

Teil 5: Durchführung und zukünftige Rechtsprobleme

A. Rechtsschutzfragen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit

Nach der Feststellung der grundsätzlichen Zulässigkeit des Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit stellt sich in Zukunft die Frage, welche Probleme im Bereich des Rechtsschutzes erwachsen. Dabei ist sowohl auf die kammerinterne Situation als auch auf mögliche Konflikte in den Entwicklungsprojekten einzugehen.

I. Kammerinterne Rechtsschutzfragen

1. Maßstäbe der Rechtsprechung zum Unterlassungsanspruch

Aus dem bereits erläuterten Anspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG, „[...] nicht von unnötigen Körperschaften in Anspruch genommen zu werden [...]“,⁶¹¹ leitet sich ebenfalls ein Recht ab, das den Mitgliedern einen Anspruch gegen ihre Kammer auf Unterlassung von unzulässigen Aktivitäten oder Äußerungen verleiht. Entscheidend ist, welche Maßstäbe die Rechtsprechung an eine unzulässige Überschreitung des Aufgabenbereiches einer Handwerkskammer stellt. Zuletzt hat das BVerwG als höchstgerichtliche Instanz in seinem Urteil von 2010 zu Äußerungen einer IHK einen Maßstab festgelegt,⁶¹² der zumindest bzgl. des Inhalts der Äußerungen auch für die Handwerkskammern bei ihrer Aufgabenwahrnehmung gilt.⁶¹³

Der Anspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG ermöglicht jedem Kammermitglied ein Klagerecht gegen eine unzulässige Kompetenzüberschreitung seiner Kammer, unabhängig davon, ob es hierdurch einen darüber hinausgehen-

611 BVerfG, Beschluss vom 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744.

612 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.6.2010 – 8 C 20/09, NVwZ-RR 2010, 882.

613 Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 13.04.2011 – 6 A 11076/10.OVG, juris (Rn. 17); VG Frankfurt, Urteil vom 27.02.2020 – 12 K 1039/19, GewA 2020, 285 (286); Detterbeck, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 1.

den rechtlichen oder faktischen Nachteil erleidet.⁶¹⁴ Dieser Anspruch besteht auch dann, wenn z.B. eine Stellungnahme unter Missachtung der Verfahrensregeln abgegeben wurde.⁶¹⁵ Für die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des Unterlassungsanspruchs ist also ebenfalls beachtlich, ob über ihre Durchführung das zuständige Kammerorgan entschieden hat.

Es handelt sich bei der Prüfung im Rahmen des Unterlassungsanspruchs um ein objektives Rechtmäßigkeitsverfahren, bei dem formelle und materielle Fehler der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen zu prüfen und für sich genommen bereits entscheidungserheblich sind. Darüber hinaus ist keine weitere Rechtsverletzung oder eine Erheblichkeitsschwelle erforderlich, damit der Unterlassungsanspruch gegeben ist. Vielmehr besteht der Anspruch auf Unterlassung bei jeder unzulässigen Aufgabenüberschreitung, unabhängig davon, ob diese gravierend war.

Eine Überschreitung des Aufgabenbereichs kann also im Rahmen des Unterlassungsanspruchs die Kammer zur unverzüglichen Beendigung des betreffenden Projekts führen.⁶¹⁶ Da die Grenze der zulässigen Aufgabenwahrnehmung nicht immer leicht zu ermitteln ist, sollte zumindest bei Aufgaben des Randbereichs besonders auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen geachtet werden. Insbesondere ist erforderlich, dass das zuständige Organ, in aller Regel die Vollversammlung, Beschluss fasst.⁶¹⁷

2. Rechtsprechung zur Beteiligung an Dachverbänden

Der Zentralverband des deutschen Handwerks ist als Dachverband der Handwerksorganisationen⁶¹⁸ in seiner Funktion als Gesellschafter der se-

614 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.03.2016 – 10 C 4.15, GewA 2016, 289 (290) sowie Urteil vom 19.09.2000 – 1 C 29/99, NVwZ-RR 2001, 93.

615 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. 6. 2010 – 8 C 20/09, NVwZ-RR 2010, 882 (886) Rn. 52.

616 So z.B. für das Ausscheiden aus einer Gesellschaft einer IHK: BayVGh, Urteil vom 17. 11. 1999 – 22 B 99.1063, GewA 2000, 60 (62), allerdings im späteren Verfahrensgang aufgehoben.

617 Für die IHKs Möllering, GewA 2011, 56 (58 f.); für die Handwerkskammern Kluth, GewA 2021, 46 (49 f.).

618 Der ZDH fungiert in der Rechtsform des e.V. u.a. als Dachverband für die Handwerkskammern sowie 48 Fachverbände aus dem Handwerk (<https://www.zdh.de/organisationen-des-handwerks/zdh/>). Die Handwerkskammern sind zudem noch im Deutschen Handwerkskammertag e.V. zusammengeschlossen. Dabei hat der Vorstand sowie der Geschäftsführer des ZDH die selbige Funkti-

qua gGmbH in der Entwicklungszusammenarbeit involviert.⁶¹⁹ Aus diesem Grund soll auch auf die aktuelle Rechtsprechung zur Mitgliedschaft der Kammern in ihren Dachverbänden eingegangen werden, die durch das Urteil des BVerwG vom 14.10.2020 zum Dachverband der Industrie- und Handelskammern neue Impulse erhalten hat.

Im vorherigen Verfahrensgang wies das BVerwG bereits 2016 darauf hin, dass aus dem Unterlassungsanspruch gem. Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht der Mitglieder auf den Austritt „ihrer“ Kammer aus dem Dachverband folgt, wenn die konkrete Gefahr eines erneuten kompetenzüberschreitenden Handelns besteht.⁶²⁰ Dabei ist ein Austrittsanspruch nicht erst bei schwerwiegenden oder ständigen Aufgabenüberschreitungen gegeben, vielmehr können bereits einzelne Kompetenzüberschreitungen eine Wiederholungsgefahr begründen, sofern sie nicht für die Verbandspraxis atypische „Ausreißer“ darstellen. Maßgeblich ist allein, ob mit einer erneuten Missachtung der Kompetenzgrenzen zu rechnen ist.⁶²¹

Nachdem die Sache zurück an das OVG Münster verwiesen wurde, kam dieses in seiner Tatsachenfeststellung zu dem Schluss, dass trotz mehrfacher festgestellter Kompetenzüberschreitungen des DIHK, die teilweise auch nach der Entscheidung des BVerwG erfolgten, kein Austrittsanspruch bestehe. Hierfür sah das Gericht als maßgeblich an, dass der DIHK inzwischen ein Beschwerdeverfahren in seiner Satzung eingeführt hatte, wonach ein Klageanspruch der Mitglieder vor den ordentlichen Gerichten verfolgt werden konnte.⁶²²

Diese Einschätzung hielt der erneuten Revision beim BVerwG jedoch nicht stand: Infolge der Tatsachenfeststellungen des OVG besteht die konkrete Gefahr wiederholter Kompetenzüberschreitungen, da der DIHK bisherige Verstöße nur in wenigen Ausnahmen zugestand und sich nach der Revision weiterhin über seine Kompetenzgrenzen hinwegsetzte.⁶²³ Die in der Satzung vor den ordentlichen Gerichten eingeräumten Klagerechte sind angesichts der Vielzahl der Kompetenzüberschreitungen nicht geeig-

on auch im DHKT inne (<https://www.zdh.de/organisationen-des-handwerks/dhkt/>).

619 <https://www.sequa.de/sequa/wer-wir-sind/>

620 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.03.2016 – 10 C 4.15, GewA 2016, 289 (290) Rn. 18.

621 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.03.2016 – 10 C 4.15, GewA 2016, 289 (291) Rn. 23.

622 Vgl. Kluth, NVwZ 2019, 1688.

623 Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.10.2020 – 8 C 23/19, juris (Rn. 35).

net, diese künftig wirksam zu verhindern.⁶²⁴ Die IHK wurde damit zum Austritt aus dem DIHK verpflichtet.

Fraglich ist im Folgenden, wie sich die neue Rechtsprechung zu Äußerungen des Dachverbands der IHKs auf die Wahrnehmung von Aufgaben seitens der Dachverbände auswirkt. Denkbar wäre, hier aufgrund der vielfältigen Tätigkeiten in der bezirksübergreifenden Interessenwahrnehmung nicht sofort einen Austrittsanspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG anzunehmen, sondern einen Anspruch auf Austritt aus dem Dachverband anhand des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsmaßstabs zu messen. In der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch gerade die gegenseitige Partnerschaft, welche die Mitglieder involviert, für das Engagement der Handwerkskammern von entscheidender Bedeutung. Bei einer Durchführung von Projekten durch den Dachverband gingen diese Partnerschaftseffekte für die regionalen Kammern verloren.

Anders hingegen wird die Aufgabe der Vertretung der Interessen des Handwerks bei der bundesstaatlichen Entwicklungspolitik zu beurteilen sein: Die Erforderlichkeit höherer finanzieller Zuwendungen an die Kammern sowie die Koordinierung von Entwicklungszusammenarbeit und Fachkräfteprogrammen wird durch die Öffentlichkeitsarbeit der regionalen Handwerkskammern nicht hinreichend deutlich gemacht werden können. Für solche Anliegen wird die Interessenbündelungskompetenz, welche auch Sinn der Einrichtung des Dachverbands ist, gefragt sein. Tätigkeiten dieser Art seitens des Dachverbands, wie sie auch bisher z.B. in der Gesellschafterfunktion bei sequa gGmbH wahrgenommen werden, dürften daher als zulässig anzusehen sein.

Für die Dachverbände bedeutet die Rechtsprechung zukünftig, dass sie sowohl bei Äußerungen als auch bei der Aufgabenwahrnehmung strengere Maßstäbe an die Willensbildung und Ausübung der Tätigkeiten stellen müssen. Es ist zu erwarten, dass die Dachverbände im Grenzbereich ihrer Aufgabenkompetenz vorsichtiger agieren, um ihren Status als überregionale Interessenvertretungsverbände zu bewahren. Falls immer mehr Kammern zu einem Austritt verpflichtet würden, wäre die Funktion des Dachverbandes nicht mehr gewährleistet. Für die Entwicklungszusammenarbeit und der damit verbundenen Bündelung der dort lagernden Interessen der Kammern durch den ZDH ergeben sich hieraus allerdings keine unmittelbaren Änderungen. Ebenso ist aber auch kein weitergehendes Engagement des Dachverbands in Form eigener Entwicklungsprojekte anzuraten, da hierdurch neben der Problematik der zulässigen Aufgabenwahrnehmung

624 Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.10.2020 – 8 C 23/19, juris (Rn. 39 f.).

partnerschaftliche Effekte für die Mitglieder der Kammern verloren gingen. Zusammenfassend wird die neue Rechtsprechung zum DIHK mit Sicherheit großen Einfluss auf die Kammerlandschaft nehmen. Die Entwicklungszusammenarbeit des Handwerks wird hiervon aber zunächst nur am Rande berührt sein.

II. Rechtsschutz bei Konflikten mit den Projektbeteiligten

In Teil 1 wurden die unterschiedlichen Vertragstypen in der Entwicklungszusammenarbeit, die in der Praxis bei der Beteiligung der Handwerkskammern verwendet werden, dargestellt.⁶²⁵ Fraglich ist, wie bei Konflikten zwischen dem Projektträger und dem Partner im Entwicklungsland unter Zugrundelegung dieser Verträge zu verfahren ist. Wie bereits ausgeführt, fehlen in den Übereinkünften zumeist Bestimmungen über das anwendbare Recht oder über den Gerichtsstand bei Streitigkeiten. Bei einigen Vereinbarungen, die auch im Übrigen keine konkreten Leistungsgegenstände o.ä. zum Gegenstand haben, kann auch gar nicht erst davon ausgegangen werden, dass diese rechtlich durchsetzbar sein sollen. Für Verträge, in denen die Projektzusammenarbeit detailliert festgelegt wird, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass eine rechtliche Bindung von den Parteien gerade beabsichtigt ist.⁶²⁶ Dennoch fehlen meist auch bei diesen Verträgen Vereinbarungen zur Rechtswahl. Dieser Verzicht auf eine Rechtswahl könnte in der Ratlosigkeit der Parteien über das richtige anzuwendende Recht begründet liegen, mit der Folge, dass möglicherweise sogar bewusst auf eine Regelung verzichtet wurde.⁶²⁷ Diese bei der Vertragsschließung umgangenen Fragen können jedoch bei Konflikten wieder aufleben und bedürfen deshalb einer Untersuchung.

1. Anwendbares öffentliches Recht?

Die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit geht vom Grundsatz territorialer Souveränität aus, wonach kein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates Hoheitsmacht ausüben darf. Deshalb wurde die Zusammenarbeit von Behörden verschiedener Mitgliedstaaten auf völkervertrag-

625 Siehe hierzu: Teil 1, F. V.

626 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 131.

627 Vgl. *Beylerlin*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 385 f.

licher Basis geregelt.⁶²⁸ Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern beruht jedoch grundsätzlich nicht auf völkerrechtlichen Vereinbarungen.⁶²⁹ Abseits der völkerrechtlichen Vereinbarungen stellt sich also die Frage, ob eine Möglichkeit zum Abschluss grenzüberschreitender öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen besteht, welche z.B. das anzuwendende nationale öffentliche Recht für die Partnerschaft regeln. Für eine Vereinbarung eines solchen „internationalen öffentlichen Kollisionsrechts“ bedürfte es jedoch aus deutscher Perspektive einer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Grundlage, welche bisher aber fehlt.⁶³⁰ Es bleibt daher auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nur die Möglichkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, um eine Harmonisierung kollidierenden öffentlicher-rechtlicher Einflussphären herbeizuführen.

2. Privatrechtliche Vereinbarungen

Da die meisten Vereinbarungen in den Entwicklungsprojekten ohnehin in privatrechtlicher Form geschlossen werden, soll sich hierauf die Untersuchung nachfolgend konzentrieren.

a. Rechtswahlvereinbarung

In Teil 1 wurde schon festgestellt, dass den meisten Vereinbarungen eine Rechtswahl oder Gerichtsstandsvereinbarung fehlt. Es wäre jedoch denkbar, dass sich eine stillschweigend getroffene Regelung durch Auslegung ermitteln lässt. Eine solche stillschweigende Vereinbarung erkennt z.B. die Rom-I Verordnung in Art. 3 Abs. 1 S. 2 an. Danach muss sich die Rechtswahl eindeutig aus den Bestimmungen des Vertrages oder aus den Umständen ergeben. Als Kriterien hierfür können z.B. die Vereinbarung eines gemeinsamen Erfüllungsorts, die bisherige Vertragspraxis, oder sogar der gewöhnliche Wohnsitz der Parteien dienen.⁶³¹ Ein hypothetischer und vermuteter Parteiwille ist allerdings irrelevant. Es ist daher bei der

628 Vgl. *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 246 & 249.

629 Siehe hierzu: Teil 1, F. V. 3.

630 Vgl. *Beyerlin*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 398 & 418.

631 Vgl. *Martiny*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 3 Rom-I VO Rn. 45.

Auslegung Zurückhaltung geboten.⁶³² Für die Projektvereinbarungen lässt sich deshalb zumeist kein solcher Parteiwille ermitteln, da die bloße Abfassung in einer Sprache oder der Leistungsort im Entwicklungsland nicht eindeutig auf eine Rechtswahl hindeuten können. Vielmehr ist eher davon auszugehen, dass dies bewusst nicht erfolgt ist.

b. Anwendbarkeit des CISG

Sofern keine Rechtswahl zwischen den Parteien getroffen wurde, ist fraglich, ob das CISG auf die Projektverträge in der Entwicklungszusammenarbeit Anwendung finden kann. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods – CISG) ist in Deutschland 1991 in Kraft getreten.⁶³³ Es findet nur bei Rechtsraumkollisionen zwischen zwei Staaten Anwendung, die dessen Geltung anerkannt haben. Für die einschlägigen Partnerländer der Projekte⁶³⁴ ist dies nicht immer der Fall: So ist das CISG z.B. in Projektpartnerländern wie Ägypten, Albanien, Burundi, Sambia, und Uganda in Kraft getreten. Viele wichtige Länder wie Indien, Südafrika, Tunesien oder Tansania sind jedoch der Konvention bisher nicht beigetreten.⁶³⁵

Des Weiteren findet das CISG gem. Art. 1 Abs. 1 ausschließlich bei Kaufverträgen über Waren Anwendung. Zwar erweitert Art. 3 Abs. 1 den Anwendungsbereich auf gemischte Verträge mit Elementen anderer Vertragstypen, welche die Lieferung herzustellender Waren zum Gegenstand hat.⁶³⁶ Davon werden aber wiederum gem. Abs. 2 gemischte Verträge ausgeschlossen, bei denen arbeits- und dienstvertragliche Verpflichtungen überwiegen.⁶³⁷ Auch Tauschverträge und insbesondere Schenkungen werden vom CISG nicht erfasst. Unter Umständen sind jedoch Verträge wie z.B. Käufe zum „Freundschaftspreis“ (oder auch symbolische 1-Eu-

632 Vgl. *ders.*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 3 Rom-I VO Rn. 47.

633 Vgl. *Saenger*, in: Ferrari et. al., Internationales Vertragsrecht, Einleitung CISG, Rn. 1.

634 Vgl. *sequa gGmbH* (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

635 Vgl. *Saenger*, in: Ferrari et. al., Internationales Vertragsrecht, Einleitung CISG, Rn. 1; aktuell: https://uncitral.un.org/en/texts/salegoods/conventions/sale_of_goods/cisg/status

636 Vgl. *Ferrari*, in: Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter, CISG Kommentar, Art. 3 Rn. 4.

637 Vgl. *Saenger*, in: Ferrari et. al., Internationales Vertragsrecht, Art. 3 CISG Rn. 1.

ro-Geschäfte) noch vom Anwendungsbereich umfasst.⁶³⁸ Da in den Entwicklungsprojekten meist keine entgeltlichen Sach- oder Werkleistungen erbracht werden, sondern diese unentgeltlich oder allenfalls in Tauschgeschäften erfolgen, ist das CISG auf diese Verträge meist nicht anwendbar. Verbunden mit dem begrenzten Anerkennungsrahmen in den Entwicklungspartnerländern liefert das CISG somit keine zuverlässigen Aussagen zur Frage des anwendbaren Rechts für die Projektvereinbarungen in der Entwicklungszusammenarbeit.

c. Europäisches Kollisionsrecht

Nachdem das CISG für die Sachverhalte in der Entwicklungszusammenarbeit zumeist nicht einschlägig ist, kann nur auf die allgemeinen Regeln des Kollisionsrechts zurückgegriffen werden. Auch hier stellt sich die Problematik der Vielzahl unterschiedlicher Partnerländer und ihrer eigenen gesetzlichen Regelungen. Im Wesentlichen kann daher nur auf die Rechtslage aus deutscher Perspektive (also aus Sicht der Handwerkskammern) eingegangen werden. Für EU-Mitgliedsstaaten gilt bei grenzüberschreitenden Fragen über das anzuwendende Recht bei vertraglichen Schuldverhältnissen die Rom-I Verordnung. Diese hat den besonderen Vorteil, dass sie gem. Art. 2 als „loi uniforme“ sowohl gegenüber Mitgliedsstaaten als auch Drittstaaten zur Anwendung kommt. Die Rom-I Verordnung kann also grundsätzlich für sämtliche grenzüberschreitende Sachverhalte Anwendung finden, sofern ein Gericht eines Mitgliedsstaates mit der Sache befasst ist.⁶³⁹

Gem. Art. 4 Abs. 1 a) und b) Rom-I VO ist für Kauf- bzw. Dienstleistungsverträge das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Dienstleister seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.⁶⁴⁰ Auch falls der Vertrag nicht unter die in Abs. 1 genannten Varianten fällt, ist das Recht des Staates anwendbar, in dem der Erbringer der charakteristischen Leistung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.⁶⁴¹ Da die meisten vertraglich festgelegten Punkte in den Projektvereinbarungen Leistungen der hiesigen Projektträger zum

638 Vgl. *Ferrari*, in: Schlechtriem/Schwenzer/Schroeter, CISG Kommentar, Art. 1 Rn. 30, 33.

639 Vgl. *Martiny*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 2 Rom-I VO Rn. 3.

640 Vgl. *ders.*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 4 Rom-I VO Rn. 17.

641 Ausführlich zur Definition der charakteristischen Leistung *ders.*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 4 Rom-I VO Rn. 172.

Gegenstand haben, kann hier oftmals deutsches Recht zur Anwendung kommen. Jedoch kann auch hier aufgrund der Vielseitigkeit der Vereinbarungen nicht immer von einer eindeutigen Anwendbarkeit ausgegangen werden, da z.B. für manche Verträge über dingliche Rechte wie Grundstücksverträge das Recht am Belegenheitsort angewendet wird.⁶⁴² Des Weiteren ist der Geltungsanspruch der Rom-I VO als Einheitsrecht festgelegt, kann aber bei einem Verfahren vor den Gerichten von Drittstaaten keine Geltung entfalten.⁶⁴³ Eine zufriedenstellende Aussage zum geltenden Recht lässt sich auch hier für privatrechtlich geschlossene Vereinbarungen in der Entwicklungszusammenarbeit nicht treffen.

d. Gerichtsstand

Noch weniger aussagekräftig erweist sich die Rechtslage bzgl. des Gerichtsstands bei einer fehlenden entsprechenden Vereinbarung. Hier ist zunächst das Haager Übereinkommen über Gerichtsstandsvereinbarungen, welches in Vereinbarungen festgelegte Gerichtsstände als ausschließlich ansieht, für die Entwicklungszusammenarbeit selten relevant, da das Übereinkommen neben der EU bisher nur in Mexiko, Ukraine, Montenegro und Singapur anerkannt wurde.⁶⁴⁴ Wie die Rom-I VO regelt die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVVO) grundsätzlich nur die Entscheidungszuständigkeit innerhalb der EU-Staaten.⁶⁴⁵ Für Drittstaaten entfaltet sie nur dann Geltung, wenn der Beklagte seinen Sitz in einem Mitgliedsstaat hat.⁶⁴⁶ Soweit die EuGVVO auf den Klägerwohnsitz abstellt, ist sie für Personen mit Wohnsitz in einem Drittstaat irrelevant.⁶⁴⁷ Die EuGVVO gibt also allenfalls dann Aufschluss, wenn die deutschen Projektträger Beklagte sein sollen. Grundsätzlich existieren keine weiteren allgemeingültigen transnationalen Verordnungen

642 Ausführlich: *Ferrari*, in: Ferrari et. al., Internationales Vertragsrecht, Art. 4 Rom-I VO Rn. 34 ff.

643 Vgl. *ders.*, in: Ferrari et. al., Internationales Vertragsrecht, Art. 2 Rom-I VO Rn. 2.

644 Vgl. *Dörner*, in: Saenger, ZPO, Vorbemerkung zur EuGVVO Rn. 20.

645 Vgl. *Gottwald*, in: Krüger/Rauscher, MüKo ZPO, Band 3, Art. 4 EuGVVO Rn. 11 f., 33 f.

646 Vgl. *Stadler*, in: Musielak/Voit/Ball, ZPO, Art. 6 EuGVVO Rn. 1.

647 Vgl. *Gottwald*, in: Krüger/Rauscher, MüKo ZPO, Band 3, Art. 4 EuGVVO Rn. 32.

bzw. Richtlinien zur Harmonisierung der Kollision von Gerichtsständen. Die internationale Zuständigkeit richtet sich dann danach, ob eine Zuständigkeit nach dem jeweiligen nationalen Recht vorliegt,⁶⁴⁸ was eine rechtssichere Aussage über das zuständige Gericht weiter erschwert.

3. Ergebnis

Sofern die Beteiligten überhaupt rechtlich verbindliche Vereinbarungen geschlossen haben, wurden bisher keine Rechtswahl- bzw. Gerichtsstandsvereinbarungen getroffen. Im öffentlichen Recht bestehen abseits der Schließung von völkerrechtlichen Vereinbarungen keine Möglichkeiten zur Harmonisierung grenzüberschreitender Sachverhalte. Die Analyse der Regelungen zum grenzüberschreitenden Privatrecht ergeben für das anwendbare Recht sowie den Gerichtsstand nur zuverlässige Erkenntnisse, wenn die hiesigen Projektträger Beklagte sind. Dann finden die dem EU-Mitgliedsstaatenrecht entsprungenen Verordnungen Anwendung. Für den Fall, dass der deutsche Projektträger als Kläger auftritt, gibt es jedoch keine zuverlässigen Erkenntnisse. Die bisherigen Regelungen gelten nur unsystematisch und lückenhaft, und ihr Anwendungsbereich ist nicht gesichert,⁶⁴⁹ was zu einer Zerklüftung des Rechtsstreits führen kann. Deshalb bleibt den Handwerkskammern als Reaktion auf nicht erfüllte Vereinbarungen zumeist nur übrig, ein Zurückbehaltungsrecht für eigene Leistungen auszuüben⁶⁵⁰ oder auch die Vereinbarung aus wichtigem Grund zu kündigen.⁶⁵¹ In manchen Fällen der Entwicklungszusammenarbeit lässt man die Partnerschaft auch ohne weitere Schritte einfach einschlafen.⁶⁵² Als Lösung für eine verbesserte Rechtsschutzsicherheit bleibt den Parteien aber nur, Vereinbarungen zur Rechts- und Gerichtswahl oder zumindest über ein Schiedsgericht zu schließen.

Die europäischen Verordnungen weisen hierfür bei genauem Hinsehen auch eine gewisse Bezugnahme auf: So ist die Rom-I VO stets für Gerichte der Mitgliedsstaaten zu beachten. Würde man nun eine Gerichtsstandsvereinbarung für die deutschen Gerichte treffen, wäre das deutsche Gericht

648 Vgl. *Wais/Rapp*, JA 2021, 95 (96).

649 Vgl. *Martiny*, in: Sackert et al., *MüKo BGB*, Band 13, Vorbemerkung Art. 1 Rom-I VO Rn. 3.

650 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 132.

651 Kündigungsrecht erläutert unter: Teil 1, F. V. 2.

652 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 132.

im Folgenden auch verpflichtet, die Rom-I VO bei fehlender Rechtswahl anzuwenden. Damit wären für die meisten Fälle die Frage des geltenden Rechts mit dem Gerichtsstand mitgeregelt. Darüber hinaus könnte der vereinbarte Gerichtsstand als Indiz für eine stillschweigende Rechtswahlvereinbarung der Parteien dienen.⁶⁵³

Falls für die Zukunft die Partnerschaft der Handwerkskammern mit den Entwicklungsländern intensiviert werden soll, müssen die vertraglichen Beziehungen auf längerfristige und vor allem finanziell größere Projekte ausgerichtet werden. Dann besteht hier in jedem Fall Handlungsbedarf.

B. Staatliche Finanzkontrolle

I. Prüfungsmaßstab

Das BVerwG hat wiederholt für die Wirtschaftskammern – 1995 für die Handwerkskammern⁶⁵⁴ und 2009 für die IHKs⁶⁵⁵ – festgestellt, dass diese gem. der §§ 1, 42, 48 und 49 HGrG⁶⁵⁶ der Rechnungsprüfung durch den obersten Rechnungshof des Landes unterliegen. Mit Blick auf die Überprüfung der Haushaltsausgaben der Kammern für die Entwicklungszusammenarbeit stellt sich die Frage des Umfangs der Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs.⁶⁵⁷

Der Kontrollauftrag der Rechnungshöfe erstreckt sich gem. § 90 BHO u.a. „auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze“. Insbesondere wird auch die Wirtschaftlichkeit des Handelns überprüft.⁶⁵⁸ Die Wirtschaftlichkeitsprüfung umfasst dabei grundsätzlich auch die Zweckmäßigkeitskontrolle.⁶⁵⁹ Es ist daher fraglich, in welchem Maße Zweckmäßigkeitserwägungen zu überprüfen sind.

Wie die IHKs⁶⁶⁰ haben die Handwerkskammern in ihren Satzungen gem. § 105 Abs. 2 HwO Regelungen über die Haushaltsprüfung getroffen

653 Vgl. *Martiny*, in: Sacker et al., MüKo BGB, Band 13, Art. 3 Rom-I VO Rn. 48.

654 Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, NVwZ 1995, 889.

655 Vgl. BVerwG, Urteil vom 30.09.2009, GewA 2010, 69.

656 So die bundesrechtliche Grundlage, auf der landesrechtliche Bestimmungen beruhen (z.B. in Bayern Art. 111 BayHO).

657 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (146).

658 Vgl. *Heyne*, in: Kluth, HbdKr, § 12 Rn. 25.

659 Vgl. *Wendt*, WiVerw 2013, 5 (45); *Heyne*, in: Kluth, HbdKr, § 12 Rn. 30.

660 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (146).

und eine unabhängige Stelle für die Prüfung ausgewählt. Bei dieser internen Prüfung handelt es sich aber „um eine Finanzkontrolle, die mit der vom [Rechnungshof] beanspruchten rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung weder identisch noch gleichartig ist.“⁶⁶¹ Die externe Kontrolle durch den Obersten Rechnungshof wird deshalb zwar nicht durch die Satzungsautonomie der Kammern ausgeschlossen. Jedoch sind die Kammern aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung befugt, sich ein eigenständiges Haushaltsrecht zu geben und dort den Maßstab der Finanzkontrolle zu determinieren.⁶⁶² Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern wäre sinnentleert, wenn die Kammern zwar bei der Rechtssetzung und Aufgabenwahrnehmung über einen weitreichenden Beurteilungsspielraum verfügen, ihre getroffenen Ermessenserwägungen dann aber bei der Rechnungsprüfung keinen Bestand hätten.⁶⁶³ Die im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie getroffenen Zweckmäßigkeitserwägungen, sowohl in der Rechtssetzung kraft Satzungsautonomie, oder auch bei exekutivem Handeln, sind deshalb der Kontrolle des Rechnungshofes entzogen.⁶⁶⁴ Der Oberste Rechnungshof kann das Handeln der Kammern nur auf ihre Vereinbarkeit mit ihrem autonomen Haushaltsrecht sowie darauf überprüfen, ob die determinierten Handlungs- und Einschätzungsspielräume im Einklang mit den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts ausgeübt wurden.⁶⁶⁵ Die bereits angeführten Merkmale der Partizipation und besonderen Sachnähe⁶⁶⁶ räumen den Kammern einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum ein, der von den staatlichen Rechnungshöfen nur auf offensichtliche Verstöße gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz kontrolliert werden kann.⁶⁶⁷ Solange ein Handeln noch wirtschaftlich vertretbar ist, darf ein Oberster Rechnungshof nicht seine eigene Einschätzung anstelle der Erwägungen der Selbstverwaltungskörperschaften setzen.⁶⁶⁸ Der bereits dargestellte weite Beurteilungsspielraum der Kammern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist also auch bei der Rechnungsprüfung zu beachten.⁶⁶⁹

661 BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, NVwZ 1995, 889 (891).

662 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (146).

663 Vgl. *Stober*, Die IHK als Mittler zw. Staat u. Wirtschaft, S. 107; *Schöbener*, GewA 2010, 177 (180).

664 Vgl. *Wendt*, WiVerw 2013, 5 (46).

665 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (146).

666 Vgl. *Schöbener*, GewA 2010, 177 (179).

667 Vgl. *Wendt*, WiVerw 2013, 5 (48); *Bulla*, GewA 2013, 145 (147).

668 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (148); *Heyne*, in: Kluth, HbdKr, § 12 Rn. 28.

669 Vgl. *Ziekow*, WiVerw 2013, 58 (68 f.); *Bulla*, GewA 2013, 145 (147).

Sofern die Entwicklungszusammenarbeit von den Handwerkskammern als zulässige Aufgabe durchgeführt wird, werden durch die Haushaltskontrolle keine zusätzlichen und vor allem schärfere Anforderungen gestellt, als dies für die Beurteilung des zulässigen Aufgabenbereichs der Kammern der Fall ist. Insbesondere hat die Rechnungsprüfung den kammerrechtlich anerkannten Ermessensspielraum bei der Aufgabenerledigung zu beachten.

II. Projektberichterstattung

Aufgrund ihres verstärkten wirtschaftlichen Tätigwerdens und der Ausweitung der Aufgabenfelder besteht ein erhöhtes Interesse an mehr Transparenz bei den Kammern.⁶⁷⁰ Dem könnte in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Bereitstellung eines Projektberichts über die entsprechenden Engagements entsprochen werden. Der Projektbericht böte der Vollversammlung, der Rechnungsprüfungsstelle sowie den Rechnungshöfen einen genaueren Einblick in die Aufwendungen der Kammer. Er könnte dem Jahresabschluss, der ohnehin von der Vollversammlung zu verabschieden ist, beigelegt werden.⁶⁷¹ In den KVP- bzw. BBP – Projekten sind die Kammern als Projektträger ohnehin zu einer detaillierten Darlegung ihrer Abrechnung vertraglich verpflichtet. Es entstünde also kein erheblicher zusätzlicher Aufwand, da ein detaillierter Verwendungs- und Abrechnungsbericht ohnehin erarbeitet werden muss.⁶⁷² Der Bericht böte eine ausreichende Grundlage für die Rechnungsprüfungsstellen der Handwerkskammern oder auch die Rechtsaufsicht hinsichtlich der Überprüfung, ob bei der Mittelverausgabung den Vorgaben aus dem Wirtschaftsplan entsprochen und die formalen Anforderungen beachtet wurden.⁶⁷³

C. Zukunftsperspektiven in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Handwerkskammern haben sich in den letzten Jahren als zuverlässiger Partner in der Entwicklungszusammenarbeit erwiesen. Mit Blick auf die

670 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (202).

671 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (202).

672 Sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 9 ff. (Anlage A2).

673 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (202 f.).

Zukunft soll der Status der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit näher beleuchtet werden.

I. Plädoyer für staatliche Anerkennung der Leistungen der Handwerkskammern

Mit der Integration der Handwerkskammern in die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit hat das BMZ ein Instrument der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft geschaffen.⁶⁷⁴ Zwar sind die Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts keine „Privaten“, sie gelten jedoch als Mittler zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft.⁶⁷⁵ Dabei erfolgt ihre Teilnahme an Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auf freiwilliger Basis, ohne dass bei den Kammern eine besondere Sachnähe bestünde, weshalb nur ein kaum merklicher Mehraufwand vorläge. Des Weiteren entstehen für die Handwerkskammern keine unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteile, anders als dies in der Entwicklungszusammenarbeit mit sonstigen Akteuren der Privatwirtschaft oftmals der Fall ist. Daher soll mit den nachfolgenden Argumenten für eine bessere staatliche Unterstützung der Kammerprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit geworben werden.

1. Finanzierung der Einsätze: Als ob-Betrachtung

Die Verausgabung von Mitteln der Kammern für die Entwicklungszusammenarbeit könnte wegen des erhöhten Rechtfertigungsdrucks gegenüber den Mitgliedern zu einem Rückzug aus derartigen Projekten führen. Es soll daher hypothetisch betrachtet werden, wie die finanzielle Planung von Projekten ohne Beteiligung der Kammern aussehen könnte.

Das BMZ beauftragt grundsätzlich eigene Gesellschaften wie die GIZ mit der Durchführung von Projekten. Dafür stattet es die Gesellschaften mit den entsprechenden Mitteln für Personal- und Materialkosten aus.⁶⁷⁶ Sofern man die Als-Ob-Betrachtung einnimmt, dass die Handwerkskam-

674 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 20.

675 Vgl. für die Stellung der IHKs *Stober*, Die IHK als Mittler zw. Staat u. Wirtschaft, S. 113.

676 <https://www.giz.de/de/presse/9785.html>

mern sich nicht beteiligen würden, müsste das BMZ sämtliche Kosten der Durchführungsorganisationen finanzieren. Darüber hinaus käme noch die Verpflichtung von externem Sachverstand hinzu, den die Handwerkskammern in der Berufsbildung und Verwaltung mitbringen.⁶⁷⁷ Letztlich kommen auch noch Kosten für die Anmietung von Ausbildungsräumen und anderen Einrichtungen hinzu, über welche die Kammern ebenso bereits verfügen. Im Ergebnis wären die Kosten der Projekte ohne eine Kammerbeteiligung wesentlich höher. Dennoch werden bei den PPPs andere Akteure wie z.B. die Handwerksorganisationen mit Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit beauftragt, dort aber nicht einmal alle Personalkosten übernommen.⁶⁷⁸ Selbst bei einer Finanzierung des hauseigenen Personalaufwands würden noch Einsparungen für das BMZ verbleiben, da keine zusätzlichen Kosten durch externen Sachverstand und bei den Kammern ohnehin verfügbare Infrastruktur entstehen würden.

Eine Kostenübernahme hätte sogar für das BMZ weitere Vorteile, da hierdurch das Engagement der Handwerkskammern honoriert und der kammerinterne Rechtfertigungsdruck von Ausgaben minimiert würde. Es gäbe dann eine Perspektive für eine verstärkte Integration und erhöhte Beteiligung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit. Dies entspricht auch dem angestrebten Ziel des BMZ, die Zusammenarbeit mit Wirtschaftskammern und privaten Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken.⁶⁷⁹ Zudem soll durch die intelligente Verbindung privater Beteiligung und staatlicher Entwicklungszusammenarbeit pro Euro Steuergeld eine Vielzahl von Wirkungen erzeugt werden.⁶⁸⁰ Hierfür könnten wiederum durch eine höhere Teilnahmezahl der Handwerkskammern und die damit verbundene Effizienz der Projekte Ersparnisse für den Etat der Entwicklungszusammenarbeit generiert werden.

2. Vergleich mit sonstigen PPPs in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Beteiligung der Handwerkskammern bei Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet sich im Gegensatz zu den sonstigen Akteuren, die aus der Privatwirtschaft an Projekten mitwirken. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts verfolgen die Kammern, anders als die

677 So *Niebel*, WiVerw 2012, 9 (12).

678 Siehe hierzu: Teil 1, F. I.

679 So *Niebel*, WiVerw 2012, 9 (12 f.).

680 Vgl. *ders.*, WiVerw 2012, 9 (10).

sonst beteiligten Unternehmen, keine unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen. Für die Beteiligten aus der Privatwirtschaft sind die Projekte jedoch mit der Schaffung von Produktionsstätten mit günstigen Arbeitskräften, der Erschließung günstiger Ressourcen oder auch der Verbesserung des Unternehmensimages verbunden. Es stehen also für die Unternehmen unmittelbare betriebswirtschaftliche Vorteile hinter einem Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁸¹ Da eben solche Vorteile bei den Unternehmen zu erwarten sind, ist es auch angemessen, wenn das BMZ für die Projekte die Bereitstellung von Eigenmitteln einfordert. Anders liegt der Fall bei den Handwerkskammern: Sie sind durch die verpflichtend zu entrichtenden Kammerbeiträge finanziert. Vorteile aus der Beteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit erwachsen jedoch für die Kammermitglieder nur mittelbar bzw. längerfristig über die Gewinnung neuer Märkte oder Fachkräfte.⁶⁸² Im Ergebnis scheint es daher auch nicht gerechtfertigt, sie ebenso wie die Privatwirtschaft bei den Eigenleistungen zu behandeln.

3. Keine Änderung der Förderrichtlinie notwendig

Die angeführten Vergleichsbetrachtungen zeigen auf, dass eine Übernahme der den Handwerkskammern entstehenden Aufwendungen in der Entwicklungszusammenarbeit zwar nicht rechtlich geboten ist, aber durchaus sinnvoll wäre. Eine Verringerung der Eigenleistungen zugunsten der Handwerkskammern wäre auch ohne eine Abänderung der bisherigen Förderrichtlinie des BMZ möglich: Dort heißt es, dass grundsätzlich 75 % der Gesamtausgaben bei einem eigenen wirtschaftlichen Interesse übernommen werden. In anderen Fällen kann die Zuwendung für ein Projekt bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben (Vollfinanzierung) betragen.⁶⁸³ Aufgrund des in der Richtlinie eingeräumten Ermessensspielraums könnte ein derartiges Projekt sogar ohne eine Anpassung der Förderrichtlinie bewilligt werden.

681 Vgl. *Kaltenborn/Nobis*, NZBau 2008, 681.

682 Siehe hierzu: Teil 3, A. I. 1. und 2.

683 BMZ, Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft vom 10.01.1997, S. 5 (5. 2.).

4. Ergebnis

Aus der Perspektive der Handwerkskammern liegen damit alle Voraussetzungen für eine verbesserte Ausstattung ihrer Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit vor. Aus objektiver Sicht ist die Übernahme der Kosten der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit mit Blick auf die beabsichtigte Erweiterung der Projekte sinnvoll. Es bedarf zur Änderung der aktuellen Situation also lediglich einer entsprechenden Entscheidung seitens der staatlichen Entwicklungspolitik.

II. Entwicklungszusammenarbeit als Basis für zukünftige Aufgaben

Die bisherigen Ergebnisse der Projekte der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit haben gezeigt, dass ihre Durchführung für die Beteiligten sehr zufriedenstellend verläuft. Denkbar wäre, dass die Entwicklungszusammenarbeit als Beispiel für anderweitige Aufgaben für die Zukunft der Handwerkskammern dienen könnte. Im Folgenden sollen Beispiele für denkbare Projekte gefunden werden.

1. Eigenes Fachkräfteprogramm

a. Bedarf an eigenen Anstrengungen und Möglichkeiten

Ein drängendes Problem der Handwerkswirtschaft ist vor allem mit Blick auf die Zukunft der bereits erwähnte Fachkräftemangel.⁶⁸⁴ In vielen anderen Branchen, wie z.B. bei Pflegekräften werden bereits Programme gestartet, um ausländische Fachkräfte zu gewinnen.⁶⁸⁵ Gerade die Vermittlung von Fachkräften im Handwerk gestaltet sich jedoch im Rahmen allgemeiner Wirtschaftsprogramme als schwierig, da die Leistungs- und Nachweisanforderungen im deutschen Handwerksrecht vergleichsweise außergewöhnlich und anspruchsvoll sind. Zwar haben die Regelungen rund um die Richtlinien der Europäischen Union über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr eine Anpassung durch die Anerken-

⁶⁸⁴ Siehe hierzu: Teil 3, A. I. 2.

⁶⁸⁵ Vgl. ZDH (Hrsg.), *Erwartungen des Handwerks an die Zuwanderungspolitik*, S. 5.

nung von Berufsabschlüssen und beruflichen Tätigkeiten erleichtert.⁶⁸⁶ Anders als bei den akademischen Abschlüssen, bei denen die Gleichwertigkeit weitgehend universal geregelt ist, erweisen sich die Anforderungen bei Ausbildungsberufen als große Hürde, da für das duale Ausbildungssystem keine entsprechenden Pendanten im Ausland existieren.⁶⁸⁷ Darüber hinaus greifen die EU-Richtlinien nicht im Verhältnis zu Bewerbern von Drittstaaten, in denen aber viele aussichtsreiche Kräfte zur Verfügung stünden.⁶⁸⁸ Insgesamt ist die Förderung von Fachkräfteprojekten im Bereich des Handwerks nicht zuletzt aufgrund der bürokratischen Hürden des Handwerksrechts noch nicht sehr weit fortgeschritten.⁶⁸⁹

Aus diesem Grund sollten die Handwerkskammern eigene Programme zur Gewinnung von Fachkräften im Ausland initialisieren. Der ZDH forderte bereits in der Vergangenheit die Aufnahme von Projekten in ausgewählten Regionen der Welt zur Gewinnung handwerksspezifischer Fachkräfte in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung sowie der Bundesagentur für Arbeit.⁶⁹⁰ Im Jahr 2020 startete nun das Pilotprojekt „Habi-Zu“ (Handwerk bietet Zukunft), welches vom ZDH mit der Bundesagentur für Arbeit und der sequa gGmbH in Zusammenarbeit mit einigen Handwerkskammern und Gewerksverbänden durchgeführt wird. Das Projekt wird dabei vom Bundesministerium für Wirtschaft gefördert. Ziel ist die Gewinnung von Fachkräften für dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse, wobei das Projekt zunächst auf Bosnien und Herzegowina beschränkt ist. Dabei sollen in drei Jahren mindestens 120 Fachkräfte vermittelt werden. Es handelt sich also um einen ersten Anstoß, aber keine nachhaltige Lösung des Fachkräftemangels.⁶⁹¹

Die Handwerkskammern könnten jedoch auch eigene Stellen oder Arbeitskreise bilden, die im Ausland für die Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes auf dem Gebiet des Handwerks Werbung und Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Darüber hinaus könnten sich diese Stellen in der Organisation der Übermittlung qualifizierter Bewerber nach Deutschland spezialisieren, damit die möglichen Kandidaten bürokratische Hürden einfacher überwinden können. Darüber hinaus ist die Verlagerung des

686 Vgl. Knörr, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 9 Rn. 5.

687 Vgl. SVR (Hrsg.), Stellungnahme zum Entwurf eines FEG, S. 6.

688 Vgl. ZDH (Hrsg.), Erwartungen des Handwerks an die Zuwanderungspolitik, S. 2.

689 Vgl. Kluth, Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, S. 85 f.

690 Vgl. ZDH (Hrsg.), Erwartungen des Handwerks an die Zuwanderungspolitik, S. 5.

691 <https://www.sequa.de/projekte-programme/habizu-handwerk-bietet-zukunft/>

Lebensmittelpunkts mit einem erheblichen finanziellen und strukturellen Aufwand verbunden. Die Handwerkskammern könnten hier in Zusammenarbeit mit den einstellungsbereiten Betrieben Starthilfen in Form von finanziellen Zuschüssen oder Hilfe bei der Wohnungssuche bereitstellen. Auch der ZDH stellte bereits Überlegungen zur Unterstützung ausländischer Jugendlicher, die an einer beruflichen Ausbildung interessiert sind, an. Er zog dabei auch eine Ausweitung der BAföG-Förderung in Betracht.⁶⁹² Aufgrund der finanziellen Zuwendungen an Personen, die (noch) nicht Mitglieder in den Kammern sind, wäre in diesem Fall eine Leistung an „echte Dritte“ gegeben, die besonders rechtfertigungsbedürftig wäre.⁶⁹³

Ein eigenes Engagement der Handwerkskammern zur Fachkräftegewinnung im Ausland hätte den entscheidenden Vorteil, dass die Maßnahmen den regionalen Bedürfnissen der Betriebe angepasst werden könnten. Der Bedarf an Fachkräften kann nämlich in den unterschiedlichen Regionen oder auch branchenspezifisch variieren.⁶⁹⁴ Durch ein regionales Fachkräfteprogramm der Handwerkskammern könnte den örtlichen und gewerkspezifischen Anforderungen besser Rechnung getragen werden, da sich die Programme im kleineren Umfang besser an den Bedürfnissen der Betriebe orientieren können. Bei branchenübergreifenden und überregionalen Projekten ist die Setzung von Schwerpunkten dagegen nur schwer möglich. Darüber hinaus kann aufgrund des kleineren Volumens der Projekte rascher auf strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitskräftemarkt reagiert werden.

Die Projekte der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit machen in den Entwicklungsländern für den Ausbildungsstandort Deutschland Werbung und zeigen Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt auf. Zudem wird die sprachlich-kulturelle Barriere sowie die Herausforderungen der Anpassung an das deutsche Ausbildungssystem durch den gegenseitigen Austausch abgemildert. Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern ist also ein guter Ausgangspunkt, um in Zukunft weitere Maßnahmen zur Fachkräftesicherung zu forcieren.

692 Vgl. ZDH (Hrsg.), *Erwartungen des Handwerks an die Zuwanderungspolitik*, S. 4.

693 Siehe hierzu: Teil 3, D. III.

694 Vgl. Kluth, *Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts*, S. 19 & 21.

b. Ausrichtung der Projekte auf eine Win-Win Situation

Es wurde bereits über die Problematik des „brain drain“, dem Verlust von Qualifikation im Herkunftsland durch Migration, bei der Gewinnung von Fachkräften berichtet.⁶⁹⁵ Es sollte daher bei der Konzeption der Fachkräfteprogramme darauf geachtet werden, dass eine spätere Rückkehr der Fachkräfte in ihre Heimat möglich und attraktiv ist. Da die Attraktivität einer Rückkehr auch von den wirtschaftlichen Bedingungen im Entwicklungsland abhängt, werden durch die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gleichermaßen auch die Voraussetzungen für eine Rückkehr von Fachkräften verbessert. Allerdings sollten die Fachkräfteprogramme überwiegend zeitlich begrenzt werden, wobei ein Zeitraum von fünf bzw. zehn Jahren angemessen wäre. Anderenfalls ist eine Entfremdung vom Herkunftsland und ein sehr hoher Integrationsgrad im Zielland zu erwarten, sodass eine Rückkehr unwahrscheinlich ist.⁶⁹⁶ Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Vorbereitung einer Rückkehr Teil der Fachkräfteprogramme sein, damit den Migranten kein völliger Neuanfang bevorsteht, welcher wiederum vor einer Rückkehr abschrecken könnte.⁶⁹⁷

Im Idealfall wird durch die Fachkräfteprogramme, ähnlich wie in den Entwicklungsprogrammen selbst, mit den dortigen Partnereinrichtungen ein kontinuierlicher Austausch unterhalten, der einen stetigen kulturellen Dialog und Wissenstransfer gewährleistet.⁶⁹⁸ Es gäbe sogar die Möglichkeit, die gewonnenen Fachkräfte nach dem Programmzeitraum wieder bei den Einrichtungen der Berufsbildung in den Entwicklungsländern zu integrieren. So könnte nach der erfolgreichen Fachkräftegewinnung sowie der erfolgten Weiterbildung abermals ein Beitrag für die Entwicklung des Herkunftslandes geleistet werden. Durch die Eingliederung der einstig gewonnenen Fachkräfte in weitere Partnerprogramme in der Entwicklungszusammenarbeit könnten weitere aussichtsreiche Partner für die Zukunft gewonnen werden, die notwendig sind, um die Stärkung der Privatwirtschaft durch Entwicklungshilfe voranzutreiben.⁶⁹⁹ So kann bei

695 Siehe hierzu: Teil 3, A. I. 2. b.

696 Vgl. Mbah, „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 322.

697 Vgl. dies., „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 324.

698 So werden Maßnahmen der temporären und zirkulären Migration, sog. „brain circulation“ als zentrales Mittel angesehen, um aus der Abwanderung von Fachkräften eine „win-win-Situation“ für Ziel- und Herkunftsland zu erzielen: Langthaler, Braindrain und seine Auswirkungen, S. 17 f.

699 So die nationale und europäische Strategie in der Entwicklungspolitik, exemplarisch: BMZ (Hrsg.), Afrika und Europa, S. 16.

der Fachkräftegewinnung nicht mehr von einem „brain drain“, sondern von einem „brain exchange“⁷⁰⁰ – Programm gesprochen werden.

2. Weitere Projekte zur Förderung der Auslandsbeziehungen

Durch die Entwicklungszusammenarbeit haben die Handwerkskammern durch ihr Wirken in den Entwicklungsländern „Neuland“ betreten und ihren Aktionsradius erweitert. Nach diesem Schritt zur Leistung von Beiträgen in einem anderen Land steht für die Kammern möglicherweise auch der Weg zur Etablierung von Außenbeziehungen mit vergleichbaren wirtschaftlichen Partnern offen.

Nach dem Beispiel der Industrie- und Handelskammern könnten die Handwerkskammern in Zukunft mit der Errichtung von Außenhandwerkskammern beginnen. Es wurde bereits berichtet, dass das Handwerk in letzter Zeit auch neue Märkte im Ausland verstärkt erschließen konnte. Aktuell exportieren ungefähr 50.000 Handwerksbetriebe ihre Produkte und Dienstleistungen in das Ausland.⁷⁰¹

Die Außenhandelskammern der IHKs unterstützen Betriebe unter anderem in der Rechts- und Steuerberatung, wobei die Kompetenzen das jeweils ausländische Arbeits-, Verwaltungs-, Zoll- und Handelsrecht und letztlich Steuerrecht umfassen.⁷⁰² Darüber hinaus bieten die Außenhandelskammern Lösungen für ausländische Inkassoprobleme⁷⁰³ an. Des Weiteren sei auf die Angebote zur Unterstützung bei der Gesellschaftsgründung, dem Markteintritt sowie der Marktausweitung, oder sogar bei der

700 Hierzu ausführlich *Mbah*, „Brain drain“ aus Entwicklungsländern?, S. 315.

701 <https://www.zdh.de/ueber-uns/fachbereich-gewerbefoerderung/aussenwirtschaft/>

702 <https://www.ahk.de/en/we-support/legal-tax-support>

703 Es sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 92 die Einrichtung von Inkassostellen bei Handwerkskammern im Gegensatz zu Innungen oder Kreishandwerkerschaften für unzulässig hält, da nur diese zur Vertretung einzelner Interessen befugt seien. Jedoch hat das BVerwG in seinem Urteil vom 16.05.1957 – I C 174.54, juris (Rn. 21) ausgeführt, dass die Einrichtung von Inkassostellen grundsätzlich eine zulässige Aufgabe aller Handwerksorganisationen ist. *dies.*, GewA 2004, 265 (268), *Schwannecke*, in: Schwannecke/Aberle, HwO, § 91 Rn. 66, *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 19, und *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 66 sind ebenso der Ansicht, dass die Kammern Inkassostellen einrichten können. Es ist also nach überwiegender Ansicht von der Zulässigkeit von Inkassostellen der Kammern auszugehen.

Bewerbung um internationale öffentliche Ausschreibungen oder der Ausstellung für Messen hingewiesen.⁷⁰⁴

Gerade für die zumeist kleinen und mittelständischen Betriebe des Handwerks kann diese Unterstützung von großem Wert sein, da sie nicht über die Kapazitäten verfügen, sich selbst auf die Förderung der Außenwirtschaft zu spezialisieren. Darüber hinaus könnte aufgrund der spezifisch handwerklichen Ausbildung in den Betrieben das persönliche Fachwissen fehlen, um fundierte Konzepte zur Erschließung neuer Märkte zu entwickeln. Die örtliche Ansässigkeit im Ausland sowie die daraus resultierende gebietsspezifische Expertise des Leistungsangebots der Außenhandwerkskammern könnte die Knüpfung neuer Geschäftsbeziehungen erleichtern und die Leistungsfähigkeit des handwerklichen Marktangebots im Ausland verbessern.

Jedoch ist für die Errichtung der Außenkammern die Unterhaltung neuer Räumlichkeiten im Ausland sowie die Akquise von neuem, besonders geschultem Personal erforderlich. Es entsteht den Handwerkskammern dadurch ein erheblicher Mehraufwand. Aus diesem Grund muss für die Errichtung von Außenhandwerkskammern auch ein entsprechender tatsächlicher Bedarf bei Betrieben der jeweiligen Kammer vorhanden sein. Darüber hinaus müssten die Außenkammern auch gebietsspezifisch, d.h. in allen für das Handwerk aussichtsreichen Wirtschaftsregionen der Welt errichtet werden.⁷⁰⁵ Deshalb erscheint die Errichtung von Außenkammern nur im Rahmen einer Kooperation der Handwerkskammern möglich.⁷⁰⁶ Der finanzielle Aufwand der Errichtung der Außenstellen würde damit nur anteilig auf die Handwerkskammern entfallen. Des Weiteren sollte die Existenz einer Außenstelle in jeder relevanten Region der Wirtschaftswelt für das gesamte deutsche Handwerk ausreichend sein, wobei der Bedarf an Personal und finanzieller Ausstattung in Regionen, die für viele Gewerke besonders attraktiv sind, entsprechend erhöht werden kann.

Die Errichtung von Außenhandwerkskammern stellt ein umfangreiches Vorhaben dar, welches möglicherweise nicht in naher Zukunft verwirklicht sein wird. Die Handwerkskammern knüpfen aber mit ihren Aus-

704 <https://www.ahk.de/en/we-support>

705 Die Außenhandelskammer verfügt z.B. über mehr als 90 Außenbüros, welche in fünf Kontinentalregionen eingeteilt sind: <https://www.ahk.de/standorte>

706 Auch die Außenhandelskammern arbeiten in Partnerschaft mit den 79 IHKs zusammen. Als Dachorganisation der Außenhandelskammern fungiert der Dachverband der IHKs (DIHK): <https://www.ahk.de/ueber-das-netzwerk-der-ahks>

landeseinsätzen in der Entwicklungszusammenarbeit erste bilaterale Kontakte, die als Basis für zukünftige Wirtschaftsbeziehungen dienen können.

D. Zusammenfassung

In diesem fünften Teil wurden vielfältige Themen unter dem Aspekt der zukünftigen Relevanz infolge des Beginns von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zusammengefasst. Zunächst konnte sowohl für den Anspruch der Unterlassung unzulässiger Aufgaben als auch die Beteiligung an einem Dachverband dargelegt werden, dass die Kriterien für eine relevante Überschreitung zunehmend schärfer konturiert werden. Insbesondere wurde zur Bestimmung des zulässigen Aufgabenbereichs auch auf die Form der Beschlussfassung Bezug genommen. Aufgrund der Rechtsfolge des generellen Austritts sollte ein eigenes Engagement des Dachverbands vermieden werden. Bei Konflikten zwischen den Projektbeteiligten zeigte die Analyse möglicher Rechtsnormen zur Lösung von kollidierenden Rechtssphären, dass diese keine verlässlichen Voraussetzungen für die Entwicklungszusammenarbeit treffen. Es sollte hier in den Projektverträgen durch Rechtswahlklauseln für Sicherheit gesorgt werden. Als Sprungbrett könnte die Entwicklungszusammenarbeit der Kammern für die Entwicklung eines eigenen Fachkräfteprogramms oder sogar die Errichtung von Außenhandwerkskammern dienen. Mögliche Gemeinsamkeiten mit der Entwicklungszusammenarbeit sowie die erforderlichen Voraussetzungen für ein Gelingen dieser zukünftigen Vorhaben wurden dabei aufgezeigt. Falls hierfür ein Interesse besteht, werden diese Möglichkeiten auch im Bereich der Rechtsänderungen zur Diskussion stehen.