscheidungen transparent und nachvollziehbar sein müssen, um eine bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung im Sinne der Bürgerfreundlichkeit und Rechtssicherheit sicherstellen zu können.

Meister- bzw. Berufszugangsprüfungen

- 8.1 (1) Die Meisterprüfung war nur einer von mehreren Zugangswegen zum Handwerk; sie hatte in Österreich eine lange Tradition als „klassischer“ Berufszugang zum Handwerk im Rahmen der durch den Zusatz „Handwerk“ gekennzeichneten reglementierten Gewerbe, wie z.B. Augenoptik, Bäcker, Rauchfangkehrer oder Zahntechniker.



Die konkreten Zugangswege zu den reglementierten Gewerben waren vom Ministerium in den Berufszugangsverordnungen festzulegen.³⁵ Darunter fielen auch die handwerksmäßig auszuübenden reglementierten Gewerbe. Entsprechend den in der Gewerbeordnung normierten Belegen zur Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen (Befähigungsnachweis) kamen für ein Handwerk neben der Meisterprüfung u.a. die erfolgreich abgelegte Unternehmerprüfung, ein abgeschlossenes Studium, ein Zeugnis über den erfolgreichen Besuch einer Fachhochschule oder eine selbstständige Tätigkeit infrage. Für den Antritt zur Meisterprüfung waren außer der Eigenberechtigung keine weiteren formalen Voraussetzungen zu erbringen.

Die zuständige Fachorganisation der Wirtschaftskammer Österreich hatte durch Verordnung den konkreten Prüfungsstoff der jeweiligen Meisterprüfung zu erlassen (Meisterprüfung, Zusatzprüfung für verbundene Gewerbe, Befähigungsprüfung für sonstige reglementierte Gewerbe). Diese Bestimmung wurde mit einer Gewerbeberechtsnovelle 2002 mit der Begründung, dass diese das fachliche Niveau am besten beurteilen könnten, eingeführt.

(2) Der Prüfungsstoff war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung inhaltlich auf die für die Ausübung des Gewerbes erforderlichen charakteristischen handwerklichen Kenntnisse und Fähigkeiten abzustellen. Eine der Gewerbeberechtsnovellen aus 2017³⁶ hatte eine wesentliche Adaptierung der Bestimmungen für Meister- und Befähigungsprüfungen zum Gegenstand, die ab 2018 in Kraft trat. Kernpunkt der neuen Regelungen war, dass die Bestimmungen zur Meisterprüfung sowie zu den Befähigungsprüfungen für die sonstigen reglementierten Gewerbe mit den im Nationalen Qualifikationsrahmen (**NQR**)³⁷ festgelegten Qualifikationsstufen in Einklang zu bringen waren. Der NQR definierte Ziele, Kriterien, zuständige Gremien und die Prozesse der Zuordnung von Bildungsabschlüssen („Qualifikationen“) aus allen Bildungsbereichen zu acht Niveaustufen.³⁸ Die Bestimmungen der Gewerbeberechtsnovelle entsprachen u.a. den Deskriptoren des Qualifikationsniveaus 6 des NQR (Bachelor) und damit auch dem Europäischen Qualifikationsrahmen, sodass mittelfristig eine Aufwertung der Meisterprüfung im europäischen Kontext bewirkt werden sollte. Das Qualifikationsniveau 6 stellte die Mindestanforderung an die Meisterprüfungsordnungen dar und war als Standard für Befähigungsprüfungen anzusehen. Einzelne Prüfungen (z.B. die Befähigungsprüfung für das Baumeistergewerbe) konnten auch ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen. Jene Personen, die eine Prüfung positiv absolvierten, erfüllten i.d.R. die fachliche Zugangsprüfung zu einem Fachhochschul-Bachelorstudiengang gemäß § 4 Fachhochschul-Studiengesetz 1993. Allerdings

³⁵ § 18 Abs. 1 GewO 1994

³⁶ BGBl. I 94/2017, §§ 20 bis 25

³⁷ Der NQR wurde 2016 eingeführt und basierte auf dem Europäischen Qualifikationsrahmen.

³⁸ Bis Oktober 2017 waren wenige Qualifikationen dem NQR zugeordnet. Lehrabschlüsse und Fachschulabschlüsse der Stufe 4, Abschlüsse von berufsbildenden höheren Schulen (Höhere technische Lehranstalt, Handelsakademie etc.) der Stufe 5, Ingenieurqualifikation der Stufe 6 und die hochschulichen Qualifikationen Bachelor, Master und Doctor of Philosophy („Bologna-Qualifikationen“) auf den Stufen 6, 7 und 8.



blieb es den Fachhochschulen vorbehalten, diese im Rahmen ihrer Autonomie tatsächlich anzuerkennen bzw. einen Studiengang einzurichten. Folglich sollte der in den Prüfungsordnungen festzulegende Prüfungsstoff laut den Erläuterungen dieser Gewerberechtsnovelle den NQR-Standards (Qualifikationsniveau 6) entsprechen.

(3) Die Meisterprüfung bestand aus fünf Modulen³⁹. Personen, welche die Module eins bis vier erfolgreich ablegten, durften sich in Bezug auf das betreffende Handwerk als Meister bezeichnen. Gewerbebetriebe, deren Inhaberinnen und Inhaber oder gewerberechtliche Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer die Meisterprüfung erfolgreich abgelegt hatten, durften ihren Betrieb als Meisterbetrieb kennzeichnen und das entsprechende Gütesiegel führen.

8.2 Der RH beurteilte die Anbindung des Qualitätsniveaus der Meisterprüfungen und Befähigungsprüfungen an den NQR im Hinblick auf eine Erhöhung der Transparenz und Vereinheitlichung der bei diesen Prüfungen nachzuweisenden Kenntnisse und Fähigkeiten als positiv. Ferner könnte damit ein Imagegewinn für die Absolventinnen bzw. Absolventen dieses Ausbildungszweiges sowie für die Unternehmen verbunden sein.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Feststellungen sowie seine Empfehlung in TZ 10.

9.1 Die Gewerbeordnung wies den Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft die Organisation und Durchführung gewerberechtlicher Prüfungen (Meisterprüfungen, Befähigungsprüfungen für ein sonstiges reglementiertes Gewerbe, Ausbilderprüfungen, Unternehmerprüfungen, Modul Unternehmerprüfung des Unternehmerführerscheins) im übertragenen Wirkungsbereich zu.⁴⁰ Abzuhalten waren die Prüfungen durch von den Landeskammern jeweils einzurichtende Meisterprüfungsstellen.⁴¹

Die Meisterprüfungsstellen waren verpflichtet, die zur Durchführung der Prüfungen erforderliche Anzahl von Prüfungskommissionen einzurichten. Grundsätzlich bestand eine Prüfungskommission aus der bzw. dem Vorsitzenden sowie zwei Beisit-

³⁹ Das 1. Modul umfasste die projektorientierte fachliche praktische Prüfung. Im Teil A mussten die handwerklich fachlichen Fertigkeiten auf Lehrabschlussniveau, im Teil B die für die Unternehmensführung erforderlichen Kenntnisse (organisatorische, planerische, technische und ausführende Fertigkeiten) nachgewiesen werden. Das 2. Modul bestand aus einer zweiteiligen fachlichen mündlichen Prüfung. Im Teil A sollte die Kandidatin bzw. der Kandidat anhand eines berufstypischen Beispiels ihre bzw. seine Professionalität im fachorientierten Bereich unter Beweis stellen. Der Teil B bestand aus der Präsentation von Kenntnissen und Fertigkeiten im Management, im Qualitätsmanagement sowie allenfalls im Sicherheitsmanagement. Das 3. Modul bestand aus einer mindestens fünfstündigen fachlich-theoretischen schriftlichen Prüfung, im Rahmen derer auf fachlich höherem Niveau fachkundliche, planerische, rechnerische und kalkulatorische Kenntnisse bewiesen werden mussten. Das 4. Modul umfasste die Ausbilderprüfung, das 5. Modul die Unternehmerprüfung.

⁴⁰ § 350 GewO 1994; gemäß § 20 Abs. 1 Wirtschaftskammergesetz 1998 oblag es jeder Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft, im übertragenen Wirkungsbereich an der staatlichen Verwaltung in den durch besondere Rechtsvorschriften vorgesehenen Fällen mitzuwirken.

⁴¹ §§ 350 ff. GewO 1994 und Allgemeine Prüfungsordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit



zerinnen und Beisitzern. Der Vorsitz war öffentlich auszuschreiben und von der Landeshauptfrau bzw. vom Landeshauptmann für die Dauer von fünf Jahren zu bestellen. Bis Ende 2017 musste dies eine öffentlich Bedienstete oder ein öffentlich Bediensteter des höheren Verwaltungsdienstes sein. Eine der Gewerberechtsnovellen aus 2017⁴² stellte höhere fachliche Anforderungen an die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden u.a. in Form einer nachweislichen prüfungsdidaktischen Kompetenz und verzichtete auf die Bestellung einer bzw. eines öffentlich Bediensteten. Die Beisitzerinnen und Beisitzer mussten in dem jeweiligen Fachbereich arbeiten und Fachleute sein.

Gegen den Beschluss der Prüfungskommissionen war kein Rechtsmittel möglich. Mit der genannten Gewerberechtsnovelle 2017 wurde dies abgeschafft und ein Beschwerderecht der Prüfungskandidatinnen und –kandidaten an das jeweilige Landesverwaltungsgericht eingeführt.

- 9.2 Der RH begrüßte die Einführung eines Beschwerderechts an das jeweilige Landesverwaltungsgericht zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die Prüfungskandidatinnen und –kandidaten sowie die anspruchsvolleren fachlichen Anforderungen an die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden der jeweiligen Prüfungskommission u.a. in Form einer nachweislichen prüfungsdidaktischen Kompetenz.
- Der RH empfahl, die Judikatur der Landesverwaltungsgerichte für die Weiterentwicklung der Gewerbeordnung, insbesondere im Hinblick auf das Prüfungswesen, zu nutzen.*
- 9.3 In seiner Stellungnahme hielt das Ministerium fest, dass es allfällige Rechtsprechungen der Landesverwaltungsgerichte als Basis für rechtliche und administrative Weiterentwicklungen heranziehen werde.
- 10.1 Den Erhebungen des RH zufolge verfügte das Ministerium im Bereich der Meisterprüfungen und Befähigungsprüfungen kaum über aussagekräftige Daten. Im Zuge der Anbindung der Meister- sowie Befähigungsprüfungen an den NQR kündigte das Ministerium gegenüber dem RH aber an, ein Qualitätsmanagement zur Überwachung der Meisterprüfungen und Befähigungsprüfungen aufzubauen. Im Bereich der Lehrlingsausbildung verfügte das Ministerium nach eigenen Angaben über ein Qualitätsmanagement, das sich im Wesentlichen auf die zahlenmäßige Erfassung der Lehrlingsanzahl bzw. der Lehrabschlüsse beschränkte und keine näheren Schlüsse auf die Qualität dieser Ausbildung zuließ.

⁴² BGBI. I 94/2017



Die Daten der Wirtschaftskammer Österreich über gewerberechtliche Prüfungen waren nur teilweise veröffentlicht.⁴³

- 10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium keinen näheren Überblick über den Ablauf der Meisterprüfungen und der Befähigungsprüfungen besaß. Daher erachtete er das Vorhaben des Ministeriums, ein Qualitätsmanagement zur Überwachung der Meisterprüfungen und Befähigungsprüfungen aufzubauen, unter dem Gesichtspunkt verbesserter Steuerungsmöglichkeiten als zweckmäßig.

Daher empfahl der RH, Evaluierungsinstrumente für die inhaltliche und abwicklungstechnische Qualität der Meister- und Befähigungsprüfungen im Ministerium zu entwickeln, um eine wirkungsvolle Steuerung für den Bund im Hinblick auf eine qualitativ einheitliche und transparente Vollziehung der gewerblichen Berufszugangsprüfungen zu ermöglichen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen in [TZ 8](#).

- 10.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums stehe es dieser Empfehlung sehr positiv gegenüber. Es habe im November 2018 mit dem Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft einen Werkvertrag zum Projekt „Hintergrundanalysen und Ableitung von Handlungsfeldern für ein umfassendes Qualitätsmanagement-System für Meister- und Befähigungsprüfungen“ abgeschlossen. Aufbauend auf einer Status-quo-Erhebung der Abläufe und Vorgehensweisen im Rahmen des Meisterprüfungs- bzw. Befähigungsprüfungsprozesses (Entwicklung der Qualifikation bzw. Erstellung der Prüfungsordnungen, Erstellung sowie inhaltliche Gestaltung der Prüfungen, Prüferschulung) und der Darstellung von Beispielen guter Praxis seien Schlussfolgerungen hinsichtlich Handlungsfelder und möglicher Handlungsoptionen zu treffen. Es sei beabsichtigt, diese als Grundlage für eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Wirtschaftsministerium und der Wirtschaftskammer Österreich zur verbindlichen Festschreibung der Qualitätssicherung und –entwicklung in diesem Bereich heranzuziehen.

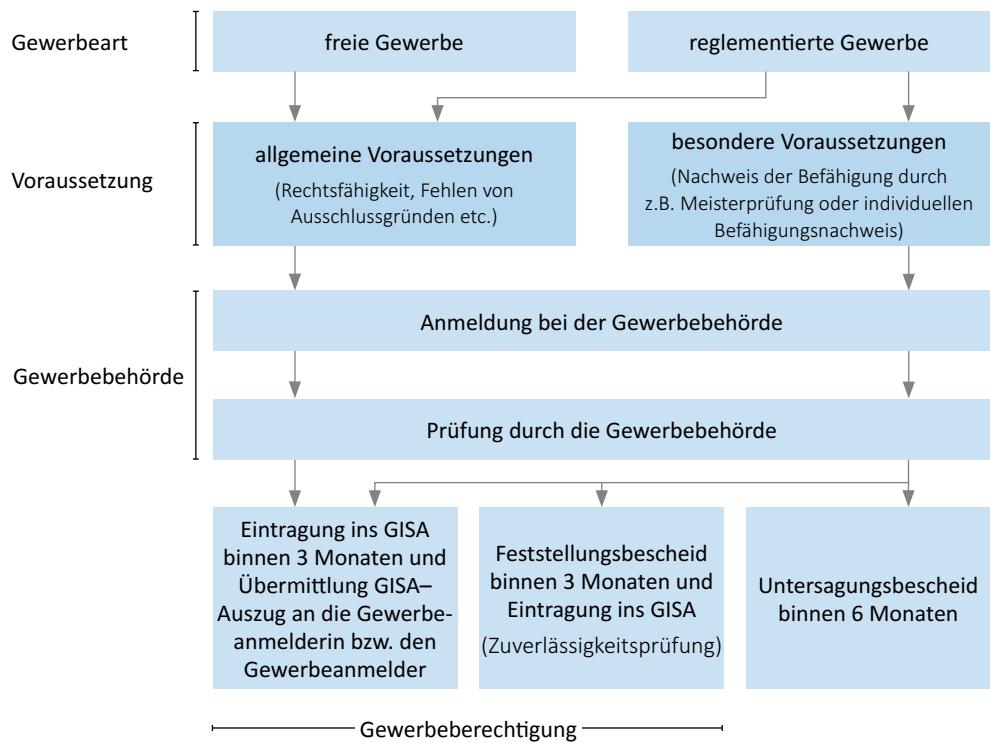
⁴³ Es fehlten insbesondere Angaben über die Handwerksarten und die Anzahl jener, die zu einer selbstständigen Ausübung eines Handwerks befähigt wurden.

Gewerbeanmeldung

- 11.1 (1) Wer ein Gewerbe ausüben wollte, hatte dieses unter Angabe der genauen Bezeichnung und des Standorts bei der Gewerbebehörde (siehe TZ 12) anzumelden und der Anmeldung die erforderlichen Belege anzuschließen.⁴⁴

In folgender Abbildung fasst der RH den Prozess der Gewerbeanmeldung schematisch zusammen:

Abbildung 2: Prozessdiagramm Gewerbeanmeldung



GISA = Gewerbeinformationssystem Austria

Quelle: RH

Die Gewerbebehörde hatte zu prüfen, ob die allgemeinen und gegebenenfalls erforderlichen besonderen Voraussetzungen für die Ausübung des angemeldeten Gewerbes vorlagen:

⁴⁴ § 339 GewO 1994



- War dies der Fall, durfte das Gewerbe bereits ab der (vollständigen) Anmeldung ausgeübt werden.⁴⁵ Davon waren alle freien und der Großteil der reglementierten Gewerbe betroffen. Die Gewerbebehörde hatte binnen drei Monaten die Eintragung ins GISA (siehe [TZ 13 ff.](#)) vorzunehmen und die Gewerbeanmelderin bzw. den Gewerbeanmelder davon durch Übermittlung des GISA–Auszugs⁴⁶ zu verständigen.
- Lagen zum Zeitpunkt der Anmeldung nicht alle erforderlichen Voraussetzungen vor, hatte die Gewerbebehörde dies mit Bescheid festzustellen und die Ausübung des Gewerbes zu untersagen.⁴⁷ Es bestand keine Verpflichtung der Gewerbebehörde, die Gewerbeanmelderin bzw. den Gewerbeanmelder zur „Nachbesserung“ aufzufordern, wenn Belege fehlten. Die Untersagung hatte binnen sechs Monaten zu erfolgen.
- Bei den Gewerben, für deren Ausübung eine Zuverlässigkeitssprüfung erforderlich war,⁴⁸ hatte die Gewerbebehörde jedenfalls einen Bescheid zu erlassen, nicht nur im Fall einer Untersagung.⁴⁹ Ein positiver Feststellungsbescheid hatte binnen drei Monaten zu ergehen und der Eintrag ins GISA hatte unmittelbar zu erfolgen. Die Übermittlung eines GISA–Auszugs war in diesem Fall nicht vorgesehen, weil die Gewerbeanmelderin bzw. der Gewerbeanmelder bereits durch den Feststellungsbescheid informiert wurde.
- Darüber hinaus gab es u.a. Sonderbestimmungen (z.B. in Bezug auf sicherheitsrelevante Tätigkeiten) für Rauchfangkehrer und andere Berufsgruppen, wie z.B. die gewerblichen Vermögensberater.

(2) Den Gewerbeanmelderinnen und –anmeldern standen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um mit der Gewerbebehörde in Kontakt zu treten:

- online mittels GISA–Webformular auf den Websites der Gewerbebehörden oder des Unternehmensserviceportals (dabei stand auch eine Gewerbeanmeldung mittels Bürgerkarte zur Verfügung),
- im Wege einer Gründerberatung der Wirtschaftskammerorganisation sowie
- direkt bei den Gewerbebehörden (persönlich, telefonisch, E–Mail etc.).

(3) Ziel bei der Einführung des GISA im Jahr 2015 war eine Quote der elektronischen Anmeldungen von Gewerbeberechtigungen von mindestens 50 %. Auch das Regierungsprogramm 2013–2018 enthielt unter dem Stichwort „neue Gründerwelle auslösen“ u.a. den Ausbau der Online–Gewerbeanmeldung. Im GISA konnten die

⁴⁵ §§ 5 Abs. 1 bzw. 340 Abs. 1 GewO 1994

⁴⁶ Der GISA–Auszug war zwar kein Bescheid, berechtigte aber, auch wenn er fehlerhaft war, zur Ausübung des Gewerbes, solange er nicht durch einen Bescheid der Oberbehörde (Landeshauptfrau bzw. Landeshauptmann oder Ministerium) gelöscht wurde.

⁴⁷ § 340 Abs. 3 GewO 1994

⁴⁸ § 95 GewO 1994

⁴⁹ § 340 Abs. 2 GewO 1994



Gewerbeanmeldungen bundesweit durchgängig dezentral elektronisch erfasst bzw. nach zentralen Datenstandards geführt werden.

(4) Eine Auswertung des RH über die tatsächlich genutzten Wege zur Gewerbeanmeldung für die Jahre 2015 bis 2017 ergab Folgendes:

Tabelle 1: Wege der Gewerbeanmeldungen in den Jahren 2015 bis 2017

	2015	2016	2017
Anzahl			
direkt bei der Gewerbebehörde	45.288	29.989	30.201
online über eine GISA–Schnittstelle	38.021	54.565	55.191
<i>davon über GISA–Webformular</i>	4.344	7.097	9.134
<i>davon über die Wirtschaftskammerorganisation</i>	33.677	47.468	46.057
Summe	83.309	84.554	85.392
Anteil in %			
direkt bei der Gewerbebehörde	54	35	35
online über eine GISA–Schnittstelle	46	65	65
<i>davon über GISA–Webformular</i>	5	8	11
<i>davon über die Wirtschaftskammerorganisation</i>	41	56	54

Rundungsdifferenzen möglich

GISA = Gewerbeinformationssystem Austria

Quellen: GISA; RH

Seit 2015 erfolgten durchschnittlich rd. 84.400 Gewerbeanmeldungen pro Jahr, wobei im Jahr 2015 – teils noch vor Einführung des GISA – mehr als die Hälfte und in den Jahren 2016 und 2017 rund ein Drittel direkt bei den Gewerbebehörden einlangten.

Gewerbeanmeldungen, die über die Online–Schnittstelle des Gründerservice der Wirtschaftskammerorganisation mit dem GISA zur Gewerbebehörde gelangten, zählte das Ministerium auch als Online–Anmeldung. Rund die Hälfte der Gewerbeanmeldungen erfolgte über dieses Gründerservice.

Die hohe Anzahl der Anmeldungen über das Gründerservice der Wirtschaftskammerorganisation stand auch im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer Befreiung von Gebühren (Stempelgebühren und Verwaltungsabgaben des Bundes) aufgrund des Neugründungs–Förderungsgesetzes⁵⁰. Die Gebühren für Gewerbean-

⁵⁰ Das Neugründungs–Förderungsgesetz (NeuFöG), BGBl. I 106/1999, definiert verschiedene Förderungen (im Wesentlichen Entfall von Gebühren und Steuern), die bei einer Neugründung von Betrieben wirksam werden. Dazu muss der Gewerbebehörde ein amtlicher Vordruck vorgelegt werden, der im Zuge einer Beratung mit der zuständigen Interessenvertretung erstellt wurde.



meldungen (siehe [TZ 16](#)) fielen infolge einer Gewerberechtsnovelle im Jahr 2017 ab 18. Juli 2017 weg. Im Jahr 2017 gab es rd. 11 % Online–Gewerbeanmeldungen im eigentlichen Sinn mittels GISA–Webformular direkt durch die Gewerbeanmelderin bzw. den Gewerbeanmelder.

11.2 Der RH hielt fest, dass nur 11 % der Gewerbeanmeldungen mittels GISA–Webformular online direkt durch die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder erfolgte. Nach Ansicht des RH gelang daher im überprüften Zeitraum noch keine großflächige Einführung einer unmittelbaren e–Government–Anwendung. Nach Ansicht des RH war kein starker Anstieg der direkten Online–Gewerbeanmeldungen zu erwarten, weil die komplizierten Regelungen der GewO 1994 im Spannungsfeld zu einer unmittelbaren Online–Gewerbeanmeldung – ohne vorherige Beratung durch die Wirtschaftskammerorganisation – standen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in [TZ 5](#), auf ein zeitgemäßes, übersichtliches und anwenderfreundliches Regelwerk hinzuwirken. Dies würde nach Ansicht des RH die unmittelbare Inanspruchnahme des e–Governments im Bereich der Gewerbeanmeldungen erhöhen.

Vollziehung der Gewerbeordnung

12.1 (1) Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie waren kompetenzrechtlich gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 8 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**) Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Die Vollziehung erfolgte nach Art. 102 Abs. 1 B–VG in mittelbarer Bundesverwaltung durch die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann und die ihr bzw. ihm unterstellten, weisungsgebundenen Landesbehörden. Die Landesbehörden stellten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung funktionell Bundesbehörden dar. Die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann war gemäß Art. 103 Abs. 1 B–VG in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen der Bundesregierung sowie der Bundesministerinnen bzw. Bundesminister gebunden.

(2) Die für die Vollziehung der Gewerberechtsangelegenheiten zuständigen Landesbehörden erster Instanz waren gemäß GewO 1994⁵¹ grundsätzlich die Bezirksverwaltungsbehörden des Gewerbestandorts (Bezirkshauptmannschaften bzw. bei den Städten mit eigenem Statut die Magistrate). Zur Zeit der Geburgsüberprüfung durch den RH waren österreichweit 94 Bezirksverwaltungsbehörden mit Angelegenheiten der Gewerberechtsvollziehung befasst.

⁵¹ §§ 333 und 339 GewO 1994



Auf Landesebene waren darüber hinaus in unterschiedlichem Ausmaß die Ämter der Landesregierungen in die Vollziehung der Gewerberechtsangelegenheiten eingebunden.

Die Koordinierung der österreichischen Gewerbeverwaltung erfolgte regelmäßig im Wege der einmal jährlich stattfindenden Gewerbereferententagung, an der auch Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums teilnahmen. Die Protokolle der Gewerbereferententagungen standen seit 2016 auch öffentlich auf der Website des Ministeriums zur Verfügung.

Laut den im GISA verfügbaren Daten wickelte die österreichische Gewerbeverwaltung seit 2010 im Jahresdurchschnitt rd. 83.000 Gewerbeanmeldungen ab, wie in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Gewerbeanmeldungen in den Jahren 2010 bis 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
Anzahl									
Burgenland	3.575	3.492	3.616	3.502	3.779	3.854	3.791	3.364	-6
Kärnten	4.502	4.852	5.184	5.601	5.937	5.668	5.945	5.703	27
Niederösterreich	15.428	15.449	15.904	15.885	16.532	16.463	16.566	16.995	10
Oberösterreich	11.411	11.094	11.064	11.472	12.101	11.975	12.060	12.141	6
Salzburg	4.996	5.107	5.269	5.191	5.317	5.158	5.122	5.026	1
Steiermark	11.010	10.628	11.048	11.681	12.160	11.949	12.653	13.023	18
Tirol	6.272	6.260	6.534	6.124	5.891	5.965	6.207	6.303	0,5
Vorarlberg	2.868	2.772	2.744	2.872	2.826	2.788	2.670	2.849	-1
Wien	21.091	20.198	19.961	19.986	20.559	19.489	19.540	19.988	-5
Österreich	81.153	79.852	81.324	82.314	85.102	83.309	84.554	85.392	5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMWFV

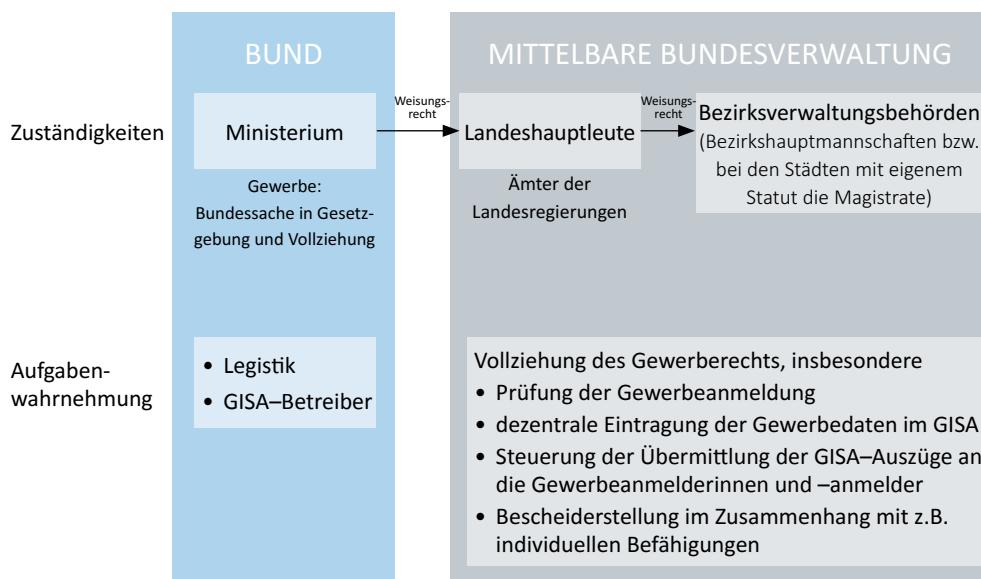
In den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol nahm die Anzahl der Gewerbeanmeldungen im Zeitraum 2010 bis 2017 um bis zu 27 % zu. In den Ländern Burgenland, Vorarlberg und Wien gingen die jährlichen Gewerbeanmeldungen um bis zu 6 % zurück.

(3) Das Ministerium war in Angelegenheiten der Vollziehung des Gewerberechts oberste Aufsichtsbehörde und zuständig für allgemeine Gewerbepolitik. Es beschränkte sich laut eigenen Angaben gegenüber dem RH auf die Umsetzung von logistischen Vorhaben.⁵²

Weiters hatte das Ministerium – abgesehen von den seitens der Bezirksverwaltungsbehörden im GISA erfassten Daten – keine weitergehenden Informationen zur konkreten Verfahrensführung bei Gewerbeanmeldungen durch die einzelnen Gewerbebehörden. Es verfügte nicht über Leistungsdaten der Länder (z.B. Verfahrensdauer, Ressourceneinsatz) und forderte solche Informationen bei den Ländern auch nicht ein. Das Ministerium begründete dies gegenüber dem RH mit dem Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung und leitete dessen Erhebungsfragen zur Gewerbe-rechtsvollziehung an die Länder weiter.

Folgende Grafik gibt einen Überblick über die kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten und die Aufgabenwahrnehmung der Akteure:

Abbildung 3: Kompetenzen und Aufgabenwahrnehmung



GISA = Gewerbeinformationssystem Austria

Quellen: BMWFW; RH

⁵² Bereits im Rahmen einer Gesetzesbegutachtung zur Änderung der Gewerbeordnung im Jahr 2015 wies der RH kritisch darauf hin, „dass der Bund seine Möglichkeiten, einen einheitlichen Vollzug der mittelbaren Bundesverwaltung – etwa im Bereich des gewerblichen Betriebsanlagenrechts – zu gewährleisten, nur teilweise nutzte, wobei das Fehlen von Auslegungs- und Vollzugsvorgaben einen Mehraufwand für Länder und Bezirkshauptmannschaften verursachte und das Risiko einer Ungleichbehandlung mit sich brachte.“



(4) Die Auswertung der dem RH von acht Ländern übermittelten Antworten ergab, dass die Organisation bzw. Abstimmung der Wahrnehmung gewerberechtlicher Aufgaben sowie die Berichterstattung und Dokumentation unterschiedlich erfolgten:

- Es fanden regelmäßige, landesinterne Abstimmungen in gewerberechtlichen Angelegenheiten statt, allerdings in unterschiedlicher Intensität bzw. Häufigkeit: Es gab sowohl Landesgewerbereferententagungen, GISA–Erfahrungsaustausch–Sitzungen, Koordinationsgespräche, Produktgruppensitzungen, Gewerbe–Arbeitsgruppen als auch eigens veranstaltete Seminare für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gewerbebehörden und andere Beteiligte (z.B. Wirtschaftskammerorganisationen).
- Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung innerhalb der Länder gab es für die Auslegung der gewerberechtlichen Vorschriften verschiedene fachliche Handlungsanordnungen bzw. Dienstanweisungen der Ämter der Landesregierungen. Darüber hinaus verfügten die meisten Gewerbebehörden über Arbeitsbehelfe, wie z.B. Checklisten, Merkblätter und Skripten.
- Hinsichtlich der Möglichkeit, bei der Vollziehung des § 19 GewO 1994 im Zuge der Beurteilung der individuellen Befähigung ein Gutachten der zuständigen Fachorganisation der Wirtschaftskammer einzuholen, erhielt der RH teils keine Auskünfte aufgrund fehlender Dokumentation bzw. gaben die Länder an, weitgehend auf die Einbeziehung der Wirtschaftskammern zu verzichten, d.h. sie gar nicht, nur fallweise oder nur, wenn die Gewerbeanmelderin bzw. der Gewerbeanmelder dem zustimmte, einzubinden.
- Auf die Frage nach Leistungsberichten, in denen die Vollziehung der Gewerberechtsangelegenheiten dargelegt wird, antworteten die Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark, dass es solche Berichte nicht gebe. Das Burgenland gab an, aufgrund einer Kennzahlenumstellung derzeit über keine Leistungsberichte zu verfügen, aber an der Erstellung eines neuen Leistungskatalogs zu arbeiten, um die Qualität künftiger Leistungsberichte zu verbessern. Niederösterreich teilte mit, die bis 2015 bestandene Verpflichtung der Erstellung eines Tätigkeitsberichts, der auch das Gewerberecht abdeckte, gestrichen zu haben. Tirol verwies auf seine Kosten- und Leistungsrechnung sowie den Tiroler Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht, der aktuelle Themen der Gewerbeverwaltung enthielt. Vorarlberg übermittelte den Rechenschaftsbericht der Vorarlberger Landesregierung über das Verwaltungsjahr 2016, der auch Daten zur Gewerberechtsvollziehung enthielt. Wien verwies auf seine Leistungsberichte, die auch im Internet abrufbar sind.

- 12.2 Der RH hob hervor, dass sich das Ministerium auf die Umsetzung von legistischen Vorhaben beschränkte und die Länder die Gewerbeordnung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogen. Der RH kritisierte, dass das Ministerium – abgesehen von den im GISA gespeicherten und den in den jährlichen Gewerbereferententagungen von den Ländern erhaltenen Informationen – über keine darüber hinausgehenden Leistungsdaten über die Vollziehung der Länder verfügte und solche auch nicht einforderte, obwohl es für die allgemeine Gewerbepolitik zuständig



war. Der RH wies darauf hin, dass die Länder ihre Tätigkeiten im Bereich der Gewerberechtsvollziehung unterschiedlich organisierten, wahrnahmen und dokumentierten, da das Ministerium von seiner Steuerungskompetenz nur eingeschränkt Gebrauch machte. Nach Ansicht des RH fehlte dem Ministerium somit eine wesentliche Grundlage für die Sicherstellung einer transparenten, bundesweit einheitlichen Vollziehung der Gewerbeordnung (siehe auch [TZ 18](#)).

Der RH empfahl, – neben der in [TZ 15](#) empfohlenen vermehrten Nutzung der GISA-Daten – seine bestehende Kompetenz zur Steuerung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung im Hinblick auf eine transparente, bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung, etwa durch die Vorgabe von Richtlinien und Standards, verstärkt zu nutzen. Darüber hinaus wäre auch die Judikatur der Landesverwaltungsgerichte für die Steuerung der Vollziehung des Gewerberechts im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und für die Weiterentwicklung der Gewerbeordnung zu nutzen (siehe auch [TZ 9](#)).

- 12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums fänden jährlich Gewerbereferententagungen mit Vertreterinnen und Vertretern aller Bundesländer auf Einladung des Ministeriums statt, um für gleiche Sachverhalte eine gewisse Einheitlichkeit zu schaffen und gemeinsame Lösungen für aktuelle Fragestellungen zu finden.
- 12.4 Der RH gab zu bedenken, dass die Gewerbereferententagungen nur einmal jährlich stattfanden und primär eine Plattform der Länder zum informellen Austausch über aktuelle Fragestellungen darstellten. Aus Sicht des RH wäre es aber erforderlich, auf Bundesebene über laufende, standardisierte Leistungsdaten der Vollziehung der Länder zu verfügen, um darauf aufbauend die Steuerungskompetenz des Bundes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung verstärkt wahrnehmen zu können. Ein einmal jährlich stattfindender Informationsaustausch kann die erforderliche Kontinuität steuerungsrelevanter Informationen nicht gewährleisten.



Datengrundlagen und Steuerung

Gewerbeinformationssystem Austria (GISA)

Entstehung und Betrieb

13.1

(1) Bereits in seinem Bericht „Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung““ (Reihe Bund 2012/5; TZ 18 und 19) hatte der RH empfohlen, ein einziges zentrales Gewerberegister mit dezentraler Dateneingabe zu entwickeln, um eine Optimierung der Abläufe der Gewerbeordnung zu ermöglichen, weil dies eine Effizienzsteigerung und eine Hebung der Datenqualität durch konsistente Daten bedeuten würde.

Das nunmehr neue, einzige und zentrale Gewerberegister GISA war seit 30. März 2015 in Betrieb und löste 14 dezentrale Gewerberegister sowie das vorherige zentrale Gewerberegister ab.

(2) Mit 1. Mai 2012 startete das Projekt „Zentrales Gewerberegister neu (ZG–neu)“ zur Umsetzung des GISA. Die Gesamtprojektleitung übernahm das Land Wien. Dazu schloss das Ministerium im Jahr 2012 mit den beteiligten Gebietskörperschaften eine Kooperationsvereinbarung zur Errichtung, zum Betrieb, zur Zusammenarbeit und zur Weiterentwicklung des GISA sowie zur Kostenaufteilung ab. Die beteiligten Gebietskörperschaften waren der Bund, vertreten durch das Ministerium, die Länder und die Städte mit eigenem Statut.⁵³

(3) Mit der Inbetriebnahme des GISA ab dem 2. Quartal 2015 wurde ein quartalsweise tagender Lenkungsausschuss eingesetzt, der organisationsübergreifende Koordinations- und Steuerungsaufgaben im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des GISA wahrnahm. Das Stimmenverhältnis der einzelnen Länder war in der Kooperationsvereinbarung nach den aufrechten Gewerbeberechtigungen in den Ländern gewichtet. Dem Bund und den durch den Städtebund vertretenen Städten mit eigenem Statut kamen Vetorechte im Lenkungsausschuss zu. Für Weiterentwicklungen des GISA (sogenannte Change Requests) waren Beschlüsse des Lenkungsausschusses notwendig, die laufend erfolgten. Damit wurden sowohl technische als auch rechtliche Entwicklungen im GISA umgesetzt bzw. angepasst.

(4) Datenschutzrechtlicher Auftraggeber des GISA waren gemäß GewO 1994 die Wirtschaftsministerin bzw. der Wirtschaftsminister, die Länder und die Städte mit eigenem Statut. Das Ministerium war gemäß § 365 GewO 1994 der Betreiber des GISA, wobei die Stadt Wien auch die Funktion des Dienstleisters ausübte. Die

⁵³ Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Krems, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels und Wiener Neustadt



Gewerbebehörden hatten die Daten gemäß den §§ 365a und 365b GewO 1994 dezentral ins GISA einzutragen.

(5) Das GISA stellte im Wesentlichen eine Evidenzdatei über die bundesweit vorhandenen Gewerbeberechtigungen dar und enthielt die wichtigsten unternehmensbezogenen Daten sämtlicher Gewerbetreibender, die in Österreich niedergelassen waren. Das GISA dokumentierte aber nicht die jeweiligen Verfahren bzw. ersetzte nicht die Aktenführung durch die Gewerbebehörden.

- 13.2 Der RH hielt positiv fest, dass mit der Einführung des GISA im Jahr 2015 der Empfehlung des RH, ein einziges, zentrales Gewerberegister mit dezentraler Dateneingabe zu entwickeln, entsprochen wurde. Weiters bemerkte der RH positiv, dass die Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften eine gemeinsame Weiterentwicklung des GISA ermöglichte. Er wies allerdings gegenüber dem Ministerium darauf hin, dass im GISA die gewerbebehördlichen Verfahren nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Nach Ansicht des RH bestand Potenzial zur Verbesserung der Datenqualität.

In diesem Zusammenhang verwies er auf seine Empfehlung in [TZ 14](#).

- 13.3 Das Ministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass GISA kein Aktenverwaltungssystem sei und die Aktenführung der Behörden nicht ersetzen könne, ohne in die administrative Autonomie der Gebietskörperschaften einzutreten.

- 13.4 Der RH pflichtete dem Ministerium bei, dass GISA kein Aktenverwaltungssystem ist; er stellte klar, dass er dies auch nicht behauptet hatte. Vielmehr bedurfte die Qualität der im GISA enthaltenen Daten der Verbesserung

Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung in [TZ 14](#).



Datenqualität

14.1 (1) Das Ministerium definierte folgende Ziele, die durch das GISA erreicht werden sollten:

- bundesweit einheitliche Gewerbeanmeldung (Prozessoptimierung),
- Online–Gewerbeanmeldung nach zentralen Standards (bundeseinheitliches GISA–Webformular),
- medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Daten durch die Gewerbebehörden (Optimierung der Verwaltungsabläufe),
- hohe Datenqualität durch die Anbindung diverser Fremdregister (z.B. Insolvenzdaten, Firmenbuch, zentrales Melderegister) sowie
- öffentlich verfügbare Daten für die Bürgerinnen und Bürger (technische Erneuerung und e–Government–Konformität).

(2) Das GISA verfügte über Schnittstellen zur Datenerfassung mit

- den Bürgerinnen und Bürgern: öffentlich über das GISA–Webformular (direkt, über das Unternehmensserviceportal oder über die Länder–Websites),
- der Wirtschaftskammerorganisation: Partneranmeldung über das Gründerservice der Wirtschaftskammerorganisation sowie
- den Gewerbebehörden: medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Daten im Gewerbeanmeldungsprozess.

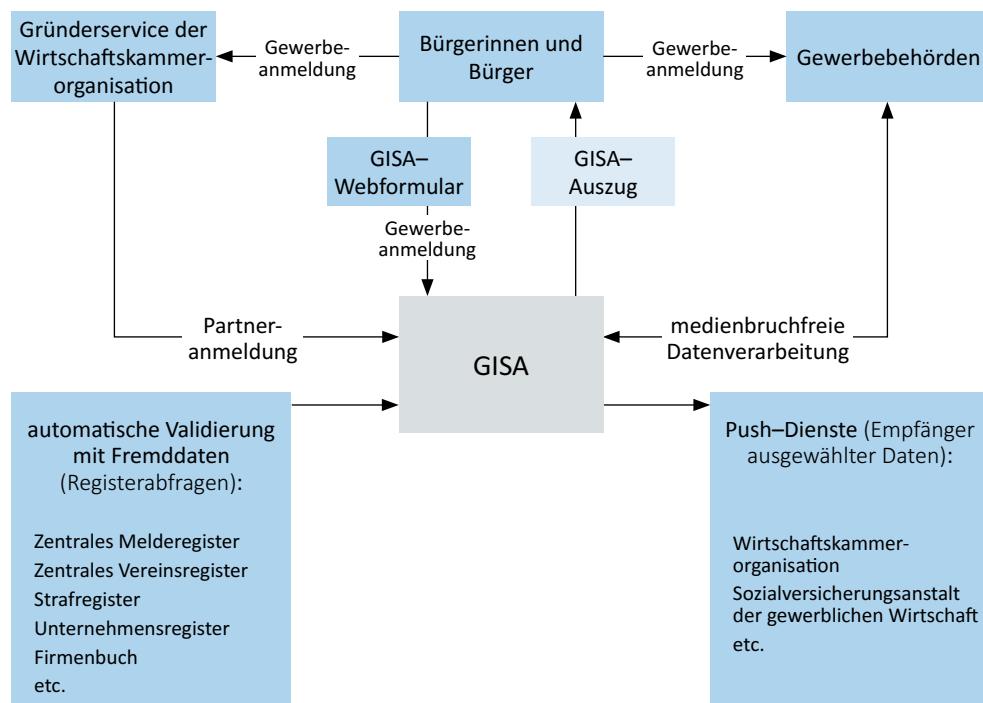
Das GISA glich im Zuge der Gewerbeanmeldung die Daten der Gewerbeanmelderin bzw. des Gewerbeanmelders mit den Daten anderer Fremdregister im Informationsverbundsystem⁵⁴ automatisch ab. Weiters stellte das GISA ausgewählte Daten u.a. für die Wirtschaftskammerorganisation sowie für die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen sogenannter Aktiv–Informationen (Push–Dienste) zur Verfügung.⁵⁵

Demzufolge stellten sich die GISA–Schnittstellen schematisch im Wesentlichen wie folgt dar:

⁵⁴ Diese Validierung erfolgte mit dem Zentralen Melderegister, dem Zentralen Vereinsregister, dem Strafregister, dem Unternehmensregister, dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger sowie dem Firmenbuch und betraf im Wesentlichen die Stammdaten der Gewerbeanmelderin bzw. des Gewerbeanmelders.

⁵⁵ Eine automatisierte Schnittstelle zwischen GISA und den Finanzämtern fehlte aber weiterhin; siehe RH–Bericht „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern; Follow–up–Überprüfung“ (Reihe Bund 2018/23), TZ 7

Abbildung 4: Wesentliche GISA-Schnittstellen



GISA = Gewerbeinformationssystem Austria

Quellen: BMWFW; RH

(3) Der GISA-Auszug enthielt die Daten der Gewerbeberechtigung (Entstehung, Stammdaten der Gewerbeinhaberin bzw. des Gewerbeinhabers, Gewerbeart und Gewerbewortlaut, Standort der Gewerbeberechtigung) sowie die zuständige Gewerbebehörde und eine laufende GISA-Zahl.

Durch die Anbindung diverser Fremdregister an das GISA konnte die Datenqualität – vor allem der Stammdaten der Gewerbeinhaberin bzw. des Gewerbeinhabers – erhöht werden.

Im Zuge der Einführung des GISA im Jahr 2015 erfolgte eine Datenmigration aus den vorherigen 14 dezentralen Gewerberegistern. Weiters veranlasste der Lenkungsausschuss anlassbezogen die Aktualisierung der Daten, sofern sich Änderungen in der Gewerbeordnung ergaben. Die Migration der Quelldaten aus den Vorsystemen und die Anpassung der Daten aufgrund von Gesetzesänderungen (z.B. zuletzt die Aufhebung bzw. Umwandlung von Teilgewerben in freie Gewerbe) führten dabei zu qualitativ unterschiedlichen Daten im jeweiligen GISA-Auszug.⁵⁶

⁵⁶ z.B. Bezeichnung des Gewerbes als freies Gewerbe und Beibehaltung der Rechtsgrundlage für das Teilgewerbe im Gewerbewortlaut; z.B. Bezeichnung des Gewerbes als reglementiertes Gewerbe, obwohl aus dem Gewerbewortlaut hervorging, dass es sich um ein freies Gewerbe handelte – die angeführte Rechtsgrundlage besagte, dass es sich bis vor kurzem um ein Teilgewerbe gehandelt hatte



Aufgrund der systembedingt bestehenden dezentralen Dateneingabe ins GISA durch die zuständigen Gewerbebehörden ergaben sich zusätzlich – insbesondere hinsichtlich des erfassten Gewerbewortlauts – wesentliche Unterschiede in der Datenqualität. Eine Vorgabe des Ministeriums zur bundesweit möglichst einheitlichen Dateneingabe existierte – abgesehen von der bundeseinheitlichen Liste der freien Gewerbe als Arbeitsbehelf für die Gewerbebehörden – nicht. Das GISA erlaubte bspw. beim Eingabefeld „Gewerbewortlaut“ eine freie Dateneingabe, um die freien Gewerbe bzw. allfällige Einschränkungen einer Gewerbeberechtigung darstellen zu können. In einzelnen Fällen wurde ein und dasselbe reglementierte Gewerbe je nach zuständiger Gewerbebehörde unterschiedlich bezeichnet, obwohl der Gewerbewortlaut in der GewO 1994 eindeutig geregelt war.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass es dem Ministerium gelungen war, einen Großteil der mit dem GISA verfolgten Ziele umzusetzen: eine bundesweit einheitliche Online-Gewerbeanmeldung mit einem bundeseinheitlichen Webformular, eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Daten durch die Gewerbebehörden und die Anbindung von Fremdregistern, wenngleich eine automatisierte Schnittstelle zwischen GISA und den Finanzämtern noch fehlte.

Allerdings wies die Datenqualität im GISA nach Ansicht des RH noch erheblichen Verbesserungsbedarf auf, um den Bürgerinnen und Bürgern valide Daten sowie Informationen hinsichtlich des angemeldeten Gewerbeumfangs zur Verfügung stellen zu können. Kritisch wies der RH dabei auf die mangelnden Vorgaben des Ministeriums an die Gewerbebehörden zur Vereinheitlichung der Dateneingabe hin. Ferner erwies sich die Datenpflege bei Gewerberechtsnovellen als fehlerbehaftet.

Der RH empfahl – insbesondere im Hinblick auf die 2018 erfolgte Einführung einer alle Gewerbeberechtigungen enthaltenden Gewerbelizenz (siehe [TZ 4](#)) –, für verbindliche, bundesweit einheitliche Vorgaben für die Dateneingabe durch die Gewerbebehörden bei Gewerbeanmeldungen im Sinne einer transparenten und bundesweit einheitlichen Gewerberechtsvollziehung zu sorgen.

Ferner empfahl er, die Datenpflege im GISA bei Gewerberechtsnovellen auf eine generell gültige, nachvollziehbare Basis zu stellen und sorgfältig durchzuführen.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums lägen graduell voneinander abweichende Gewerbewortlauten in der Regel daran, dass Gewerbetreibende bei der Bezeichnung ihrer Gewerbe weitgehend frei seien und den Wortlaut nach eigenem Ermessen auch einschränken könnten (solange der Wortlaut nur bestimmt genug sei, um nachvollziehen zu können, welche Tätigkeiten er eigentlich erfasst, und der Wortlaut nicht unzulässig in andere Vorbehaltsbereiche eingreife). Soweit eine Kategorisierung möglich sei, werde diese bereits durch Schlüsseltabellen gewährleistet. Darüber hinausgehende Zwangseinheitswortlauten wären mit einem Regime, das der



Unternehmerin bzw. dem Unternehmer möglichst weitgehende Freiheit bei der Bestimmung ihres bzw. seines Gewerbes lassen will, nicht vereinbar.

- 14.4 Der RH entgegnete, dass die Gewerbeordnung im Bereich der reglementierten Gewerbe eindeutige Gewerbewortlaute vorgab und grundsätzlich keinen Gestaltungsspielraum für die Anmelderinnen und Anmelder erlaubte. Gegebenenfalls waren Einschränkungen dieser Gewerbe nach gesetzlich geregelten Vorgaben möglich. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, für einheitliche Vorgaben für die Dateneingabe durch die Gewerbebehörden zu sorgen. Er stimmte jedoch dem Ministerium zu, dass im Bereich der freien Gewerbe weitgehende Gestaltungsfreiheit bei deren Bezeichnungen ermöglicht werden sollte.

Datenauswertungen

- 15.1 Im überprüften Zeitraum nahm das Ministerium bis Sommer 2016 keine standardisierten Auswertungen aus den vorhandenen Daten des GISA vor, um die gewerberechtliche Vollziehung zu analysieren bzw. daraus steuerungsrelevante Informationen zu gewinnen. Auswertungen erfolgten laut Angaben des Ministeriums gegenüber dem RH nicht grundsätzlich zu Steuerungszwecken, sondern nur anlassbezogen, wie z.B. im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH oder bei parlamentarischen Anfragen.

Lediglich für den GISA–Lenkungsausschuss erstellte das Land Wien seit Herbst 2016 quartalsweise ein sogenanntes „Fact–Sheet“ mit festgelegten Parametern. Diese Auswertung enthielt im Wesentlichen ein zahlenmäßiges Mengengerüst u.a. über die Anzahl der Gewerbeanmeldungen, der aufrechten Gewerbeberechtigungen, über den Zugriff von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gewerbebehörden auf das GISA sowie Zugriffe von GISA auf die verbundenen Fremdregister.

Das Fact–Sheet wurde laut Protokollen der Lenkungsausschusssitzungen keiner weiteren vertiefenden Behandlung unterzogen. Eine allfällige, über den Lenkungsausschuss hinausgehende Verwendung der Daten aus den Fact–Sheets war für den RH nicht nachvollziehbar.

- 15.2 Der RH erachtete eine künftig vertiefende, systematische und nicht nur anlassbezogene bzw. auf das Fact–Sheet beschränkte Nutzung der im GISA enthaltenen Daten für die bundesweite Steuerung der Vollziehung der Gewerbebehörden durch das Ministerium zweckmäßig. Er verwies jedoch auf die in TZ 14 festgestellten Mängel der Datenqualität im GISA.



Unter Hinweis auf seine Empfehlung in [TZ 14](#) empfahl der RH, unter Berücksichtigung des Informationsverbundsystems die im GISA vorhandenen Daten so weit wie möglich für die Analyse gewerbepolitisch relevanter Entwicklungen sowie zur Steuerung der Vollziehung der Gewerbebehörden zu nutzen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums ziehe es Datenauswertungen aus dem GISA u.a. für Wirkungsfolgenabschätzungen heran. Für den Aufbau einer eigenständigen Datenanalytik-Einheit würde es konkreter Ziele sowie der entsprechenden Ressourcenausstattung im Bereich Big Data bedürfen. Das GISA umfasse außerdem große Datenmengen, wodurch sich ein Spannungsverhältnis zwischen einer Big Data Analytik und der Datenschutzgrundverordnung ergäbe.
- 15.4 Der RH entgegnete, dass bereits aufgrund der derzeitigen Datenlage ohne Schaffung zusätzlicher Organisationseinheiten im Ministerium Auswertungen aus dem GISA möglich seien, um qualifizierte Informationen für die Analyse gewerbepolitisch relevanter Entwicklungen sowie zur Steuerung der Vollziehung der Gewerbebehörden zu gewinnen.

Kosten der Vollziehung der Gewerbeordnung

Kosten des Gewerbezugangs und der Gewerbeausübung

- 16.1 (1) Das Ministerium nahm im Zeitraum von 2014 bis zum ersten Halbjahr 2017 rd. 610.000 EUR aus den Zugriffen auf GISA ein.

Gemäß einer Gewerberechtsnovelle im Jahr 2017⁵⁷ fielen seit 18. Juli 2017 bei Gewerbeanmeldungen sowie im gesamten Anwendungsbereich des Gewerberechts (inkl. gewerblichem Betriebsanlagenrecht) keine Stempelgebühren und Verwaltungsabgaben des Bundes sowie seit 1. Mai 2018 keine Gebühren für GISA-Auszüge⁵⁸ für die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder mehr an.

Der Gesetzgeber verfolgte damit die Ziele „Verfahrenskosten senken“ sowie „Verfahren beschleunigen“ und erwartete sich dadurch einen „freien Zugang zur Gewerbeberechtigung“ sowie eine Verminderung des bürokratischen Aufwands. Diese Gebührenbefreiung betraf rund ein Drittel der Gewerbeneuanmeldungen, weil die anderen bereits davor über das Neugründungs–Förderungsgesetz gebührenbefreit waren (siehe [TZ 11](#)).

(2) Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Gewerbetreibende waren verpflichtet, für jede einzelne Gewerbeberechtigung eine Grundumlage an die betreffende

⁵⁷ BGBI. I 94/2017

⁵⁸ z.B. Anmeldung generell: 47,30 EUR; Bundesgebühr und Bundesverwaltungsabgabe für GISA-Auszug: 9,30 EUR



Fachorganisation in der Wirtschaftskammerorganisation zu entrichten. Eine mehrfache Fachgruppenmitgliedschaft führte zu einer mehrfachen Grundumlageverpflichtung. Dies galt auch, wenn die Mitgliedschaft zu mehreren Fachgruppen (Fachverbänden) durch eine Berechtigung begründet war. Bei mehreren Betriebsstätten war eine Grundumlage für jede Betriebsstätte zu leisten. Die Grundumlagen waren bei verschiedenen Fachorganisationen unterschiedlich hoch.⁵⁹ Bei Ruhendmeldung des Gewerbes blieb die Mitgliedschaft bei der Wirtschaftskammer aufrecht und die Grundumlage war weiter zu entrichten. Umfasste die Ruhendmeldung ein ganzes Kalenderjahr, reduzierte sich die Grundumlage auf die Hälfte. Erst mit Löschung der Gewerbeberechtigung bei der zuständigen Gewerbebehörde erlosch auch die Verpflichtung zur Leistung der Grundumlage ab dem Folgejahr.

(3) Das Ministerium schätzte anlässlich der Gewerberechtsreform 2017 (siehe [TZ 4](#)) die jährlichen Einnahmen der Wirtschaftskammerorganisation aus der Grundumlage auf rd. 185 Mio. EUR.

Das Ministerium ermittelte, welchen Einfluss die Reformversuche auf die Umlageeinnahmen der Wirtschaftskammern hätten. Je nach Ausgestaltung der Reform der Gewerbeordnung hätten sich daraus unterschiedliche Auswirkungen auf das Umlagesystem ergeben. So hätte etwa die Einführung einer einheitlichen Gewerbeberechtigung für freie Gewerbe – verbunden mit der Entrichtung einer einzigen Grundumlage – laut Schätzung des Ministeriums eine Umlagereduktion bis zu rd. 150 Mio. EUR pro Jahr zur Folge haben können.

16.2 Der RH hielt fest, dass es durch die Aufhebung der Gebühren für Gewerbeanmeldungen gelang, die Gewerbeanmelderinnen und –anmelder finanziell zu entlasten. Er wies aber auf die direkte Abhängigkeit der Einnahmen aus der Grundumlage von der Anzahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen hin. Vor diesem Hintergrund spielen nach Ansicht des RH bei einer tiefgreifenden Reform der Gewerbeordnung (siehe [TZ 3](#), [TZ 4](#), [TZ 6](#) und [TZ 19](#)) mögliche nachhaltige finanzielle und organisatorische Konsequenzen für die Wirtschaftskammerorganisationen eine Rolle.

GISA–Kosten

17.1 (1) Laut der GISAKooperationsvereinbarung übernahm der Bund die Projektkosten des Landes Wien, das mit der Gesamtprojektleitung betraut war, die ursprünglich mit rd. 3,14 Mio. EUR zuzüglich 627.200 EUR USt, somit in Summe rd. 3,76 Mio. EUR, veranschlagt waren. Alle weiteren Kosten im Zusammenhang mit der Errichtung (z.B. Einbindung von Daten in das GISAKooperationspartner) hatten die einzelnen Kooperationspartner jeweils selbst zu tragen.

⁵⁹ So hatte im Jahr 2017 z.B. ein Mechatroniker im Burgenland eine Grundumlage von zumindest 195 EUR jährlich je Berechtigung und Standort zu entrichten, in Tirol betrug sie fast die Hälfte, nämlich zumindest 100 EUR.



Kostensteigerungen von 270.400 EUR ergaben sich durch vom Lenkungsausschuss genehmigte Änderungen der Applikation sowie in Höhe von 75.520 EUR durch Datenbereinigung des alten zentralen Gewerberegisters.

Insgesamt betragen die Kosten für die Errichtung des GISA rd. 3,48 Mio. EUR zuzüglich 696.384 EUR USt, insgesamt rd. 4,18 Mio. EUR.

(2) Die Hälfte der laufenden GISA–Kosten trug gemäß GISA–Kooperationsvereinbarung der Bund, die andere Hälfte war zwischen den Ländern nach einem Aufteilungsschlüssel, der sich an der Anzahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen der Länder orientierte, verteilt. Dieser Aufteilungsschlüssel wurde erstmals im Jänner 2017 angepasst (danach alle fünf Jahre).

Die jährlichen Kosten für den Betrieb des GISA betragen laut Leistungskonzept des Landes Wien 441.600 EUR inkl. USt. Die Kosten für den Support und die Wartung des Systems lagen bei jährlich 283.200 EUR inkl. USt. Darüber hinausgehende, zusätzlich benötigte Dienstleistungen wurden mit einem an die Veränderung des Verbraucherpreisindex angepassten Stundensatz⁶⁰ abgerechnet.

Der Aufwand für den Betrieb und den Support sowie für Weiterentwicklungen betrug im Jahr 2016 – dem ersten Jahr des Vollbetriebs – insgesamt rd. 1,07 Mio. EUR inkl. USt (Bund und Länder). Entsprechend einer Kostenvorschau des Ministeriums bis zum Jahr 2022 rechnete dieses insbesondere durch Indexanpassungen mit einem Anstieg der jährlichen Kosten auf rd. 1,20 Mio. EUR inkl. USt.

17.2 Der RH wies gegenüber dem Ministerium auf die Kostensteigerung für die Errichtung des GISA in Höhe von rd. 12 % hin. Er hielt den Aufteilungsschlüssel der laufenden GISA–Kosten für praktikabel.

17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums treffe es zu, dass die ursprünglichen, im Kostenvoranschlag des Jahres 2012 enthaltenen Kosten von ca. 3,76 Mio. EUR einer Endabrechnung von ca. 4,18 Mio. EUR im Jahr 2015 gegenüberstanden und diese Steigerung durch Change Requests im Umfang von ca. 270.000 EUR und eine Datenbereinigung im Umfang von 75.520 EUR hervorgerufen worden sei.

Während der Entwicklung von GISA habe der Bundesgesetzgeber zahlreiche, bei der Entwicklung von GISA zu beachtende Gewerberechtsnovellen erlassen, die bei der Erstellung des Kostenvoranschlags nicht kalkulierbar gewesen seien.

GISA sei im Jahr 2015 ohne Zeitverzögerung in Betrieb genommen worden und ab der ersten Stunde ohne jedes Performanceproblem gelaufen.

⁶⁰ 96 EUR brutto laut Kooperationsvereinbarung



Kosten für Bund und Länder

18.1 (1) Das Ministerium verfügte für den Bereich der Gewerberechtsangelegenheiten weder über gesonderte Budgetdaten noch über eine mittelfristige Finanzplanung für die Jahre bis 2020. Direkt dem Gewerberecht zuordenbare haushaltrechtliche Wirkungsziele gab es nicht.

Auf Anfrage des RH teilte das Ministerium für die Jahre 2014 bis 2016 folgende Kosten und Personalressourcen der für gewerberechtliche Angelegenheiten zuständigen Organisationseinheiten⁶¹ mit:

Tabelle 3: Kosten und Bedienstete im Ministerium für Angelegenheiten des Gewerberechts 2014 bis 2016

	2014	2015	2016	Veränderung 2014 bis 2016
in EUR				in %
Personalkosten	1.367.100	1.394.064	1.347.400	-19.700
Sachkosten	320.859	530.021	569.709	248.850
Summe Kosten	1.687.959	1.924.085	1.917.109	229.150
in Vollbeschäftigungäquivalenten				in %
Bedienstete	15,06	15,03	13,51	-1,55

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMWFV

Während sich die Personalkosten in den Jahren 2014 bis 2016 nur unwesentlich veränderten, stiegen die Sachkosten im selben Zeitraum deutlich an, und zwar von rd. 321.000 EUR auf beinahe 570.000 EUR oder um rd. 78 %, und betrafen hauptsächlich Gemeinkosten.

(2) Die meisten Gewerbebehörden konnten die Personal- und Sachkosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung aufgrund fehlender Erfassung in einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht angeben. Das Ministerium verlangte zudem keine dementsprechenden Daten von den Gewerbebehörden in den Ländern, weil die Länder für die Vollziehungskosten in den Landesbehörden aufzukommen hatten. Die meisten Länder erstellten überdies keine Leistungsberichte für den Bereich Gewerberecht (siehe [TZ 12](#)), die dem Ministerium einen Aufschluss über die für die Vollziehung der Gewerbeordnung eingesetzten Ressourcen erlaubt hätten.

⁶¹ Im Ministerium waren für gewerberechtliche Angelegenheiten insbesondere die Abteilung I/7 „Gewerberecht, Gewerbliches Umweltrecht“ und das Referat I/5a „Gewerberechtsvollziehung“ in der Sektion I Unternehmenspolitik zuständig.



- 18.2 Der RH bemerkte zu den Kosten der Vollziehung der Gewerbeordnung in Österreich kritisch, dass das Ministerium keinen Gesamtüberblick hatte. Daher war nach Ansicht des RH die Planung und Steuerung dieser Kosten erschwert sowie die Vollziehung der Gewerbeordnung bundesweit gesehen finanziell intransparent. Lediglich die jährlich anfallenden GISA-Kosten lagen vor (siehe [TZ 17](#)). Weiters hielt er den starken Anstieg der Sachkosten von 2014 bis 2016 um rd. 78 % kritisch fest.
- Der RH empfahl – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten –, im Rahmen der Bundeskosten– und Leistungsrechnung die Kosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung auf Bundesebene im Hinblick auf die Effizienz des Mitteleinsatzes transparent auszuweisen und unter Wirtschaftlichkeitskriterien zu beurteilen.
- Weiters empfahl der RH, die Länder dazu anzuhalten, ihre Kosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung nach vom Ministerium vorgegebenen, einheitlichen Grundsätzen zu erfassen und dem Ministerium bekanntzugeben. Damit sollte eine transparente Darstellung der Gesamtkosten als Basis für Steuerungsmaßnahmen durch das Ministerium geschaffen werden.
- 18.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund seiner Reorganisation aktuell eine Anpassung der Kostenstellen und Kostenträger in Ausarbeitung sei, wobei darauf geachtet werde, dass die Kosten im Ministerium für den Vollzug der Gewerbeordnung auch weiterhin gesondert dargestellt werden. Die angestrebten Ziele, Wirkungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Einführung des GISA seien übererfüllt worden. Ab dem Bundesvoranschlag 2018 werde die Kennzahl zum GISA auch als Indikator dienen, um die Entwicklung der Wirtschaftsfreundlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts auszudrücken.
- Es sei dem Ministerium nicht möglich, Kosten und Aufwand der Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung einzufordern, weil die Länder sowohl über Personal– als auch Sachaufwandsautonomie verfügen. Das Ministerium könne lediglich darauf achten, dass die Gesetze vom Vollzug befolgt bzw. nicht verletzt würden.
- 18.4 Der RH hielt dem entgegen, dass die gemeinsame Einführung des GISA ein gelungenes Beispiel einer Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern darstellt. Diese Form der Kooperation der beteiligten Gebietskörperschaften könnte nach Ansicht des RH auch bei der gemeinsamen Steuerung der Kosten bei der Vollziehung der Gewerbeordnung genutzt werden.



Entwicklung der Gewerbeberechtigungen

- 19.1 (1) Die Anzahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen sowie der Gewerbeanmeldungen pro Jahr entwickelte sich im Zeitraum von 2010 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 4: Gewerbeberechtigungen und Gewerbeanmeldungen 2010 bis 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
	Anzahl								in %
aufrechte Gewerbeberechtigungen									
freie Gewerbe	418.907	432.622	448.719	465.930	479.929	496.624	510.252	576.775	157.868
reglementierte Gewerbe	266.666	269.646	273.149	273.427	278.180	282.681	286.227	282.843	16.177
Summe	685.573	702.268	721.868	739.357	758.109	779.305	796.479	859.618	174.045
Gewerbeanmeldungen									
bundesweit	81.153	79.852	81.324	82.314	85.102	83.309	84.554	85.392	4.239
<i>davon freie Gewerbe¹</i>	–	–	–	–	–	62.967	63.501	38.566	
<i>davon reglementierte Gewerbe¹</i>	–	–	–	–	–	20.725	21.119	13.067	
<i>davon aufgrund individueller Befähigungsnachweise (§ 19 GewO 1994)¹</i>	–	–	–	–	4.173	3.873	4.115	2.861	

Rundungsdifferenzen möglich

GewO 1994 = Gewerbeordnung 1994

¹ Daten 2010 bis 2013 bzw. 2014 nicht verfügbar; 2017: Stand per August 2017; aktuellere Daten nicht verfügbar.

Quelle: BMWFV

Im Zeitraum von 2010 bis 2017 stieg die Anzahl der aufrechten Gewerbeberechtigungen von rd. 686.000 auf rd. 860.000 bzw. um rd. 25 % an. Dabei war der Bestand an Gewerbeberechtigungen für freie Gewerbe in diesem Zeitraum durchschnittlich etwa doppelt so hoch wie jener für reglementierte Gewerbe. Von 2010 bis 2017 nahm der Bestand an freien Gewerben um rd. 38 % zu, jener an reglementierten Gewerben um rd. 6 %. Die Anzahl der durchschnittlichen jährlichen Gewerbeanmeldungen blieb mit Werten zwischen knapp 80.000 und rd. 85.000 etwa konstant. Rund drei Viertel der Gewerbeanmeldungen im Jahr 2016 entfielen auf freie Gewerbe. Anmeldungen reglementierter Gewerbe erfolgten im Jahr 2016 zu fast einem Fünftel aufgrund eines individuellen Befähigungsnachweises gemäß § 19 GewO 1994.

(2) Im Zuge der mit einer Gewerbeberechtsnovelle im Jahr 2017 (siehe TZ 4) eingeführten Gewerbelizenz wurden auch Überlegungen des Ministeriums veröffentlicht, diese weiterzuentwickeln und in einem nächsten Schritt eine einheitliche Gewerbeberechtigung für alle freien Gewerbe vorzusehen. Diese sogenannte „Single Licence“ wäre eine Gewerbelizenz für alle ausgeübten freien Gewerbe, für die nur einmal die



Grundumlage zu entrichten wäre. Dies könnte – einer Schätzung des Ministeriums zufolge – durch den Entfall der Mehrfachumlagen finanzielle Entlastungen für die Gewerbetreibenden von bis zu 150 Mio. EUR pro Jahr bewirken (siehe [TZ 16](#)).

- 19.2 Der RH erachtete die beträchtliche Zunahme des Bestands von Gewerbeberechtigungen für freie Gewerbe – im Zeitraum von 2010 bis 2017 um mehr als ein Drittel – als Indikator für eine stärkere Gründungsdynamik im Vergleich zu reglementierten Gewerben. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die vom Ministerium geplante Einführung eines einheitlichen Gewerbescheins für alle freien Gewerbe (tatsächliche „Single Licence“, siehe [TZ 4](#) und [TZ 16](#)), der Potenzial für wirtschaftliche Impulse bieten könnte.

Im Zusammenhang mit den reglementierten Gewerben hielt der RH fest, dass im Jahr 2016 fast ein Fünftel der Gewerbeanmeldungen auf Basis individueller Befähigungsnachweise erfolgte. Dies spiegelte nach Ansicht des RH die Bedeutung solcher Befähigungsnachweise für den Zugang zur gewerblichen Berufsausübung wider.

Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort:

- (1) Im Sinne der Vorgaben der Europäischen Kommission wären die Regulierungsmechanismen – insbesondere hinsichtlich ihrer bürokratischen Hemmisse – zu analysieren sowie deren ökonomische Auswirkungen mit dem Ziel zu bewerten, den gewerblichen Berufszugang weiter zu vereinfachen. (TZ 3)
- (2) Die in vergleichbaren Staaten bestehenden Gewerberechtsmodelle wären zu analysieren und gegebenenfalls wäre eine dahingehende Adaptierung des österreichischen Gewerberechts einzuleiten. (TZ 3)
- (3) Es wäre konsequent auf eine Neukodifizierung der Gewerbeordnung hinzuwirken mit dem Ziel, ein zeitgemäßes, übersichtliches und anwenderfreundliches Regelwerk zu schaffen. (TZ 5)
- (4) Die hohe Anzahl der reglementierten Gewerbe wäre einer Analyse und Beurteilung zu unterziehen. (TZ 6)
- (5) Im Hinblick auf eine transparente, bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung wäre sicherzustellen, dass die Nutzung der gesetzlichen Ermessensspielräume transparent und nachvollziehbar erfolgt. (TZ 7)
- (6) Die Judikatur der Landesverwaltungsgerichte sollte für die Weiterentwicklung der Gewerbeordnung, insbesondere im Hinblick auf das Prüfungswesen, genutzt werden. (TZ 9)
- (7) Evaluierungsinstrumente für die inhaltliche und abwicklungstechnische Qualität der Meister- und Befähigungsprüfungen sollten im Ministerium entwickelt werden, um eine wirkungsvolle Steuerung für den Bund im Hinblick auf eine qualitativ einheitliche und transparente Vollziehung der gewerblichen Berufszugangsprüfungen zu ermöglichen. (TZ 10)
- (8) Die bestehende Kompetenz des Ministeriums sollte zur Steuerung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung im Hinblick auf eine transparente, bundesweit einheitliche Vollziehung der Gewerbeordnung verstärkt genutzt werden, etwa durch die Vorgabe von Richtlinien und Standards. Darüber hinaus wäre auch die Judikatur der Landesverwaltungsgerichte für die Steuerung der Vollziehung des Gewerberechts im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und für die Weiterentwicklung der Gewerbeordnung zu nutzen. (TZ 12)



-
- (9) Insbesondere im Hinblick auf die 2018 erfolgte Einführung einer alle Gewerbeberechtigungen enthaltenden Gewerbelizenz wäre für verbindliche, bundesweit einheitliche Vorgaben für die Dateneingabe durch die Gewerbebehörden bei Gewerbeanmeldungen im Sinne einer transparenten und bundesweit einheitlichen Gewerberechtsvollziehung zu sorgen. (TZ 14)
 - (10) Die Datenpflege im Gewerbeinformationssystem Austria wäre bei Gewerbe-rechtsnovellen auf eine generell gültige, nachvollziehbare Basis zu stellen und sorgfältig durchzuführen. (TZ 14)
 - (11) Unter Berücksichtigung des Informationsverbundsystems wären die im Gewerbeinformationssystem Austria vorhandenen Daten so weit wie möglich für die Analyse gewerbepolitisch relevanter Entwicklungen sowie zur Steue-rung der Vollziehung der Gewerbebehörden zu nutzen. (TZ 15)
 - (12) Unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten wären im Rahmen der Bundeskosten– und Leistungsrechnung die Kosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung auf Bundesebene im Hinblick auf die Effizienz des Mit-teleinsatzes transparent auszuweisen und unter Wirtschaftlichkeitskriterien zu beurteilen. (TZ 18)
 - (13) Die Länder wären dazu anzuhalten, ihre Kosten für die Vollziehung der Gewerbeordnung nach vom Ministerium vorgegebenen, einheitlichen Grundsätzen zu erfassen und dem Ministerium bekanntzugeben. Damit sollte eine trans-parente Darstellung der Gesamtkosten für die Vollziehung der Gewerbeord-nung als Basis für Steuerungsmaßnahmen durch das Ministerium geschaffen werden. (TZ 18)



Zugang zur gewerblichen Berufsausübung



Wien, im Oktober 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

