

Teil 3: Statthaftigkeit

A. Aufgabenwahrnehmung durch Entwicklungszusammenarbeit

Von zentraler Bedeutung für die rechtliche Zulässigkeit jedes Handelns der Handwerkskammern ist die Vereinbarkeit ihrer Tätigkeit mit dem gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich gem. § 91 Abs. 1 HwO. Nachfolgend sollen die möglichen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit mit den in § 91 Abs. 1 aufgeführten Aufgaben verknüpft werden, um mögliche Kongruenzen zu ermitteln. Anschließend sind die Ergebnisse mit der bisherigen Kammerrechtsprechung zum Kern- und Randbereich der Aufgabenwahrnehmung zu vergleichen.

I. Mögliche Aufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO im Einzelnen

Zunächst ist der Aufgabenbereich aus § 91 Abs. 1 HwO auf mögliche Bereiche zu untersuchen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tangiert werden können. Hierfür werden zunächst einzelne Aufgabenbereiche näher erläutert und im Folgenden mit möglichen Zielsetzungen in der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern konkretisiert. Dabei können diese Zielsetzungen nicht nur als Rechtfertigung für die Betätigung verstanden werden. Sie müssen von den Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit auch verfolgt werden.

1. Förderung der Interessen des Handwerks

a. § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO als Generalklausel

Die Aufgaben der Handwerkskammer werden in § 91 Abs. 1 HwO dargestellt. § 91 Abs. 1 HwO stellt aber ausweislich der Formulierung „insbesondere“ keine abschließende Aufzählung dar. Gem. § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO haben die Handwerkskammern „die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen.“ Der generalklauselartig

formulierte § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO ist weit auszulegen³⁸³ und umfasst jede Maßnahme, die geeignet ist, die Interessen des Handwerks sowie des handwerksähnlichen Gewerbes zu fördern.³⁸⁴

Auch andere als die ausdrücklich angesprochenen Betätigungsmöglichkeiten stehen den Handwerkskammern offen, soweit sie sich dabei innerhalb des ihnen in § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO gesteckten Rahmens bewegen. Die Handwerkskammern sind berechtigt, im Rahmen des allgemein rechtlich Zulässigen alles zu tun, was dem wirtschaftlichen und ideellen Interesse des Gewerbebezugs „Handwerk und handwerksähnliches Gewerbe“ und der in ihm Tätigen dient.³⁸⁵

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Handwerkskammer bei ihrem Gesamtverhalten stets primär handwerkliche Interessen zu vertreten hat, sondern lediglich, dass es auch um diese Interessen bei ihren Entscheidungen gehen muss. Die Förderung der Interessen des Handwerks ist aber auch keine gesetzliche Grundlage für eine völlig beliebige Erweiterung der Zuständigkeiten der Handwerkskammer.³⁸⁶ Es gilt daher bei den Projekten der Kammer stets die Interessen des Handwerks im Auge zu behalten. Die Interessenvertretung muss jedoch auch als bewusst offen gestaltete Norm verstanden werden, die dem dynamischen Wandel der Handwerkswirtschaft geschuldet neue Aufgaben unter sich vereinen lässt.³⁸⁷

b. Ausweitung des Aktionsradius als politischer Meinungsakteur

Die Globalisierung sowie die zunehmende Europäisierung des Rechts- und Wirtschaftsraums macht es auch erforderlich, dass die Belange des Handwerks und der mittelständischen Wirtschaft auf europäischer Ebene angemessen vertreten werden. Hierfür kann die Realisierung von Entwicklungsprojekten wertvolle Erfahrungen liefern. Die Entwicklungszusammenarbeit birgt durch ihre Vielseitigkeit und das globale Aktionsfeld zusätzlichen Erfahrungsschatz. Des Weiteren etablieren sich die Kammern in Ihrer Repräsentationsfunktion des deutschen Handwerks als verlässlicher Wirtschaftspartner bei der internationalen Zusammenarbeit.

383 Vgl. *Schwannecke*, in: *Schwannecke*, HwO, § 91 Rn. 1, ebenso *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 1.

384 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 756.

385 Vgl. *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 1.

386 Vgl. *Leisner*, in: *Leisner*, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 3.

387 Vgl. *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, HwO, § 91 Rn. 2; *Leisner*, in: *Leisner*, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 3.

In der Vergangenheit wurde die Berufsverwaltung durch Selbstverwaltungskörperschaften in der EU-Politik häufiger kritisiert. Insbesondere wurden die Berufszugangsregelungen der Wirtschafts- und Berufskammern immer wieder von der Europäischen Kommission kritisch betrachtet. Sie würden freien Wettbewerb einschränken und dadurch den Verbraucherschutz mindern. Teils wurden die Berufsordnungen sogar als „Fortführung mittelalterlichen Zunftdenkens“ angesehen.³⁸⁸ Dennoch entschied man sich zuletzt für die teilweise Rückführung einiger zulassungsfreier Gewerke in die Anlage A der meisterpflichtigen Handwerke.³⁸⁹

Mit der Beteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit könnte für die Handwerkskammern die Gelegenheit bestehen, die Kernkompetenzen der Selbstverwaltung auf öffentlich wirksame Weise zur Schau zu stellen. Der Beitrag zum Aufbau von Strukturen der Berufsorganisation und Interessenvertretung und zur qualifizierten Berufsausbildung in Entwicklungsländern könnte deutlich machen, dass das deutsche System der Berufs- und Wirtschaftskammerverwaltung auch international zukunftsfähig ist und dass die hierzulande hohen Anforderungen an Qualifikationsnachweise ihre Bewandnis haben.

Denn die Werte, die von den Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden, stehen auch vermehrt im Fokus der europäischen Entwicklungspolitik: Der 2005 beschlossene „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“ setzt auf die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer, um Armut durch nachhaltige Entwicklung zu bekämpfen.³⁹⁰ Zunächst sollen die Verwaltungsträger gestärkt werden, um eine effektivere Politik zur Mobilisierung der eigenen Ressourcen sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Bildung, Kultur und Gesundheit zu ermöglichen.³⁹¹ Hierbei sollen in den Partnerländern demokratisch gewählte Vertreter sowie Einrichtungen der Zivilgesellschaft, wie z.B. Gewerkschaften oder Arbeitgeberorganisationen, besonders in der Zusammenarbeit beteiligt werden. Als weitere zentrale Aufgabe wird die Investi-

388 Vgl. *Waldhorst*, Die Kammern zwischen Kartell- und Verwaltungsorganisationsrecht, S. 231 f.

389 Hierzu ausführlich: *Sallaberger*, GewA 2020, 203; Diesbezüglich Kritik von der Kommission erwartend, allerdings ohne nähere Begründung: *Seyfarth*, EuZW 2019, 1005 (1010).

390 Vgl. *Benedek*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, Art. 208 AEUV Rn. 24.

391 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C 46, 24.06.2006, S. 3 (Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:046:FULL&from=CS>).

tion in Menschen durch Ausbildung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung von Unternehmertum angesehen.³⁹²

Wie bereits aufgezeigt zählen der Aufbau von organisatorischen Strukturen in der Berufsverwaltung sowie die Förderung von Ausbildungsmaßnahmen zu den zentralen Aufgaben der Handwerkskammern bei ihren Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Synergieeffekte der Leistungen der Handwerkskammern und der Ziele der europäischen Entwicklungspolitik könnten zu einer Neubewertung des Kammersystems als kompetente und wirksame Einrichtung zur Stärkung von Ausbildung und Wirtschaft in der europäischen Wahrnehmung führen. Langfristig könnten sich die Handwerkskammern auch als renommierter Ansprechpartner für die Probleme der europäischen mittelständischen- und Handwerkspolitik etablieren. Dieser Status hätte für die Kammermitglieder eine verbesserte Interessenvertretung zur Folge, da der Lobbyarbeit der Kammern zusätzliches Gewicht, auch auf internationaler Ebene, zukäme.

c. Bündelung von Initiativen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Gedanke gegenseitiger Solidarität im Handwerk historisch verankert ist und sich auch als Aufgabenbereich in § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO wiederfindet. Zudem ist seit jeher das ehrenamtliche Engagement z.B. in der Ausbildungsprüfung, ein elementarer Bestandteil der Handwerksorganisation.³⁹³ Es ist daher auch wenig überraschend, dass sich auch viele Handwerksbetriebe gemeinnützig engagieren und dafür auch ausgezeichnet werden.³⁹⁴ Wie zuvor dargestellt wurde, bietet die Entwicklungszusammenarbeit für soziales Engagement ein vielseitiges und vor allem interkulturelles Betätigungsfeld, welches sowohl vor Ort (Incoming) als auch in den Entwicklungsländern (Outgoing) Betätigungsmöglichkeiten aufweist.³⁹⁵

Die Handwerkskammern könnten in der Entwicklungszusammenarbeit die Initiativen interessierter Betriebe bündeln und deren spezifische Bedürfnisse als Interessenvertretung gegenüber den Partnern kundtun. Insbesondere wäre dies durch die Organisation von gemeinsamen Projekten

392 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C 46, 24.06.2006, S. 3 f.

393 <https://www.zdh.de/fachbereiche/handwerkspolitk/handwerk-und-ehrenamt/>

394 <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2017/maerz/fuenf-gesellschaftlich-engagierte-unternehmen-ausgezeichnet/>

395 Siehe hierzu: Teil 1, A., B. und D.

oder die Unterstützung bei Bewerbungen für staatliche Programme möglich. Oftmals werden staatliche Projektbeteiligungen in der Entwicklungszusammenarbeit ausgeschrieben und aus Haushaltsmitteln gefördert. Hier besäßen die Handwerkskammern die entsprechende Kompetenz, die Interessen ihrer engagierten Mitglieder zu verfolgen: Zum einen könnten sie als Koordinations- und Kontaktstelle über Ausschreibungen und Projekte besser informieren und bei der Bewerbung mit Beratung zur Seite stehen. Zum anderen haben die Handwerkskammern als starker Interessenverband die Möglichkeit, die Anregungen und Wünsche ihrer Mitglieder gegenüber den obersten Ministerien und Behörden besser geltend zu machen. Hier ergeben sich mit Blick auf die Zukunft, in der die staatliche Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft verstärkt und die Gesamtausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts erhöht werden sollen,³⁹⁶ neue Chancen für ein attraktives und gleichzeitig soziales Engagement des Handwerks.

Die Positionierung von Handwerkskammern als zentraler Ansprechpartner kann jedoch nur als Rechtfertigungsgrund dienen, falls überhaupt ein entsprechendes Engagement als Interesse der Betriebe vorliegt. Sofern gemeinnützig interessierte Betriebe für die Entwicklungszusammenarbeit in der Mitgliederschaft gänzlich fehlen sollten, würde die dargestellte Bündelfunktion der Kammer leerlaufen. Im Ergebnis würden die Kammern mit dieser Funktion dann keine spezifischen Interessen des Handwerks verfolgen. Es zeigt sich hier abermals die Abhängigkeit der Interessenermittlung von der jeweiligen Mitgliederstruktur.

d. Bekämpfung von Fluchtursachen?

Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerksorganisationen verfolgt als Ziel auch die Verbesserung der Lebensbedingungen zur Bekämpfung von Fluchtursachen.³⁹⁷ Hierfür werden vor allem in den Entwicklungsländern Projekte zur Stärkung der Privatwirtschaft realisiert, die dem Bereich des „Outgoing“ zuzuordnen sind.³⁹⁸ Neben der Verbesserung des allgemeinen Wohlstands in den Entwicklungsländern ist dabei aber auch an die

396 Vgl. *Petschel*, in: WISTA 6/2016, 85 (87).

397 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.2020, S. 4.

398 Siehe hierzu: Teil 1, E.

Rückführung von Migranten mit Zukunftsperspektive durch die Absolvierung einer Berufsausbildung zu denken.³⁹⁹

Allerdings ist das Ziel der Fluchtursachenbekämpfung in der Wissenschaft auch mit Zweifeln betrachtet worden. Empirische Untersuchungen zeigten auf, dass gerade verhältnismäßig besser situierte Personen aus ihrer Heimat flüchteten,⁴⁰⁰ da nur sie sich die hohen Kosten einer Migration nach Europa leisten können. Die Verbesserung des Wohlstands durch erhöhte Einkommen könnte also eher noch zu einem Anstieg der Migrationen führen, weil dadurch erst die finanziellen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden.⁴⁰¹ Natürlich ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Ländern der Dritten Welt eine wichtige und sinnvolle Aufgabe,⁴⁰² allerdings wird dadurch kurzfristig die Zahl der Flüchtenden nicht notwendigerweise verringert.⁴⁰³

Darüber hinaus betrifft die Fluchtursachenbekämpfung die Handwerkswirtschaft auch nicht in spezifischer Weise. Sicherlich entstehen durch die Migrationsbewegungen auch für die Betriebe als Steuerzahler weitere öffentliche Lasten. Dabei handelt es sich jedoch um eine allgemeine gesellschaftliche Betroffenheit, nicht jedoch eine handwerksspezifische. Es werden durch die Fluchtursachenbekämpfung also keine speziellen Interessen des Handwerks verfolgt. Die Fluchtursachenbekämpfung kann somit Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit nicht rechtfertigen. Allenfalls kann sie als zusätzlicher „Bonus“ zu oben aufgeführten Gründen dienen. Dabei müssen aber vorrangig die Ziele der wirtschaftlichen Interessen des Handwerks verfolgt werden. Dies bedeutet, dass die Fluchtursachenbekämpfung kein direktes Ansinnen, sondern lediglich ein Nebeneffekt der Kammerprojekte sein kann.

399 Vgl. ZDH (Hrsg.), *Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit*, S. 1.

400 Insb. zur Differenzierung zw. Beschäftigungs- und Fluchtmigration: *Kluth*, Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, S. 86.

401 Vgl. *Klasen*, *ZfWP* 2018, 275.

402 Vgl. *Berlit*, *Flüchtlingsrecht*, S. 71 f.

403 Vgl. *Klasen*, *ZfWP* 2018, 275.

2. Ausweitung des Berufsbildungsangebots

a. Fortbildungsaufgaben gem. § 91 Abs. 1 Nr. 7 & 7a HwO

§ 91 Abs. 1 Nr. 7 HwO ermächtigt die Handwerkskammern, die technische und betriebswirtschaftliche Fortbildung der Meister und Gesellen zur Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Handwerks in Zusammenarbeit mit den Innungsverbänden zu fördern, die erforderlichen Einrichtungen hierfür zu schaffen oder zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Gewerbeförderungsstelle zu unterhalten. Dies ermöglicht den Kammern, sowohl allgemeine Fortbildungskurse als auch individuelle Beratung in Einzelfragen anzubieten.⁴⁰⁴ Neben der technischen Fortbildung ist auch die kaufmännische Fortbildung umfasst. Dabei sind u.a. die Bereiche Management, Betriebsführung, Standortanalyse, Wirtschaftlichkeitsoptimierung, Personalführung und -organisation, Absatzchancen, Marketing & Vertrieb, sowie Rationalisierung relevant.⁴⁰⁵ Dem Begriff der Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit kann also auch entnommen werden, dass aktuelle Entwicklungen der Wirtschaft wie die zunehmende Globalisierung und Vernetzung der Gesellschaft und ihr Nutzen für das Handwerk von Bedeutung sind.

Im Jahr 2017 wurde zudem § 91 Abs. 1 Nr. 7a HwO eingeführt: Die Handwerkskammern haben demnach „Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der Berufsbildung, insbesondere der Berufsausbildungsvorbereitung, Berufsausbildung, beruflichen Fortbildung und beruflichen Umschulung sowie der technischen und betriebswirtschaftlichen Weiterbildung [...] anzubieten“.

Hiermit wurde der Aufgabenbereich der Ausbildung erweitert: Der Schwerpunkt wurde auf die Berufsbildung für jedermann, nicht nur Meister und Gesellen, gelegt. Es zeigt sich die Reaktion auf die sich wandelnden Berufsbilder im Handwerk mit all ihren Flexibilisierungen. Dies eröffnet ein weites Spektrum an Ausbildungsangeboten in der Berufsbildung vom Berufseinstieg und -Umstieg, der Aus- und Fortbildung bis zur Weiterbildung in Technik und Betriebswirtschaft. Es soll klargestellt werden, dass die Handwerkskammern in allen Belangen der Berufsbildung des Handwerks tätig sein können.⁴⁰⁶

404 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 25; *Leisner*, in: *Leisner*, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 29.

405 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 28.

406 Vgl. *Schwannecke*, in: *Schwannecke*, HwO, § 91 Rn. 19c.

In der Wahl der Fortbildungsorganisation, der Formen und Mittel der Unterrichtung sowie der Maßnahmen zur Berufsbildung sind die Handwerkskammern frei. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit steht ihnen ein weiter Spielraum zu. Insbesondere können sie die hierfür erforderlichen Einrichtungen selbst schaffen.⁴⁰⁷

b. Weiterbildung in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Partnerschaften der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen auch neue Ausbildungschancen für die in Deutschland ansässigen Handwerker. Die Berufsbildung in allen Facetten ist seit jeher eine der wichtigsten Kammeraufgaben. Dabei fordert die zunehmende Globalisierung auch kleine und mittelständische Betriebe heraus, zusätzliche kulturelle und sprachliche Kompetenzen zu erwerben, um bei der zunehmenden internationalen Ausrichtung des Handels, z.B. beim Import bzw. Export von Gütern, zu bestehen.

In den Ausbildungslehrgängen, die von einigen Handwerkskammern rund um die Entwicklungszusammenarbeit angeboten werden, können Handwerker zusätzliche Fachkompetenzen und entsprechende Abschlüsse erwerben. Die Fortbildungen zum Internationalen Meister bieten u.a. Kurse für Sprachkenntnisse, interkulturelle Kompetenz, Projektmanagement, Berufsbildung, Unternehmensgründungswissen sowie das nötige Wissen für das Arbeiten und Leben in Entwicklungs- und Schwellenländern an.⁴⁰⁸ Mit den erworbenen Fähigkeiten stehen den Absolventen neue Möglichkeiten für eine vielversprechende Karriere, ob nun im regionalen Betrieb oder im auch Ausland, offen. Solche Perspektiven erhöhen auch die Attraktivität einer handwerklichen Ausbildung.⁴⁰⁹

Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, im Rahmen der „Outgoing“-Entwicklungsprojekte vor allem jungen Lehrlingen und Gesellen, aber auch anderen interessierten Handwerkern, einen interkulturellen Austausch anzubieten.⁴¹⁰ Im Bereich der Hochschulausbildung gibt es Austauschprojekte und Studienfahrten seit den Anfängen der Erasmus-

407 Vgl. *Leisner*, in: *Leisner*, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 31.

408 <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/der-internationale-meister-als-tor-zur-welt/150/3094/361913>

409 Vgl. *Haverkamp/Gelzer*, in: *Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung*, Band 10, S. 38.

410 Als Beispiele: <https://www.handwerksblatt.de/betriebsfuehrung/sonnenstrom-sich-her-zu-den-ugandern-bringen>

Programme in allen Facetten. Die internationale Anerkennung, gepaart mit der Möglichkeit zur Erweiterung des eigenen kulturellen Horizonts, ist mit Sicherheit auch ein Grund, warum Jugendliche oftmals ein Studium einer handwerklichen Ausbildung vorziehen. In letzter Zeit wird daher auch vom ZDH gefordert, die Anzahl der Teilnahmemöglichkeiten für Auszubildende aus dem Handwerk an den von der EU kürzlich um 90 % des bisherigen Etats aufgestockten „Erasmus+ Programmen“ zu erhöhen.⁴¹¹

Die Förderung von Austauschprojekten erhöht nicht nur die Attraktivität einer handwerklichen Ausbildung, sondern verbessert auch die Ausbildungsqualität durch die Vermittlung neuer Eindrücke und Erfahrungswerte. Die Teilnehmer übernehmen in den Entwicklungsprojekten die Leitung von Projekten und entwickeln dadurch Organisations- und Führungskompetenzen. Durch den Austausch können auch neue Handelsbeziehungen durch persönliche Kontakte geknüpft werden.⁴¹² Insgesamt besteht für die Teilnehmer in der Entwicklungszusammenarbeit die Möglichkeit, über ihre Rolle im Betrieb hinauszuwachsen und sich selbst bei neuen Herausforderungen einzubringen.

3. Wirtschaftsförderung

a. Wirtschaftliche Interessen des Handwerks § 91 Abs. 1 Nr. 9 HwO

Gemäß § 91 Abs. 1 Nr. 9 HwO haben die Handwerkskammern „die wirtschaftlichen Interessen des Handwerks und die ihnen dienenden Einrichtungen [...] zu fördern“. Dabei ist sowohl der Begriff der wirtschaftlichen Interessen als auch derjenige der Einrichtungen im weiten Sinne zu verstehen.⁴¹³

Die „wirtschaftlichen Interessen“ betreffen einen sehr großen und bedeutsamen Ausschnitt aus dem Gesamtinteresse des Handwerks. Die besondere Aufgabenerwähnung ist einerseits die Konkretisierung des gesamthandwerklichen Interessenbegriffs, zum anderen betont sie auch die be-

<https://www.kh-st-waf.de/aktuelles/artikel/berufserfahrung-in-suedafrika-gesamelt>

411 <https://www.zdh.de/themen-und-positionen/zdh-positionen/zdh-kompakt/eu-bildungsprogramm-erasmus-2021-2027/>

412 <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/der-internationale-meister-als-tor-zur-welt/150/3094/361913>

413 Vgl. Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 758.

sondere Wichtigkeit der wirtschaftlichen Belange.⁴¹⁴ Die Handwerkskammern haben einen weitreichenden Ermessensspielraum hinsichtlich des Mitteleinsatzes oder der Förderungsadressaten. Insbesondere können sie Anlagen oder Einrichtungen begründen, unterhalten oder unterstützen und auch mit anderen Kammern Träger solcher Einrichtungen werden.⁴¹⁵ Auch die Beteiligung an Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts ist zulässig, wie § 106 Abs. 1 Nr. 9 HwO klarstellt. Dabei muss die Zwecksetzung der Gesellschaft nicht mit jener der Kammer deckungsgleich sein. Vielmehr ist es ausreichend, wenn der Gesellschaftszweck zumindest auch der Förderung der Interessen des Handwerks dient.⁴¹⁶ Erst wenn der Zweck einer privatrechtlichen Vereinigung oder Gesellschaft, an der die Handwerkskammer beteiligt ist, überwiegend außerhalb des Aufgabenkreises der Handwerkskammer liegt, ist ihr die Beteiligung verwehrt.⁴¹⁷

b. Erschließung neuer Märkte

Die Förderung der Chancen des Exports handwerklicher Leistungen wurde in der Literatur bereits früh als Teil der Aufgabenstellung der Handwerkskammern benannt.⁴¹⁸ Allerdings war die Erschließung neuer Märkte bisher keine Priorität in der Handwerkswirtschaft. Sie wird aber im Zuge der Globalisierung auch immer interessanter für Handwerksbetriebe: Im vergangenen Jahr erstellte der ZDH eine Umfrage zu den Außenwirtschaftsberatungsleistungen der Handwerksorganisationen. Ausgewertet wurden die Angaben von 35 Handwerksorganisationen, darunter 32 Handwerkskammern. Der Umfrage zufolge stieg der Anteil an Beratungen zu außereuropäischen Märkten im Vergleich zum Vorjahr. Zwar verzeichnen die zentralen Kontinente der Entwicklungsländer wie Afrika und Asien (1 % bzw. 3 %) noch kein starkes Interesse. Jedoch sind auch hier die Anfragen im Vergleich zum Vorjahr angestiegen.⁴¹⁹ Grund hierfür sind auch die wirtschaftlichen Fortschritte: Unter den „Top 10“ der weltweit am schnellsten wachsenden Staaten sind sechs afrikanische Länder. Viele

414 Vgl. *Leisner*, in: *Leisner*, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 43.

415 Vgl. *Schwannecke*, in: *Schwannecke*, HwO, § 91 Rn. 70.

416 Vgl. *Günter*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, HwO, § 91 Rn. 71 f.

417 Vgl. *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 15.

418 Vgl. *Schwindt*, HwO, S. 211.

419 Vgl. ZDH (Hrsg.), *Entwicklung der Exportaktivitäten 2019*, S. 6.

Länder des Kontinents haben sich rasant entwickelt.⁴²⁰ Insgesamt stieg der Anteil der Beratungen für außereuropäische Zielmärkte in Asien, Amerika und Afrika auf 6 % (2018: 4 %), was für ein gestiegenes Geschäftsinteresse an außereuropäischen Märkten und zunehmende Aktivitäten des Handwerks in weiter entfernten Zielländern spricht.⁴²¹

Der durch das Wirtschaftswachstum bedingte Kaufkraftanstieg der Bevölkerung schafft sowohl eine erhöhte Nachfrage an handwerklichen Produkten als auch an Dienstleistungen. Dies betrifft nicht nur den Elementarbedarf, sondern auch Luxusprodukte. Marktausweitung und Konjunkturanstieg brachten auch schon ganz neue Aufgaben für Handwerksbetriebe hervor.⁴²² Es sei hier z.B. an die besonderen Chancen bei Solarenergie⁴²³ in Afrika⁴²⁴ gedacht.

Neben den Möglichkeiten auf dem Absatzmarkt sind auch Auswirkungen für die Beschaffungssituation denkbar: Importe von Werkzeugen und vor allem Rohstoffen bereichern das Sortiment der Handwerksbetriebe und sichern ihre Bedarfsdeckung. Auch hier ist der afrikanische Kontinent mit seinem Reichtum an natürlichen Ressourcen interessant.⁴²⁵ Auch der hiesige Arbeitskräftemangel könnte durch sich neue ausländische Mitarbeiter infolge ihrer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung verbessern.⁴²⁶

Infolge der Schließung neuer Partnerschaften könnte das Handwerk Kooperationen zur Realisierung neuer Projekte wie z.B. der Solarstromversorgung⁴²⁷ schließen. Viele Handwerksbetriebe verfügen über notwendige Expertise in der Solartechnik, möglicherweise wird dieses Wissen aber an einem Standort wie Deutschland nicht genutzt bzw. nicht voll ausgeschöpft. Darüber hinaus besteht für kleine und mittelständische Unternehmen keine oder nur eine geringe Möglichkeit zur internationalen

420 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 198.

421 Vgl. ZDH (Hrsg.), Entwicklung der Exportaktivitäten 2019, S. 11.

422 Vgl. *Laub*, in: Das Handwerk in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft, S. 106.

423 Zu den Chancen bei Photovoltaik Anlagen für Handwerker: <https://www.sbz-online.de/photovoltaik/vom-angebot-bis-zur-inbetriebnahme-teil-1-pv-bleibt-fuer-das-handwerk-interessant>

424 In der Entwicklungszusammenarbeit: <https://www.handwerksblatt.de/betriebsfuehrung/sonnenstrom-sicher-zu-den-ugandern-bringen>

425 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 198.

426 Vgl. *Laub*, in: Das Handwerk in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft, S. 107; Dazu sogleich.

427 <https://www.handwerksblatt.de/betriebsfuehrung/sonnenstrom-sicher-zu-den-ugandern-bringen>

Expansion. Durch eine Partnerschaft mit einer dort errichteten Kammer könnten solche Projekte realisiert werden: Handwerksbetriebe stehen in der Anschubphase als Know-How Geber zur Verfügung. Im Folgenden kann das Projekt, ohne große und riskante Eigenbeteiligung der Betriebe, verlässliche Erkenntnisse zur Infrastrukturerrichtung liefern.

Die Knüpfung entsprechender Außenwirtschaftskontakte wird dabei überwiegend in den „Outgoing“-Programmen im Rahmen der Einsätze in den Entwicklungsländern zu erwarten sein. Aber auch die Einladung von Delegationen zur Intensivierung der Beziehungen (Incoming) ist hierfür denkbar.⁴²⁸

c. Lösungsmodell für den Fachkräftemangel

(1) Fachkräftemangel im Handwerk

Als großes Wachstumshindernis der Handwerksbranche hat sich in den letzten Jahren der andauernde Fachkräftemangel erwiesen. Studien zeigen, dass Handwerksbetriebe im Besonderen Schwierigkeiten haben, ihre Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu besetzen. Dieses Problem wird sich in Zukunft wohl noch verschlimmern.⁴²⁹ Des Weiteren hat das Handwerk auch mit einer hohen Abwanderungsrate von handwerklich ausgebildeten Fachkräften, insbesondere vieler Gesellen nach ihrem Abschluss, zu kämpfen.⁴³⁰ Die Gründe hierfür sind vielfältig: Unterdurchschnittliche Lohnniveaus, die zu Abwanderungen in andere Wirtschaftsbereiche führen, der demografische Wandel oder auch die hohe Rate an Ausbildungsabbrüchen.

Im Zuge dieser Erkenntnisse wurden nun erste Ansätze verfolgt, um den Fachkräftemangel durch die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Nicht-EU-Ausland zu kompensieren. Bisher lag Deutschland in einer Studie der OECD zur Attraktivität für Akademikerzuwanderung lediglich auf Platz 12 der 30 OECD-Industriestaaten.⁴³¹ Im März 2020 trat nun das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft, welches die Zuwanderung von Fach-

428 Näher hierzu: Teil 1, E.

429 Zusammenfassend *Thomä*, WSI-Mitteilungen 08/ 2014, 590 (596).

430 Zusammenfassend *Haverkamp/Gelzer*, in: Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, Band 10, S. 36.

431 Vgl. *Tuccio*, Measuring and Assessing Talent Attractiveness in OECD Countries, S. 42.

kräften erleichtern soll. Kritiker halten nach wie vor die rechtlichen Anforderungen für zu hoch, z.B. für die Einreisen zur Arbeitsplatzsuche oder für Nachweise von Sprachkenntnissen, auch für zunächst nur temporäre Einwanderer.⁴³² Darüber hinaus können nur Bewerber mit einem deutschen Auslandschulabschluss oder einer Hochschulzugangsberechtigung einreisen, um sich einen Ausbildungsplatz zu suchen. Um in Deutschland arbeiten zu dürfen, muss der ausländische Berufsabschluss vorher anerkannt werden.⁴³³ Durch das Ausbrechen der Corona-Pandemie blieb der erhoffte Erfolg der Gesetzesreform bisher aus, da z.B. die Einreisemodalitäten die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte erheblich erschwert haben. Gerade im Handwerk fehlen daher nach wie vor 250.000 qualifizierte Kräfte.⁴³⁴

Aus diesem Grund hat der ZDH bereits 2017 ein Positionspapier formuliert. Darin fordert er unter anderem die Förderung der Zuwanderung von Fachkräften durch transparentere Zuwanderungsregelungen, der Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Auszubildende und Fachkräfte aus dem Ausland sowie verbesserte Aufnahmemodalitäten bei den Behörden.⁴³⁵ Insbesondere sollen nach dem Vorbild der sog. „Triple-Win-Projekte“ neue Fachkräfte angeworben werden. Hierbei ebnen Vermittlungsab-sprachen der zentralen Auslands- und Fachvermittlung, der GIZ und der Bundesagentur für Arbeit mit den Verwaltungen der Partnerländer, durch die hohe Qualitätsstandards, ein stabiles Arbeitsverhältnis und transparente Prozesse sichergestellt werden, den Weg für die Fachkräftegewinnung im Pflegesektor.⁴³⁶

Im Zusammenspiel solcher Vorbildmodelle mit dem neuen FEG bestehen auch in der Entwicklungszusammenarbeit noch ungenutzte Chancen, um neue Fachkräfte für das Handwerk zu gewinnen. Durch die Projektpartnerschaften der Handwerkskammern werden in den Entwicklungsländern Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen, die dem deutschen System nachempfunden sind. Mit Sicherheit wäre zumindest für den arbeitsspezifischen Bereich auch die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse möglich. Darüber hinaus könnten Auszubildende im Rahmen der Entwicklungsprogramme einen praktischen Austauschaufenthalt in hiesigen Betrieben oder Ausbildungszentren absolvieren, um erste Erfahrungen

432 Vgl. *Specht*, Handelsblatt vom 16.12.2019.

433 Vgl. *Hemken*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 48 & 57f.

434 Vgl. *Specht/Brüggmann/Hanke*, et al., Handelsblatt vom 28.07.2020.

435 Vgl. ZDH (Hrsg.), Erwartungen des Handwerks an die Zuwanderungspolitik.

436 Ausführlicher dargestellt von *Kluth*, Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, S. 73 ff.

im deutschen Berufsleben zu sammeln und zusätzliche Qualifikationen zu erwerben. Diese Vorgehensweise hat zwei Vorteile: Zum einen wird den Fachkräften aus den Entwicklungsländern die Bewerbung erleichtert, indem ihre Ausbildung bereits frühzeitig die entsprechenden Qualifikationsnachweise für die Einreise beinhaltet. Zum anderen hat Deutschland als Gastgeber Gewissheit über die Ausbildungsstandards und das Niveau der Bewerber, da diese in von den Handwerkskammern betreuten Einrichtungen ausgebildet wurden. Hinzu kommt, dass durch die Demonstration der guten Ausbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten im Ausland Werbung für die Bewerbung als Fachkraft in Deutschland gemacht wird. Der Standort Deutschland gewinnt für qualifizierte Fachkräfte an Attraktivität. All diese Effekte wirken den aktuell hohen Anforderungen für eine Einwanderung entgegen, ohne Gefahr zu laufen, hiesige Qualitätsstandards aufgeben zu müssen. Die Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit könnte also langfristig einen wichtigen Beitrag zur Integration von dringend benötigten Arbeitskräften leisten. Die Gewinnung von Fachkräften ist von entscheidender Bedeutung für die Handwerksbetriebe, um weiter wirtschaftlich wachsen und die große Nachfrage bedienen zu können. Im Ergebnis käme das Engagement der Handwerkskammern also vor allem ihren Mitgliedern zugute.

Um diese Effekte generieren zu können, müssen die Entwicklungsprojekte aber auch genau auf diese Ziele ausgerichtet sein. Dabei müssen bei Projekten in den Entwicklungsländern die Voraussetzungen für eine Übernahme vor Ort geschaffen werden, um die Sektoren des Outgoing mit denen des Incoming zu „verzahnen“. Es sollten vor Ort entsprechende Prüfungsmodalitäten in Abstimmung mit den hiesigen Standards für die Einwanderung geschaffen werden. Darüber hinaus dürfen auch sprachliche Fähigkeiten nicht vernachlässigt werden. Drittens müssen, ähnlich wie bei den Triple-Win-Projekten,⁴³⁷ die Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit, der Berufsbildung, der Zuwanderung und der Arbeitsplatzsuche, auch in Zusammenarbeit mit den Partnerländern, verknüpft werden. Angesichts der angespannten Fachkräftelage sollten derartige Projekte von der Politik begrüßt und unterstützt werden.

Sofern diese Chance von den betreffenden Akteuren aus Politik und Handwerk wahrgenommen wird, bietet die Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit gute Voraussetzungen, um den Boden für die Anwerbung von geeigneten Ausbildungs- und Fachkräften zu bereiten. Das Engagement der Kammern kann hierdurch einen

437 Siehe die eben angeführte Fn.

Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels in den Handwerksbetrieben leisten.

(2) Konflikt wegen möglichem „brain drain“?

Die Gewinnung von Fachkräften im Zusammenhang mit Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit könnte jedoch den Schluss zulassen, dass durch die Migration von Fachkräften in den Entwicklungsprogrammen das eigentliche Ziel der Stärkung der Privatwirtschaft konterkariert wird. Der Verlust von Wissen in der Gesellschaft durch Migration wird als sog. „brain drain“ bezeichnet. Dieser liegt vor, wenn fachlich qualifizierte Migranten, die ein Studium absolviert oder Berufserfahrung im Quellland gesammelt haben, emigrieren und seither zum Ausgangsland keinerlei Austauschbeziehungen mehr haben. Dadurch geht das Wissen und die Investitionen in deren Ausbildung für das Quellland verloren, wohingegen das Zielland hiervon profitiert.⁴³⁸ Allerdings bedarf dieses Bild oftmals einer detaillierteren Analyse. So kann eine Migration von Fachkräften auch im fehlenden Angebot an entsprechender qualifizierter Arbeit im Herkunftsland begründet liegen.⁴³⁹ Da das Potenzial der Menschen hier bereits im Herkunftsland nicht genutzt wird, liegt infolge der Migration auch kein echter Verlust an Qualifikation vor.⁴⁴⁰ Darüber hinaus ist bei vielen Migranten auch keine dauerhafte Migration, sondern eine durch familiäre Gründe sowie eine verbesserte Wirtschaftslage motivierte Rückkehr in das Heimatland zu erwarten. Auch eine transnationale Migrationssituation mit immer wieder periodisch wechselnden Aufenthalten ist denkbar. Dabei ist infolge der Fortbildungsmöglichkeiten im Zielland nicht selten auch mit einem „brain gain“, also einem Qualifikationszuwachs seitens des Herkunftslandes infolge der Rückkehr der Migranten zu rechnen.⁴⁴¹ Gerade diese positiven Effekte sollten jedoch bereits von Anfang an in den Programmen zur Fachkräftegewinnung verfolgt werden. Es sollten also vor allem Austauschprogramme entwickelt werden, die

438 Vgl. *Mbah*, „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 315.

439 Vgl. *Langthaler*, Braindrain und seine Auswirkungen, S. 11.

440 Sinngemäß bezeichnet als „brain overflow“: *Mbah*, „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 42.

441 Vgl. *dies.*, „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 322 ff.

nach einer gewissen Zeit eine Rückkehr in das Herkunftsland ermöglichen oder sogar erleichtern.⁴⁴²

4. Notleidendes Handwerk § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO

Nach § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO hat die Handwerkskammer Maßnahmen zur Unterstützung notleidender Handwerker zu treffen oder zu unterstützen.⁴⁴³ Diese Verpflichtung beinhaltet Maßnahmen, welche die Handwerkskammer selbst treffen kann, oder solche, die andere öffentliche oder private Träger bereits getroffen haben. Bei der Bestimmung oder Auswahl der Träger steht der Handwerkskammer ein weiter Ermessensspielraum zur Verfügung.⁴⁴⁴

Die Unterstützungspflicht gilt jedoch nur für Handwerker im Sinne der HwO (selbstständig Tätige in A- und B-Betrieben), deren Gesellen und andere Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (vgl. § 90 Abs. 2), wohingegen Lehrlinge bereits nicht mehr zum Adressatenkreis gehören.⁴⁴⁵ Für Dritte, die nicht der Handwerksrolle angehören, steht diese Kompetenznorm folglich nicht zur Verfügung.

Allerdings befindet sich auch die Wertevorstellung, bedingt durch den digitalen Fortschritt und die Globalisierung, im Wandel: Die zunehmende Internationalisierung und ihre Wechselwirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft erfordern immer mehr einen Blick über die eigenen Territorialgrenzen hinaus.⁴⁴⁶ Darüber hinaus ist gerade der Solidaritätsgedanke historisch bei den Kammern tief verankert.⁴⁴⁷ Dies wird durch die ausdrückliche Aufnahme in den Aufgabenkreis in § 91 Abs. 1 HwO auch zum Ausdruck gebracht. Auch die kommunale Entwicklungszusammenarbeit fußte in der Entwicklung eines globalen Verantwortungsbewusstseins auf lokaler Ebene. Infolge der Städtepartnerschaften zur Förderung der Völ-

442 So auch *Langthaler*, Braindrain und seine Auswirkungen, S. 17; hierzu genauer unter Teil 5, C. II. 1.

443 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 79.

444 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 54.

445 Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 91 Rn. 60; *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 55.

446 So wird z.B. aktuell auch bei den IHKs eine Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenkreises hin zu Themen von gesamtgesellschaftlicher Verantwortung geplant. Näher hierzu: *Stober*, GewA 2021, 95.

447 Ausführlich *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 522 ff.

kerverständigung gewannen die kommunalen Beziehungen zunehmend internationalen Charakter.⁴⁴⁸

Es kann § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO infolge dieser globalen Entwicklungen zumindest ein Indiz entnommen werden, dass Solidarität in der Gemeinschaft des Handwerks, mag sie nun eine des regionalen Bezirks oder der globalen Handwerkerschaft sein, ein Anliegen für die Interessenvertretung der Handwerker ist. Dieser Aspekt kann für die Aufgabenbestimmung durch die Kammer selbst oder den Gesetzgeber eine wichtige Rolle spielen und trägt maßgeblich zur Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe des Handwerks bei.

5. Ergebnis

Die dargestellten Aufgabenfelder aus § 91 Abs. 1 HwO können für sich genommen keine Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit schaffen. Vielmehr muss sich die Entwicklungszusammenarbeit der Kammern an ihren Aufgabenbereichen orientieren, damit sie zulässig sein kann. Allerdings verfügen die Handwerkskammern in allen Aufgaben über einen weitreichenden Ermessensspielraum. Darüber hinaus werden in der Entwicklungszusammenarbeit Aufgaben der Interessen- bzw. Wirtschaftsförderung und Berufsbildung wahrgenommen. Letztlich lässt sich dem Aufgabenbereich aus § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO eine Verankerung des grundsätzlichen Solidaritätsgedankens im Handwerk entnehmen, welcher in der Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls seinen Ausdruck findet. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabenbereiche einem dynamischen Verständnis unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels unterliegen. Es ergeben sich daher als Ausgangspunkt vielfältige Möglichkeiten für eine Vereinbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit mit den Aufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO. Diese Möglichkeiten müssen von den Kammern allerdings im Interesse der Mitglieder näher ausgestaltet werden.

II. Anknüpfungen aus der Rechtsprechung

Mangels bisheriger Rechtsprechung zur Entwicklungszusammenarbeit von Wirtschaftskammern sollen die Ausführungen zur Aufgabenverwirk-

⁴⁴⁸ Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 145 ff.

lichung mit den Grundsätzen des BVerwG zur Betätigung von Wirtschaftskammern sowie im Folgenden mit Beispielen aus der Rechtsprechung zu konkreten Kammerbetätigungen verglichen werden.

1. Grundsatz

Als Maßstab zur Verfahrensweise bei Betätigungen der Kammern im Randbereich ihrer Aufgaben kann das Urteil des BVerwG vom 23.06.2010⁴⁴⁹ herangezogen werden, welches auf der bisherigen BVerwG-Rechtsprechung⁴⁵⁰ aufbaut.

Für die Aufgabenwahrnehmung der IHKs wurde ausgeführt, dass der Kompetenzbereich auch dann eröffnet ist, wenn die Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am Rande berührt sind. Im Randbereich des Aufgabenspektrums ist zudem der Betätigungsrahmen nicht enger gesteckt, als dies bei Kernaufgaben der Fall ist. Vielmehr kann die IHK ihre Kompetenz ebenso wie beim Kernbereich ohne Einschränkungen wahrnehmen.⁴⁵¹ Als Grenzziehung zu dem weiten Aufgabenfeld werden Belange des wirtschaftlichen Interesses nur dann wahrgenommen, wenn die Tätigkeit nachvollziehbare Auswirkungen im Bezirk der Kammer hat. Sofern keinerlei spezifische, sondern ausschließlich bloße Allgemeininteressen wahrgenommen werden, ist der Aufgabenbereich überschritten.⁴⁵² In bisheriger Rechtsprechung wurde dieser vom BVerwG für die IHKs entwickelte Maßstab, zumindest hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen,⁴⁵³ auch auf die Aufgabenwahrnehmung der Handwerkskammern übertragen.⁴⁵⁴ Die Handwerkskammern dürfen also auch dann in gleichem Maße tätig werden, wenn der ihnen zugewiesene Aufgabenbereich nur am Rande berührt ist. Anhand weiterer Rechtsprechung zu konkreten Betätigungen soll dieser grundsätzlich geltende Maßstab des BVerwG näher beleuchtet werden.

449 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewA 2010, 400.

450 Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.09.2000 – 1 C 29.99, BVerwGE 112, 69.

451 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewA 2010, 400 (401).

452 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewA 2010, 400 (401 f.).

453 Strittig ist in formeller Hinsicht, wann die Vollversammlung zwingend zuständig ist. Näher hierzu: *Kluth*, GewA 2021, 46.

454 Vgl. VG Frankfurt, Urteil vom 27.02.2020 – 12 K 1039/19, GewA 2020, 285 (286).

2. Beispiele

Anhand des eben dargestellten Maßstabs des BVerwG wurde in der Vergangenheit immer wieder über einzelne Betätigungen der Kammern im Randbereich ihres Aufgabenspektrums entschieden. Die für die Untersuchung relevantesten Entscheidungen der letzten Jahre sollen nachfolgend dargestellt werden, um eine Vergleichsperspektive für die verfolgten Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten.

Im bereits an anderer Stelle⁴⁵⁵ angeführten Verfahren des BayVGH vom 03.04.2001 wurde die Beteiligung einer IHK an einer Flugplatzgesellschaft zur privaten Nutzung eines militärischen Flugplatzes für noch zulässig erklärt, solange sich die IHK, ausweislich ihres hierzu gefällten Vollversammlungsbeschlusses, nach der Aufbauphase des Flugbetriebes aus der Gesellschaft wieder zurückzieht.⁴⁵⁶ Ursprünglich wurde die Beteiligung damit begründet, dass neue Unterbringungsmöglichkeiten für geschäftlich genutzte Kleinflugzeuge geschaffen werden müssten.⁴⁵⁷

In einem ähnlichen Fall beteiligte sich abermals eine IHK an einer GmbH zur Umwandlung eines militärischen in einen zivilen Flugplatz, wobei es sich ebenfalls um eine Beteiligung für den Zeitraum der Anschubphase von circa fünf Jahren handelte. Auch hier urteilte das OVG Koblenz, dass die Beteiligung vom Aufgabenbereich einer IHK umfasst ist.⁴⁵⁸

In einer weiteren Entscheidung hielt das VG Köln den allgemeinen Aufruf einer IHK zur Abstimmung für den Ausbau eines Hafens sowie die Bereitstellung von 50.000 € für eine unterstützende Kampagne mit Plakaten, Flyern und einer Internetseite für zulässig. Der sachliche Aufgabenbereich der IHK und ihre nötige Objektivität sei hiermit gewahrt, sofern (wie auf der Webpräsenz geschehen) auch die Gegenargumente dargestellt würden.⁴⁵⁹ Als Grund für die bisher aufgeführten Betätigungen der Kammern wurde vor allem die Verbesserung der Infrastruktur als Standortfaktor für den regionalen Wirtschaftsraum angeführt.

Dagegen wurde eine andere Initiative einer IHK mit Plakaten, Zeitungsannoncen und Public-Relations-Veranstaltungen, welche zur Abstimmung

455 Siehe hierzu: Teil 2, A. III. 2.

456 Vgl. BayVGH, Urteil vom 03.04.2001 – 22 B 00.3253 –, GewA 2001, 235.

457 Vgl. hierzu die Ausführungen des ursprünglichen Urteils zu selbiger Sache des BayVGH, GewA 2000, 60 (61).

458 Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 20.9.2010 – 6 A 10282/10, juris (Rn. 63 ff.).

459 Vgl. VG Köln, Urteil vom 03.05.2012 – 1 K 2836/11 –, GewA 2013, 75 (76 f.).

gegen die Rückführung von Stromnetzen in öffentliche Hand aufrief, vom OVG Hamburg unter Bestätigung des VG-Urteils für unzulässig erklärt.⁴⁶⁰ An der Kampagne, aber nicht am Verfahren beteiligt, war hierbei auch die dem Bezirk angehörige Handwerkskammer.⁴⁶¹ Begründet wurde die Entscheidung damit, dass der Beitritt zur Initiative „Nein zum Netzkauf“ unzulässig ist, weil deren Ziel, den Verbleib der Versorgungsnetze in privater Hand durchzusetzen und ihren vollständigen Rückkauf durch die Freie und Hansestadt Hamburg zu verhindern, über den Aufgabenbereich einer IHK hinausgehen.⁴⁶² Zudem enthielten die Plakate und Stellungnahmen polemische und unsachliche Aussagen, bei denen der sachliche Bezug zu den Interessen der gewerblichen Wirtschaft nicht hergestellt wurde.⁴⁶³

Abschließend sei noch auf eine Entscheidung des OVG Münster hingewiesen, in der die Zuweisung eines Kredits von einer IHK an eine Museumsstiftung in Höhe von 6 Mio. DM für unzulässig erklärt wurde. Zuvor hatte die Kammer für die Stiftung bereits 15 Mio. DM zugesichert.⁴⁶⁴ In der Begründung führte das OVG aus, dass ein Museum grundsätzlich dem Allgemeininteresse und nicht dem spezifischen Wirtschaftsinteresse zuzuordnen sei. In einem solchen Falle geht die Gewährung eines derartigen Kredits über das „auf den Weg bringen“ und somit über das zulässige Maß der Interessenwahrnehmung hinaus.⁴⁶⁵

3. Ergebnis

Obwohl die Entscheidungen für sehr unterschiedliche Tätigkeitsfelder der Kammern erfolgt sind, kann ihnen übereinstimmend entnommen werden, dass für die Betätigungen der Kammern keinesfalls zwingende Gründe, sondern vielmehr sachgerechte Erwägungen zugrunde liegen müssen. Die Gründe, die für die zulässigen Unternehmungen der Kammern in den Urteilen sprachen, führten nicht dazu, dass eine Betätigung geboten gewesen wäre. Vielmehr war die Annahme solcher Gründe für die Betätigung

460 Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 16.11.2016 – 5 Bf 40/16.Z, juris; Zuvor VG Hamburg, Urteil vom 25.11.2015 – 17 K 4043/14 –, juris.

461 Vgl. die im OVG-Beschluss abgedruckten Plakate mit dem Logo der Handwerkskammer, Rn. 10 und 12.

462 Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 16.11.2016 – 5 Bf 40/16.Z, juris (Rn. 91).

463 Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 16.11.2016 – 5 Bf 40/16.Z, juris (Rn. 40 ff.).

464 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.06.2003 – 8 A 4281/02 –, GewA 2003, 418.

465 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.06.2003 – 8 A 4281/02 –, GewA 2003, 418 (419 f.).

vertretbar. Für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern konnte auch gezeigt werden, dass solche sachgerechten Gründe für die Handwerkswirtschaft existieren.

Bei der Zulässigkeit der Aufgabenwahrnehmung im Randbereich kam es in den Entscheidungen aber auch darauf an, die Betätigung auf spezifische Auswirkungen für den Wirkungsbereich der Kammern auszurichten. Dies kann zur Folge haben, dass nur eine zeitweise Betätigung in diesem Feld zum Aufbau einer Einrichtung oder eine verstärkte Ausrichtung auf die eigenen Interessen gefordert sein kann. Für die Betätigung der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit wurden mögliche Interessen des Handwerks dargestellt. Dementsprechend müssen sich die Projekte der Kammern auch auf die in der Entwicklungszusammenarbeit bestehenden Interessen des Handwerks konzentrieren. Abschließend ist bei Betätigungen im Randbereich darauf zu achten, dass der Umfang des Engagements dem bestehenden Interesse des Handwerks angemessen ist. Der betriebene Aufwand darf nicht außer Verhältnis zu dem Nutzen der verfolgten Interessen stehen. Dies wird vor allem in der letzten angeführten Entscheidung deutlich.

B. Leistungsfähigkeit

Für die rechtliche Zulässigkeit einer Aufgabe muss bei ihrer Ausführung als weiteres ungeschriebenes Zulässigkeitskriterium auch die Leistungsfähigkeit der Handwerkskammer gewahrt bleiben.⁴⁶⁶ Durch das Wirken sowie die Haushaltsplanung der Kammern muss die stetige Aufgabenerfüllung gesichert sein.⁴⁶⁷ Unter der Leistungsfähigkeit ist die Gewähr der finanziellen Ausstattung einer Kammer zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben zu verstehen. Die Übernahme einer neuen Aufgabe darf also keinesfalls zur finanziellen Beeinträchtigung der Grundaufgaben der Kammern führen. Aus diesem Grund muss der finanzielle Umfang einer Aufgabe dem Nutzen für die Interessen der Kammermitglieder Rechnung tragen.⁴⁶⁸ Dabei müssen neben dem anfänglichen finanziellen Aufwand auch Folgebetrachtungen angestellt werden. Insbesondere sollten mögliche finanzielle Belastungen für die Zukunft durch Prognosen zur

466 Vgl. Kluth, in: Kluth, HbdKr, § 11 Rn. 108.

467 Vgl. Heyne, in: ders., HbdKr, § 12 Rn. 4.

468 Vgl. Heberlein, DÖV 1990, 374 (379).

Entwicklung der Projekte sowie zu eventuellen Risikofaktoren ermittelt werden.⁴⁶⁹

Bisher kam es bei den von Handwerkskammern verfolgten Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit zu eher geringfügigen Kosten in Höhe von ungefähr 20.000 – 30.000 € im Jahr.⁴⁷⁰ Die Handwerkskammern passen also ihre finanziellen Ausgaben der eher nachrangigen Relevanz für die Interessen des Handwerks an. Insbesondere wird durch Kosten in dieser Größenlage die Durchführung der anderen Aufgaben der Kammern nicht beeinträchtigt. Für die Zukunft sind jedoch auch Folgerisiken, wie z.B. Unfälle im Auslandseinsatz zu berücksichtigen. Es sollte daher auf jeden Fall im Rahmen der konkreten Betätigung die Gründung einer Rechtsform mit Haftungsbeschränkung sondiert werden. Des Weiteren sollten für die Entwicklungszusammenarbeit nur Projekte in Regionen bzw. Ländern in Betracht kommen, die für die wirtschaftliche Entwicklung aussichtsreiche politische und soziale Voraussetzungen vorweisen. Nur so ist der prognostischen Analyse unter dem Gesichtspunkt der Gewinnung neuer wirtschaftlich nützlicher Partnerschaften für das Handwerk Rechnung getragen.

Aus aktueller Sicht sind die bisherigen Projekte der Kammern in ihrem geringen finanziellen Umfang angemessen und berühren die Durchführung anderer Kammeraufgaben nicht. Sie genügen damit den Anforderungen zur Leistungsfähigkeit. Weitaus umfangreichere Beteiligungen der Handwerkskammern, wie z.B. Maßnahmen der finanziellen Entwicklungshilfe, sind in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit bei der aktuellen Sach- und Rechtslage nicht denkbar.

C. Keine Interessenvertretung ohne Beteiligung

Zwar wurden bereits einige Kongruenzen zwischen Entwicklungshilfe und Interessen des Handwerks aufgezeigt. Diese berühren das Handwerk jedoch teils in geringem Maße oder nur reflexhaft. Aus diesem Grund muss bei jedem Projekt die Beteiligung der Mitglieder in tatsächlicher sowie institutioneller Hinsicht gewährleistet sein.

469 Vgl. *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 61 f.

470 Siehe hierzu: Teil 1, F. I.

I. Anreize für Mitglieder

Um die Verwirklichung handwerklicher Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken, besteht die Möglichkeit, den positiven Gehalt der Betätigung durch die Schaffung von selektiven Anreizen zu verdeutlichen.⁴⁷¹ Durch Maßnahmen wie den Fortbildungsgang zum internationalen Meister wurden bereits erste mit der Entwicklungszusammenarbeit verbundene synergetische Vorteile generiert.⁴⁷² Als weitere Beispiele könnten die Unterstützung und Förderung von Betrieben bei der Suche nach Austauschpartnern oder die Gewährung von Bonusvorteilen bei einer Beteiligung an den Entwicklungsprogrammen angeführt werden. Zudem könnte die Möglichkeit einer indirekten Werbemöglichkeit für engagierte Betriebe bei einer breiteren Öffentlichkeitsarbeit über die Kammerprojekte von Interesse sein.

Des Weiteren sollten Anreize geschaffen werden, die ein eigenes Engagement der Mitglieder in den Projekten attraktiver machen. Zu denken ist hier an die Kompensation von eigenen Aufwendungen wie dem Betriebsausfall oder Urlaubsverlust durch die Projektreise. Es sollten zudem attraktive Bedingungen für die Beteiligten während des Projekts geschaffen werden: Dies betrifft sowohl das Einsatzentgelt als auch die Abrechnung von entstandenen Spesen: Damit ist keinesfalls eine gehobene Verpflegung gemeint. Vielmehr sind in den aktuellen Projektvereinbarungen die Regelungen zur Erstattung sehr eng bemessen: So sind z.B. Taxifahrten nur in Ausnahmefällen abrechnungsfähig. Sofern eine Fahrt mit dem eigenen Fahrzeug bestritten wird, ist die Kilometerpauschale auf einen Höchstwert begrenzt. Des Weiteren sind Posten für die Reiseausrüstung, Tageszeitungen, Stadtpläne und Landkarten nicht abrechenbar.⁴⁷³ In diesem Fall können kleine Dinge ein Gefühl der Undankbarkeit erzeugen und die Frage aufwerfen, warum man bei einem eigenen humanitären Engagement auf übliche Lebensstandards verzichten sollte. Für eine Änderung dieser Bedingungen müssten allerdings die Partner der Kammern, z.B. das BMZ oder seine Durchführungsorganisationen, einverstanden sein, da sie diese Regelungen zum Bestandteil der Projektvereinbarungen machen.⁴⁷⁴

471 Zur Wichtigkeit selektiver Anreize in der Selbstverwaltung *Kluth*, in: JbDKr 2002, S. 43 (60 f.)

472 Siehe hierzu: Teil 1, F. IV.

473 Exemplarisch: sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 11 f.

474 Siehe hierzu: Teil 1, F.

Sofern allerdings Lösungen gefunden werden können, um weitere Vorteile und Anreize für Mitglieder in der Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen, wird die Aufgabe der Interessenvertretung des Handwerks stärker aktiviert. Dies schafft sowohl eine verbesserte inhaltliche Rückbindung zu den Kammeraufgaben als auch eine größere Akzeptanz bei den Mitgliedern. Allerdings ist zu beachten, dass die bloße Gewährung von Vorteilen für sich genommen keine Betätigung der Kammern rechtfertigen kann. Vielmehr kann hierdurch, neben der Anknüpfung an den Aufgabenbereich, ein zusätzlicher Bezug auf die Interessen der Mitglieder aus dem Handwerk hergestellt werden.⁴⁷⁵ Ein stärkerer Bezug auf diese Interessen ist vor allem bei aufwendigeren Projekten in den Entwicklungsländern erforderlich.

II. Teilhabe der Mitglieder

Des Weiteren ist aufgrund der „weiten“ Entfernung der Projekte eine Möglichkeit zur institutionellen Teilhabe zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass den Mitgliedern vor allem durch die Vollversammlung eine Möglichkeit zur Kontrolle gegeben werden muss. Zunächst muss sichergestellt werden, dass die Mitglieder über bevorstehende Projekte frühzeitig informiert werden, um eigene Erwägungen und vor allem ihr eigenes Engagement rechtzeitig einbringen zu können. Eine solche Unterrichtung könnte durch das Internet oder die allseits üblichen Kammerzeitschriften sichergestellt werden. Darüber hinaus muss dort eine Ansprechstelle für das Projekt und die Möglichkeiten genannt werden. Diese Öffentlichkeitsarbeit schafft Transparenz und Akzeptanz bei den Mitgliedern. Zudem besteht durch die Unterrichtung über Teilhabemöglichkeiten die Möglichkeit zur Werbung für ein eigenes Engagement der Mitglieder.

Darüber hinaus sollte die Vollversammlung über die grundsätzliche Durchführung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit beschließen. Die Entwicklungszusammenarbeit stellt als Aufgabe grundsätzlich eine Neuausrichtung für die Handwerkskammern dar, weil die Perspektive über den regionalen Horizont auf andere Kulturen und Wirtschaftsstandorte gerichtet wird. Zudem wird ein neuer Faktor des kulturellen Austausches und globalen Wandels in die hiesige Berufsbildung integriert. Ähnlich wie bei der Abgabe von Stellungnahmen handelt es sich für die einzelne Handwerkskammer trotz des finanziell gemäßigten

475 Vgl. hierzu: Teil 2, A. I.

Aufwands um eine Grundsatzentscheidung über die Ausrichtung der Kammerposition. Aus diesem Grund sollte die Entscheidung über eine solche Ausrichtung, wie vom BVerwG für die Abgabe von Stellungnahmen gefordert, der Vollversammlung vorbehalten bleiben.⁴⁷⁶ Sie ist durch die branchenspezifische Zusammensetzung der Gruppenwahl das rechtlich und sachlich am besten geeignete Gremium, um die Interessenabwägung für eine Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen.⁴⁷⁷

Letztlich könnte die Arbeit der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Einführung eines Controllings⁴⁷⁸ zusätzliche Transparenz und Akzeptanz bei den Mitgliedern bewirken. Es könnten eventuell bestehende Zweifel über die Mittelverwendung, den tatsächlichen Fortschritt oder auch die tatsächliche Verwirklichung von Interessen des regionalen Handwerks beseitigt werden. Des Weiteren würden mit den Ergebnissen des Controllings das Engagement kontinuierlich auf seine Sinnhaftigkeit überprüft.

D. Die Regionalität des Handwerks

Die Handwerkskammern werden von den Landesregierungen für Bezirke errichtet. Über dieses Gebiet erstreckt sich auch grundsätzlich ihre Zuständigkeit. Die Kammern sind also grundsätzlich als regional operierende Organisation in ihrem Bezirk ausgestaltet. Fraglich ist deshalb, ob die Eingehung internationaler Partnerschaften überhaupt zulässig ist. Eine entsprechende Regelung, also auch ein Verbot hierfür, existiert nicht. Daraus wird zunächst geschlossen, dass eine internationale Kooperation grundsätzlich im Bereich des Möglichen liegt.⁴⁷⁹ Da aber ebenso verbindliche Regelungen fehlen, welche Rechte und Pflichten durch internationale Kooperationen begründen können, wird gefordert, dass die internationale Betätigung in losen Arbeitsgemeinschaften erfolgt: Denkbar sind dabei

476 So grundlegend für die IHKs: BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewA 2010, 400 (403) Rn. 45 ff.; für eine Übertragung auf die Handwerkskammern *Kluth*, GewA 2021, 46 (50 f.).

477 So für die IHKs *Möllering*, GewA 2011, 56 (59); für Handwerkskammern *Kluth*, GewA 2021, 46 (50).

478 *Möllering*, GewA 2011, 56 (63) empfiehlt dies z.B. im Zusammenhang mit der Abgabe von Stellungnahmen. Insbesondere sollen für die Stellungnahmen das Verfahren der Interessenabwägung und die Begründung hinreichend transparent gemacht werden.

479 Vgl. *Kormann*, Kooperation von Handwerksorganisationen, S. 27.

z.B. Austauschprogramme und Patenschaften.⁴⁸⁰ In jedem Fall birgt die Regionalität des Kammerwesens weitere Fragestellungen für die Entwicklungszusammenarbeit, da diese von den Kammern fernab des eigenen Bezirks in fremden Ländern oder in Partnerschaft mit diesen durchgeführt wird.

I. Wirtschaftliche Betätigung bei Entwicklungszusammenarbeit?

Die Diskussion um gebietsüberschreitende Leistungserbringungen findet grundsätzlich in der Literatur zur wirtschaftlichen Betätigung von Wirtschaftskammern (oder auch Kommunen) statt. Fraglich ist aber bereits, ob die Entwicklungszusammenarbeit überhaupt als wirtschaftliche Betätigung der Kammern einzustufen ist oder ob aufgrund einiger Unterschiede eine differenzierte Betrachtung geboten ist. In der Beurteilung, ob eine wirtschaftliche Betätigung vorliegt, wird entweder auf die Rechtsform⁴⁸¹ oder die Gewinnerzielungsabsicht⁴⁸² bzw. die grundsätzliche Möglichkeit zur Erbringung der Tätigkeit mit der Absicht zur Gewinnerzielung⁴⁸³ abgestellt. Wie bereits berichtet, erfolgt die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich in unterschiedlichen Rechtsformgestaltungen⁴⁸⁴ und es liegt keine Gewinnerzielungsabsicht vor.⁴⁸⁵ Vielmehr werden von den Kammern Eigenleistungen gefordert.⁴⁸⁶ Denkbar wäre allerdings, dass die Leistungen der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit von Dritten mit der Absicht zur Gewinnerzielung erbracht werden könnten. Denn

480 Vgl. *ders.*, Kooperation von Handwerksorganisationen, S. 28.

481 So z.B. im bayerischen Kommunalrecht, hierzu *Lück*, in: Dietlein/Suerbaum, Kommunalrecht Bayern, Art. 86 Rn. 13.

482 Vgl. *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 69.

483 Überwiegend wird in der kommunalrechtlichen Beurteilung auf die sog. Popitz'sche Formel zurückgegriffen. Hierzu *Ogorek*, in: Dietlein/Ogorek, Kommunalrecht Hessen, § 121 Rn. 1.

484 Die Kammern sind grds. frei in der Wahl der Rechtsform: *Kormann/Lutz/Rührmair*, GewA 2003, 89 (90); dementsprechend lassen sich auch in der Entwicklungszusammenarbeit unterschiedliche Ansätze in der Rechtsform bei der Durchführung erkennen.

485 Siehe Teil 1, F. I.

486 BMZ, Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft vom 10.01.1997, S. 5 (5.2); Nicht verbrauchte Zuwendungen sind auch stets zurückzugewähren: S. 9 (ANBest-P-2.1.).

auch die Entwicklungszusammenarbeit ist mittlerweile ein gewachsener Wirtschaftssektor mit Tausenden von Arbeitsplätzen. Dabei besteht auch eine Konkurrenzsituation um öffentliche Aufträge.⁴⁸⁷ Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Projekte, an denen die Kammern sich betätigen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind. Es ist daher eher zu erwarten, dass das BMZ bei einem hypothetischen Ausscheiden der Kammern auf eine seiner eigenen privatrechtlichen Einrichtungen als Durchführungspartner zurückgreift.⁴⁸⁸ Die Teilnahme der Handwerkskammern an der Entwicklungszusammenarbeit ist demnach für die Konkurrenz am Wirtschaftsmarkt kaum relevant. Im Ergebnis ist die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern, wenn überhaupt, nur sehr bedingt der wirtschaftlichen Betätigung zuzurechnen. Dies hat für die Beurteilung der Regionalität zur Folge, dass die geltenden Maßstäbe auf die Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls nur in geringerem Maße Anwendung finden können.

II. Der Bezirk im Handwerk

Es ist nun zu untersuchen, inwiefern eine territoriale Beschränkung von der Bezirksangehörigkeit der Handwerkskammern ausgeht. Im Wesentlichen hat die Bezirksanknüpfung zwei Funktionen: Zum einen stellt sie eine territoriale Begrenzung zu anderen Kammern und vor allem deren Mitgliedern dar, hat also eine nach außen wirkende Funktion. Zum anderen besteht aber auch eine nach innen gerichtete Funktion, da der Aufgabenbereich der Kammern durch die Bezirksanknüpfung näher konkretisiert wird.

1. Vergleich der Merkmale Regionalität und Örtlichkeit

Die Funktion des Bezirks als Kompetenzbeschränkung wird meistens mit der kommunalrechtlichen Situation verglichen. Die Kommunen stellen,

⁴⁸⁷ Vgl. *Burchardt/Peters/Weinmann* (Hrsg.), *Entwicklungstheorie*, S. 19.

⁴⁸⁸ So wird z.B. im Zusammenhang mit der vom BMZ errichteten *Engagement Global gGmbH* eine Schwächung der Zivilgesellschaft durch die Schaffung einer mit staatlichen Mitteln ausgestatteten Konkurrenz beklagt (Interview Heike Spielmanns): <https://www.welt-sichten.org/brennpunkte/13115/viel-geld-fuer-ein-strohfeuer>

anders als die Berufskammern, Gebietskörperschaften dar. Darunter „sind solche Körperschaften des öffentlichen Rechts zu verstehen, die sich durch die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder aufgrund eines räumlichen Bereichs konstituieren [...]“.⁴⁸⁹ Der Wirkungskreis der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wird demnach also alleinig durch die Anknüpfung an die territorialen Grenzen des Gemeindegebiets bestimmt. Dagegen bestimmt sich der Wirkungskreis der Berufskammern als Personalkörperschaften⁴⁹⁰ vor allem durch das allen Mitgliedern gleich gelagerte Tätigkeits- und damit Interessengebiet (z.B. Handel, bzw. Handwerk), aber eben auch durch deren Ansässigkeit in einem Bezirk. Es ist daher nicht verwunderlich, dass bei der Einführung der Handwerkskammern bereits erkannt wurde, dass diese eine ähnliche Funktion wie die Gebietskörperschaften einnehmen.⁴⁹¹

Der Vergleich der Regionalität der Kammern mit der kommunalen Örtlichkeit zeigt also auf, dass die Bestimmung der Örtlichkeit für die Kommunen von weitaus größerer Bedeutung ist, da der kommunale Aufgabenbereich lediglich durch dieses Merkmal vorgezeichnet wird. Allerdings darf hier die Beschränkung des Wirkungskreises auf die im Bezirk Angehörigen auch nicht außer Acht gelassen werden. Für die territoriale Anknüpfung der Kammertätigkeit besteht also im Vergleich zu den Kommunen ein größerer Ermessensspielraum. In seiner Funktion zur Sicherung der Kammertätigkeit im Interesse der Mitglieder, insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung Dritter, ist der Beurteilungsmaßstab aufgrund der Beitragspflicht in der bezirksansässigen Kammer durchaus mit dem der Kommunen vergleichbar.

2. Der Bezirk als Kompetenzabgrenzung ggü. anderen Kammern

Für die Beurteilung der Regionalität der Kammertätigkeit wird aufgrund der durchaus vergleichbaren Situation zumeist auf die kommunalrechtlichen Bestimmungskriterien zurückgegriffen. Hier wird zwischen den beiden Kategorien Kompetenzübergriff und bloße Ausstrahlung unterschieden. Ein Kompetenzübergriff liegt demnach vor, wenn eine Tätigkeit so ausgeübt wird, dass sie tatsächlich im Kompetenzbereich anderer (Kom-

489 *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, Kommunalrecht Hessen, § 1 Rn. 34.

490 So *Kluth*, in: Kluth, HbdKr, § 5 Rn. 3.

491 Vgl. BT-Drs. 1/1428, S. 21.

munen) wirkt. Eine bloße Ausstrahlung liegt hingegen vor, wenn andere Kompetenzen nicht eingeschränkt werden.⁴⁹²

Insbesondere gilt es zu beachten, ob ein Konkurrenzverhältnis zu anderen Kammern besteht. In der Entwicklungszusammenarbeit wäre es zwar denkbar, dass andere Kammern um entsprechende Förderungsprojekte konkurrieren. Angesichts des aktuell überschaubaren Engagements der Handwerkskammern ist dies eher nicht der Fall.⁴⁹³ Des Weiteren treten die Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit gerade nicht als Akteur im fremden Kammerbezirk, sondern weit entfernt im oder gegenüber dem Ausland auf. Es fehlt somit selbst bei einer Konkurrenzsituation an dem für die Regionalität erforderlichen wettbewerblichen Bezirksbezug. Bei der Ausweitung des Leistungsangebotes in der Entwicklungszusammenarbeit ist also allenfalls von einer bloßen Ausstrahlung auszugehen. In der Außenfunktion des Bezirks gegenüber fremden Kammern und deren Mitgliedern ist somit keine Beschränkung zu sehen. In diesem Fall kann eine Ausdehnung des Leistungsangebots, wodurch auch Dritte angesprochen werden, möglich sein. Eine Erweiterung des Angebots wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Infrastruktur und das Ansehen der Kammern aus. Deshalb kann sich z.B. ein Bildungsangebot auch an Außenstehende richten.⁴⁹⁴

Komplizierter ist die Lage bei Leistungen, die außerhalb des Kammerbezirks erbracht werden. Wenn außerhalb des Gebiets ausschließlich Mitglieder versorgt werden, stehen grundsätzlich keine Bedenken entgegen.⁴⁹⁵ Falls hingegen außerhalb des Bezirks überwiegend Leistungen gegenüber Dritten erbracht werden, ist dies oftmals unzulässig, da es an einem hinreichenden Bezug zum Bezirk der Kammer fehlt. Insbesondere darf auf keinen Fall in die Bezirkshoheit anderer Kammern eingegriffen werden.⁴⁹⁶

Der Zweck der Abgrenzung zwischen den Handwerkskammern gibt im Ergebnis keine verlässliche Erkenntnis über die Zulässigkeit der Entwicklungszusammenarbeit, da in diesen Fällen gerade keine wettbewerbsmäßige oder anders herrührende Konkurrenzsituation der Kammern untereinander vorliegt. Er macht jedoch deutlich, dass überregionales Handeln in zwei Gruppen eingeteilt werden kann. Als Gruppe 1 kann die Erbringung

492 Vgl. Kluth, in: Kluth, HbdKr, § 11 Rn. 100.

493 Vgl. die Anzahl an beteiligten HwKs: sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

494 Vgl. Hövelberndt, Die Kammern als Wettbewerber, S. 267.

495 Vgl. Kluth, in: Kluth, HbdKr, § 11 Rn. 105.

496 Vgl. Hövelberndt, Die Kammern als Wettbewerber, S. 268.

von Leistungen im Bezirksgebiet an nicht dem Bezirk Angehörige bezeichnet werden. Sie korreliert in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Begriff „Incoming“. Unter die Gruppe 2 ist dann die Leistungserbringung auf fremdem Gebiet zu fassen. Sofern diese auch Nichtmitglieder adressiert, ist dies im besonderen Maße rechtfertigungsbedürftig. Der Gruppe 2 können die Entwicklungsprojekte des „Outgoing“ zugeordnet werden.⁴⁹⁷

3. Der Begriff Regionalität als Rückkoppelung zur Mitgliederbasis

Darüber hinaus spielt der Bezirk für die Kammern eine entscheidende Rolle in seiner Innenfunktion gegenüber ihren Mitgliedern. Der Kammerbezirk ist dabei nicht als Hoheitsgebiet wie jenes der Kommunen zu verstehen. Er stellt vielmehr ein Mittel dar, aufgrund bestimmter Anknüpfungsmerkmale einen Personenkreis festzulegen, auf den sich die damit zugleich konkretisierten Kammeraufgaben beziehen.⁴⁹⁸ Der Wortlaut des § 90 Abs. 2 und 3 HwO zeigt deutlich („des Kammerbezirks“/ „im Kammerbezirk“), dass die Mitgliedschaft an den Bezirk anknüpft. Auch die Aufgabenstruktur bezieht sich zwar nicht aus dem Wortlaut erkennbar auf den Bezirk.⁴⁹⁹ Allerdings ist dieser Bezug aufgrund der materiellen Legitimation der gesetzlichen Aufgabenzuweisung erforderlich.⁵⁰⁰ Zwischen dem Kammerbezirk und den Kammeraufgaben besteht also ein enger Zusammenhang.⁵⁰¹ Die Gebietsbezogenheit kann demnach als interne, nach innen wirkende Beschränkung der Kammertätigkeit angesehen werden. Sie konkretisiert die Kammeraufgaben in räumlicher Hinsicht.

Deshalb dürfen die Kammern hoheitliche Gewalt grundsätzlich nur in ihrem Bezirk ausüben. Die räumliche Begrenzung hindert allerdings die Kammern nicht, Aufgaben auch dann wahrzunehmen, wenn sie einen überregionalen Bezug aufweisen oder sich sonst bei Erfüllung ihrer Aufgaben außerhalb des Bezirks zu betätigen. Der Bezirk versteht sich also auch als Konkretisierung des Aufgabenbereichs auf die Bezirksangehörigen. Dieses personelle Element steht im Vordergrund.

497 Siehe hierzu: Teil 1, E.

498 Vgl. Meyer, GewA 2006, 305.

499 Vgl. Badura/Kormann, GewA 2005, 99 (101); Volino, Steuer und Kontrolle, S. 222; für die IHKS: Knemeyer, WiVerw 2001, 1 (11).

500 Siehe hierzu: Teil 2, A. II.

501 Vgl. OVG Magdeburg, GewA 1996, 70 (71).

Auch im Vergleich mit der territorialen Beschränkung der Kommunen findet sich das personelle Element wieder: Nach mancher Ansicht soll in Folge einer strikten Auslegung des Örtlichkeitsprinzips die Erbringung von Leistungen außerhalb des Gemeindegebiets nur an eigene Gemeindemitglieder möglich sein, nicht jedoch eine Versorgung Dritter außerhalb des Gemeindegebiets.⁵⁰² Nach anderem Verständnis soll die Örtlichkeit vielmehr einer differenzierten Wertung unterliegen: Sofern Dritte von der Betätigung einer Gemeinde profitieren, ist dies zulässig, wenn das Hauptbetätigungsfeld innerhalb der Gemeinde liegt. Dies gilt insbesondere für sog. Annexbetätigungen, bei denen die Mitversorgung Dritter zur Auslastung von Kapazitäten erfolgt. Vor allem, wenn ein Einverständnis oder eine Kooperation mit der anderen Gemeinde vorläge, sei eine überörtliche Leistungserbringung möglich.⁵⁰³

Für die Interessenvertretung der Kammern von besonderem Interesse hat *Heilshorn* eine andere Lösung favorisiert: Er schlägt vor, die Reichweite der gemeindlichen Handlungsbefugnisse anhand der demokratischen Legitimation zu ermitteln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bedürfen einer Legitimation durch das im Gemeindebezirk ansässige Volk.⁵⁰⁴ Demnach seien Aktivitäten grundsätzlich nicht mehr zulässig, sobald sie ausschließlich Personen betreffen, die außerhalb des Legitimationssubjektes liegen. In diesem Sinne betroffen sind zum Beispiel konkurrierende Unternehmen.⁵⁰⁵ Es wurde aber bereits bei der Kammerabgrenzung des Bezirks dargelegt, dass ein bezirksübergreifendes Konkurrenzverhältnis bei der Entwicklungszusammenarbeit gerade nicht vorliegt.

Sofern keine negative Auswirkung einer überregionalen Betätigung einer Körperschaft festzustellen ist, kann die Betrachtung der Regionalität anhand der demokratischen Legitimation aber auch positiv verstanden werden: Die Regionalität des Tätigkeitsfeldes soll nicht zuletzt sichern, dass die zugehörigen Mitglieder (sei es der Gemeinde oder der Kammern) „betroffen“ sind, also die Aufgabenwahrnehmung in erster Linie ihnen zugutekommt.⁵⁰⁶ Die örtliche Begrenzung des Wirkungskreises dient daher auch als Instrument zur Sicherstellung der Legitimation der Kammern gegenüber den Mitgliedern. Aus dieser Erkenntnis heraus kann die Überlegung angestellt werden, ob nicht ebenso wie bei der personellen Legiti-

502 Vgl. *Scheps*, Das Örtlichkeitsprinzip, S. 76 f.

503 Vgl. *dies.*, Das Örtlichkeitsprinzip S. 78f.

504 Vgl. *Heilshorn*, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, S. 126.

505 Vgl. *ders.*, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, S. 131 f.

506 Vgl. *Volino*, Steuerung und Kontrolle, S. 222.

mation, sofern nicht andere geschützte Positionen (wie z.B. jene des Wettbewerbs der Nachbarkammern s.o.) berührt sind, Leistungserbringungen außerhalb des Bezirks durch eine verstärkte Beteiligung der Betroffenen zu kompensieren sind.

In diesem Sinne wird auch für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit gefordert, dass diese in der örtlichen Gemeinschaft „wurzelt“, d.h. dass sie bürgerschaftliches Engagement fördert, und die Leistungsfähigkeit der Kommune beachtet. Einer bloß technokratischen Unterstützung ohne entsprechende bürgerschaftliche Partizipation fehlt diese Verwurzelung, weil dann das Engagement auf die Hierarchieebene der Verwaltung beschränkt wäre.⁵⁰⁷ Ebenso muss bei der Leistungserbringung an Dritte auf „fremdem“ Gebiet der Kammern ein Nutzen für die Interessen der Mitglieder gegeben sein.

Im Ergebnis bedeutet dies: Sofern Rechte anderer Kammern bzw. deren Mitglieder nicht betroffen sind, kann sich die Frage der Regionalität anhand der Rückbindung zu ihren Mitgliedern orientieren. Ist ein hinreichender Bezug zu den Mitgliedern des Bezirks der Kammer sichergestellt (z.B. durch Mitentscheidungsprozesse sowie tatsächliche Vorteile), so kann auch eine Leistungserbringung an Dritte außerhalb des Kammerbezirks, wie hier in der Entwicklungszusammenarbeit, zulässig sein.

III. Einbeziehung Dritter

Als weitere Zwecksetzung sichert die Regionalität die Aufgabenerfüllung der Handwerkskammern gegenüber ihren Mitgliedern. Fraglich ist deshalb, ob die Kammern auch gegenüber Personen von außerhalb tätig werden dürfen. *Kormann*, *Lutz* und *Rührmeir* bezeichnen diesen Personenkreis als „echte Dritte“. Damit sind Personen gemeint, die nicht zum kumulierten Mitgliederkreis gehören.⁵⁰⁸ Die Adressaten der Entwicklungshilfe sind zweifellos dieser Gruppe zuzuordnen. Inwiefern eine Leistungserbringung der Kammern an Dritte zulässig ist, wurde im Schrifttum kontrovers diskutiert.⁵⁰⁹ Es hat sich dabei ein Mittelweg herausgebildet, welcher sich an

507 Vgl. *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1989, 142 (148 f.); *Heberlein*, DÖV 1990, 374 (377); *Schwanenflügel*, DVBl 1996, 491 (497); *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (839).

508 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmeir*, Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 103.

509 Dazu ausführlich *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 63 f.

der Interessenförderung ihrer Mitglieder als Kernaufgabe der Kammern orientiert: Eine Einbeziehung Dritter darf nicht bereits dann erfolgen, wenn dies für die Mitglieder ohne Auswirkung neutral bleibt, sondern muss dem Zweck der Interessenförderung dienlich sein.⁵¹⁰

Bei dieser Beurteilung steht den Kammern ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass der Mitgliederanteil des Projekts rechnerisch überwiegt. Es ist also auch eine überwiegende Inanspruchnahme des Angebots durch Dritte, wie es hier der Fall wäre, möglich.⁵¹¹ Vielmehr ist entscheidend, dass ein Mindestzusammenhang zu den eigenen Interessen vorliegt. Dies kann durch die Überschneidung von Aufgabenbereichen, wie zum Beispiel der generellen Stärkung des Handwerks oder durch die Generierung eigener Vorteile als Ausgleich für das Leistungsangebot an Dritte sichergestellt werden.⁵¹² Die Ausdehnung des Berufsbildungsangebotes auf Nicht-Mitglieder kann insbesondere zulässig sein, wenn mit dem Bildungsangebot auf die Gewinnung neuer Arbeitskräfte abgezielt wird.⁵¹³

Zusammenfassend ist eine Einbeziehung Dritter dann zulässig, wenn ein gemeinsames Interesse der Beteiligten verwirklicht wird und ausreichende Anknüpfungspunkte zum Aufgabenbereich der Handwerkskammer vorliegen.⁵¹⁴ Die Förderung des Handwerks durch Ausbildung ist ein solcher Aufgabenbereich der Kammern, der bei der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt wird. Sofern die Möglichkeiten eigener Partizipation und Vorteile für die Mitglieder bestehen, wie z.B. Austauschmöglichkeiten, ist die Entwicklungsarbeit als Angebot an Dritte grundsätzlich möglich.

510 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair*, Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 104; *Knemeyer*, WiVerw 2001, 1 (10); *Hövelberndt*, Die Kammern als Wettbewerber, S. 200; *Volino*, Steuerung und Kontrolle, S. 219 f.

511 Vgl. *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 67.

512 Vgl. *Kormann*, Kooperation von Handwerksorganisationen, S. 31.

513 Vgl. *Hövelberndt*, Die Kammern als Wettbewerber, S. 200; *Volino*, Steuerung und Kontrolle, S. 220.

514 Vgl. *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 67.

IV. Ergebnis Regionalität und Entwicklungszusammenarbeit

1. Entwicklungshilfe im Bezirk: Incoming

Die Bereitstellung von Leistungen in der Entwicklungszusammenarbeit im Kammerbezirk entspricht dem Begriff „Incoming“. Als Beispiele können die Bereitstellung von Bildungsangeboten für Bedürftige in den Kammereinrichtungen oder auch die Öffentlichkeitsarbeit angeführt werden. Es werden dabei bereits vorhandene Ressourcen und bestehende Einrichtungen für Bedürftige im Bezirk zur Verfügung gestellt. Es handelt sich zusammenfassend um die Bereitstellung eines Leistungsangebots im Kammerbezirk, an dem neben den Mitgliedern auch Dritte profitieren.

Der Begriff „Incoming“ entspricht bei der Beurteilung der Regionalität der Gruppe 1: Sofern für die Mitglieder die bisherigen Angebote nicht beeinträchtigt werden oder sogar bisherige Kapazitäten nicht vollständig genutzt wurden, bestehen gegen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit „auf Bezirksboden“ keine Bedenken. Insbesondere sind in der Entwicklungszusammenarbeit keine Beeinträchtigungen von benachbarten Kammern oder konkurrierenden Unternehmen benachbarter Bezirke zu besorgen. Dennoch ist zu beachten, dass die Einbeziehung von Dritten den Interessen des Handwerks dienlich ist. Hierfür bestehen in der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern Möglichkeiten. Die im Bezirk erfolgende Entwicklungszusammenarbeit ist also grundsätzlich zulässig.

2. Entwicklungshilfe im Ausland: Outgoing

Problematischer fällt die Beurteilung der „Outgoing“-Projekte, also der Betätigung in den Entwicklungsländern aus. Die Bereitstellung von Leistungen erfolgt außerhalb des Kammerbezirks. Zudem sind überwiegend nicht die eigenen Mitglieder, sondern Bedürftige in den Entwicklungsländern begünstigt. Aus diesem Grund muss unbedingt auch im Ausland ein Nutzen für die hiesigen Mitglieder verfolgt werden, um nicht den Zusammenhang zum Kammerbezirk zu verlieren. Dies kann nur sichergestellt werden, wenn die dortige Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls als Aufgabe des regionalen Handwerks in personeller Hinsicht erfolgt. Die Projekte im Ausland müssen das Engagement der Mitglieder fördern, wobei es ihnen vor allem möglich sein muss, an den Programmen teilzunehmen. Dies kann z.B. durch die Förderung von Austauschprogrammen oder

von internationalen Lehrgängen erfolgen. Die ausschließliche Entsendung von Mitarbeitern der Handwerkskammern, oder sogar die großflächige Beteiligung externer Mitarbeiter für Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit dürfte jedoch unzulässig sein, da ein eigenes Engagement der Mitglieder nicht gefördert wird und für sie keine Vorteile generiert werden. Vielmehr müssen die Projekte im Ausland überwiegend eigene Mitglieder beteiligen, wofür auch entsprechende Anreize geschaffen werden sollten.

Die „Outgoing“-Projekte der Handwerkskammern stellen im Ergebnis einen „Balanceakt auf einer Waage“ dar. Der fehlende territoriale Bezug muss durch die stärkere Aktivierung der persönlichen Teilhabe an den Projekten kompensiert werden. Nur so kann dem Gebot der Regionalität der Handwerkskammern, welches die Aufgabenwahrnehmung in territorialer und personeller Hinsicht konkretisiert, entsprochen werden.

E. Bereitstellung kammereigener Leistungen

Wie bereits ausgeführt, werden in der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern überwiegend Beratungs- und Sachleistungen erbracht, welche vor allem unter die technische Hilfe zu fassen sind. Dennoch lohnt sich für die rechtliche Beurteilung der Aufwendung kammereigener Ressourcen ein Vergleich mit den finanziellen Zuwendungen, da es sich gleichermaßen um die einseitige Bereitstellung von Mitteln ohne immanente Gegenleistung handelt. Die grundsätzlichen Anforderungen für die Gewährung von Zuwendungen im Haushaltsrecht der Kammern sind somit auch für freiwillige sonstige Leistungen von Bedeutung.

Die Zuwendung unterscheidet sich von der Spende darin, dass sie eine zweckgebundene Leistung darstellt. Der verfolgte Zweck muss also ein Interesse der Handwerkskammer darstellen. Für eine hinreichende Zweckbindung reicht jedes vernünftige und nachvollziehbare Interesse aus, insbesondere die Wirtschaftsförderung wie auch die berufliche Bildung sind als Belange anerkannt. Lässt sich der Zweck allerdings nicht als Interesse der Handwerkskammer definieren, scheidet eine Zuwendung generell aus.⁵¹⁵ Auch im Vergleich mit der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich, dass reine Spenden grundsätzlich unzulässig sind, da die Bereitstellung von Haushaltsmitteln an die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben gebunden ist. So kann die unentgeltliche oder deutlich vergünstigte Überlassung von nicht mehr benötigten Gegenständen bereits unzu-

515 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (197).

lässig sein. Falls die Gerätschaften finanziell keinen Gegenwert besitzen, ergibt sich möglicherweise etwas anderes. Dagegen sind Ausgaben für die Personalsendung oder Reisekosten in den Entwicklungsprojekten grundsätzlich zulässig.⁵¹⁶

Darüber hinaus müssen Zuwendungen erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn der angestrebte Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht in ausreichendem Maß verwirklicht werden kann. Als Beispiele dürfen hier die sog. Anschubfinanzierungen der Kammern gelten, bei denen z.B. durch die Beteiligung bei der Errichtung von Infrastruktur neue Bildungseinrichtungen geschaffen werden.⁵¹⁷ Ähnlich lassen sich auch viele der Entwicklungspartnerschaften der Kammern einordnen, bei denen in den mehrjährigen Projekten der Grundstein für Berufsbildungseinrichtungen geschaffen werden soll, welche dann als Vorbild für weitere Projekte dienen sollen, nachdem das Projekt beendet ist.⁵¹⁸ Darüber hinaus ist vor der Unterstützung eines Projekts sicherzustellen, dass dieses auch durch die Gesamtfinanzierung realisiert werden kann. Sollte dies nicht gewährleistet sein, ist eine Zuwendung unzulässig.⁵¹⁹ Durch die meist vollumfängliche Finanzierung des BMZ ist die finanzielle Sicherheit der Durchführung in den meisten Projekten der Entwicklungszusammenarbeit für die Handwerkskammern gewährleistet. Auch in diesem Punkt stehen den Projekten der Kammer keine Verbote entgegen.

Auch bei den Zuwendungen sind die besonderen Ermessensspielräume der Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften zu berücksichtigen. Da den Kammern bei der Interessenförderung grundsätzlich ein weites Entschließungs- und Auswahlermessen zukommt, können sie Schwerpunkte und den Umfang ihrer gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich bestimmen. Die Aufsichtsbehörden können daher nicht ihre Erwägungen anstelle denen der Kammern setzen.⁵²⁰ Ihre Kontrolle beschränkt sich auf die allgemeine Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen.

Aus dem Vergleich mit dem Zuwendungsrecht der Kammern lässt sich für die Bereitstellung kammereigener Leistungen kein Verbot ableiten, sofern diese an die mit der Entwicklungszusammenarbeit verfolgten Zwecke

516 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 198 f.

517 Vgl. *Jahn*, in: JbdKr 2013, S. 13 (18).

518 Vgl. *sequa gGmbH* (Hrsg.), Querschnittsstudie der BBP in Afrika, S. 5; ausführlich hierzu: Teil 1, F.

519 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (198).

520 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (148).

der Kammern gebunden sind. Lediglich die rein finanzielle Unterstützung aus kammereigenen Haushaltsmitteln ist grundsätzlich unzulässig. Sofern Leistungen bereitgestellt werden, müssen die allgemeinen haushaltsrechtlichen und aufgabenrechtlichen Maßstäbe beachtet werden. In den aktuellen Projekten der Handwerkskammern sind die Voraussetzungen für die Einhaltung der entsprechenden Anforderungen gegeben. Im Rahmen der Zweckmäßigkeitsbeurteilung haben die Kammern einen weiten Ermessensspielraum und unterliegen keinen Weisungen bei der Verwendung von Zuwendungen.

F. Zusammenfassung

In diesem dritten Teil wurde die Entwicklungszusammenarbeit auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Anforderungen für Betätigungen von Handwerkskammern untersucht. Zunächst konnten für das Merkmal der Interessenvertretung Belange des Handwerks gefunden werden, die in der Entwicklungszusammenarbeit verwirklicht werden können. Es wurde anhand vergleichender Rechtsprechung dargelegt, dass diese Belange grundsätzlich für die Rechtfertigung der Betätigungen geeignet sind. Die Interessenvertretung wurde dahingehend konkretisiert, dass die Interessen nicht bloß angeführt werden dürfen, sondern auch mit Nachdruck verfolgt werden müssen. Hierbei ist insbesondere an die Beteiligung der Mitglieder in persönlicher und materieller Hinsicht zu denken.

Im Folgenden wurde das Merkmal der Regionalität, welches bei der Entwicklungszusammenarbeit große Brisanz hat, untersucht. Es wurde deutlich, dass die territoriale Anknüpfung in den Bereichen der wirtschaftlichen Betätigung und der Konkurrenzsituation ggü. anderen Kammern geringe Relevanz hat. Jedoch muss als Ausfluss der Regionalität als Konkretisierung des Aufgabenbereichs besonders bei der Entwicklungsarbeit im Ausland darauf geachtet werden, dass die Mitglieder persönlich involviert sind. Letztlich konnte in einem Vergleich mit dem Zuwendungsrecht gezeigt werden, dass in den Projekten die allgemeinen Voraussetzungen für den Einsatz kammereigener Mittel vorliegen.

Zusammenfassend führte also keines der untersuchten Aspekte zu einem Verbot für die Entwicklungszusammenarbeit. Für die Zulässigkeit der Projekte als positive Kehrseite muss jedoch die Entwicklungszusammenarbeit in ihrer jeweiligen Ausgestaltung die grundsätzlichen Anforderungen der untersuchten Merkmale konkret verfolgen.