

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse und Ausblick

I. Entwicklungszusammenarbeit als Anstoß für neues Aufgabenverständnis

Der Vergleich der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Aufgabenfeld der Handwerkskammern hat aufgezeigt, dass sich diese Tätigkeit nach dem bisherigen Aufgabenverständnis der Kammern nicht zufriedenstellend einordnen lässt, da sie nicht unmittelbar solche Aufgaben des § 91 HwO verfolgt. Sie trägt lediglich in einem größeren Gesamtzusammenhang Elemente der Berufsbildung und der wirtschaftlichen Interessen des Handwerks in sich. Im Endeffekt beruht die Entwicklungszusammenarbeit allerdings auf einer freiwilligen und auf sozialem Engagement basierenden Entscheidung der Handwerkskammern selbst sowie ihrer Mitglieder, falls diese an den Projekten teilnehmen. Die Entwicklungszusammenarbeit wurzelt deshalb letztlich in einem historisch gewachsenen Solidaritätsbewusstsein der Handwerkskammern, welches in § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO als Aufgabe verankert ist. Da sich aber diese Aufgabe auf Angehörige des Handwerks in Deutschland beschränkt, lässt sich hier nach dem herkömmlichen Verständnis ebenfalls keine Zuständigkeit begründen.

Nach diesem ersten Befund liegt bei der Entwicklungszusammenarbeit eine für das Handwerk wichtige und geschätzte Aufgabe vor, für die nach herkömmlichem Verständnis mangels spezifischen Bezugs keine Aufgabeneröffnung besteht. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Legitimation der Selbstverwaltung sowie zur Rechtfertigung ihrer Pflichtmitgliedschaft hat jedoch aufgezeigt, dass das Verständnis legitimer Aufgaben neben der inhaltlichen Festlegung von Bereichen gerade auch durch die Verstärkung partizipatorischer Elemente geprägt sein kann. Es wurde dargelegt, dass solche Elemente in tatsächlicher Form, also durch die Teilnahme an Projekten, oder auch in personeller Hinsicht durch die Beteiligung an Entscheidungsprozessen aktiviert werden können. Durch den Wandel des Wirtschaftslebens, der damit verbundenen Vernetzung und Globalisierung sowie den steigenden Erwartungen an die Verantwortung von Wirtschaftsbetrieben in Bereichen der Nachhaltigkeit oder sozialen Gerechtigkeit wird es in Zukunft kaum mehr möglich sein, neue Aufgaben anhand der beschränkten Aufzählungen in § 91 HwO zu begründen. Die gesetzliche Zuweisung immer neuer Aufgabenbereiche verkürzt jedoch die Freiheits-

rechte der Betriebe weiter und könnte schnell zur Frage der generellen Unverhältnismäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft führen. Es wird daher auch in Zukunft besonders auf die Stärkung partizipativer Elemente ankommen, um den Fortbestand der Selbstverwaltung als Teilhabe Betroffener an der Wirtschaftsverwaltung zu bewahren. Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern kann als erstes Beispiel, das für dieses neue Verständnis der Aufgabenwahrnehmung wirbt, verstanden werden.

II. Wesentliche Erkenntnisse

1. Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern erfolgt nahezu ausschließlich durch die Unterstützung der staatlichen Entwicklungshilfe in Form der sog. Public-Private-Partnerships. Die Kammern nehmen dabei eine Stellung zwischen staatlicher und privater Entwicklungszusammenarbeit ein. Der Beitrag der Handwerkskammern erfolgt überwiegend in Form der technischen Hilfe und wird sowohl vor Ort als auch in Entwicklungsländern erbracht. (Teil 1: C., D., E.)
2. Die Projekte der Handwerkskammern werden vor allem im Rahmen sog. Entwicklungspartnerschaften mit vergleichbaren Organisationen in den Entwicklungsländern durchgeführt. Dabei entstehen zumeist multilaterale Beziehungen zwischen dem Staat als Geldgeber, dessen Durchführungsorganisation als Verwalter, den Kammern als Projektträger und letztlich dem Partner im Entwicklungsland. Diese Konstellation hat in rechtlicher Hinsicht zur Folge, dass verbindliche Regelungen selten existieren. Falls dies der Fall ist, binden sie in der Regel nur die Akteure des Staats sowie die Projektträger. Gegenüber dem Partner bestehen in erster Linie lediglich mittelbare oder außerrechtliche Verpflichtungen. (Teil 1: F.)
3. Die Aufgabenwahrnehmung der Handwerkskammern beruht aus verfassungsrechtlicher Sicht auf den zwei Säulen der Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft und der demokratischen Legitimation der Selbstverwaltung. Es konnte aufgezeigt werden, dass sowohl als Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft als auch der demokratischen Legitimationsfunktion in der Kammer Formen der personellen Partizipation dienen. Für die Folgebetrachtung auf der Ebene der konkreten Aufgabenwahrnehmung können partizipative Elemente der tatsächlichen sowie der personellen Beteiligung, insbesondere durch die Vollversamm-

- lung als demokratisch legitimierte Mitgliederversammlung, eine sachlich ferner liegende Aufgabe rechtfertigen. (Teil 2: A., insb. III.)
4. Die Analyse der Zuständigkeitsregelungen des GG ergab, dass für die Entwicklungszusammenarbeit eine geteilte Zuständigkeit des Bundes und der Länder vorliegt. Dabei ist die Entwicklungszusammenarbeit der Länder grundsätzlich zulässig, sofern sie der staatlichen Entwicklungspolitik des Bundes nicht zuwiderläuft. In der Praxis wird die Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen. Für die Handwerkskammern als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts bestehen somit keine Zuständigkeitsprobleme aus dem GG. (Teil 2: B.)
 5. Die rechtsvergleichende Analyse mit der gemeindlichen Selbstverwaltung hat aufgezeigt, dass die rechtlichen Anforderungen bei Randaufgaben wie der Entwicklungszusammenarbeit trotz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in einigen Aspekten mit der Situation bei den Handwerkskammern vergleichbar sind. In der Literatur wurden in der Vergangenheit bereits Kriterien für die Zulässigkeit kommunaler Entwicklungszusammenarbeit aufgestellt, welche auch für die Handwerkskammern weitgehend relevant sind. (Teil 2, C. II.)
 6. In der Entwicklungszusammenarbeit könnten für die Kammern u.a. Bereiche wie die Erschließung neuer Märkte, die Lösung des Fachkräftemangels, die internationale Ausweitung des politischen Aktionsradius sowie die Erweiterung des eigenen Bildungsangebots durch internationales und interkulturelles Lernen von Interesse sein. Diese Belange müssen deshalb auch mit Nachdruck in den Projekten verfolgt werden. Anhand vergleichender Rechtsprechung konnte aufgezeigt werden, dass bisher keinesfalls zwingende, sondern vertretbare Gründe für die Rechtfertigung von wirtschaftlichen Projekten gefordert wurden. (Teil 3: A.) Im Folgenden müssen die Engagements im Rahmen der Leistungsfähigkeit ihrer geringeren Bedeutung für die Handwerkswirtschaft Rechnung tragen und attraktive Anreize für die Beteiligung ihrer Mitglieder beinhalten. (Teil 3: B., bzw. C.)
 7. Die Anknüpfung der Handwerkskammern an den Bezirk ist bei der Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung: Zum einen erfolgt die Tätigkeit der Kammern außerhalb ihres Bezirks. Zum anderen profitieren in erster Linie Personen, die nicht zum Mitgliederkreis gehören. Das Merkmal Regionalität ist dabei weniger in Gestalt der (wettbewerblichen) Abgrenzung zu anderen Kammern bzw. deren Betrieben, sondern in Form der Sicherung der Interessen der eigenen Mitglieder entscheidend. Dabei stellt insbesondere die Entwicklungs-

- zusammenarbeit in den Entwicklungsländern einen Balanceakt dar, der nur durch die aktive Teilhabe der Mitglieder in den Projekten gerechtfertigt werden kann. (Teil 3: D., insb. IV.)
- 8. Die konkrete Durchführung der Projekte sollte aus Gründen der Haftungsbegrenzung sowie der strukturellen Trennung für förderungsrechtliche Aspekte in Privatrechtsform erfolgen. Insbesondere konnte dargelegt werden, dass die Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit eine gemeinnützige Rechtsform wählen können, welche zu Steuervorteilen führen kann. (Teil 4: B.) Zudem konnten attraktive Formen der Kooperation für die Handwerkskammern aufgezeigt werden. (Teil 4: C.)
 - 9. Rechtsprobleme im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit können sich für die Kammern in erster Linie auf zwei Ebenen ergeben: Sie können bei kammerinternen Streitigkeiten über den Aufgabenbereich oder bei Problemen mit dem Partner im Entwicklungsland entstehen. Insbesondere im zweiten Fall beinhalten die bisherig geschlossenen Vereinbarungen nur wenige Regelungen für Rechtsstreitigkeiten, wie z.B. das anzuwendende Recht oder das zuständige Gericht. Eine realistische Durchsetzung etwaiger Ansprüche oder Rechte existiert damit zumeist nicht. (Teil 5: A., insb. II.) Letztlich konnte im Bereich der staatlichen Haushaltskontrolle bei den Handwerkskammern gezeigt werden, dass hierbei keine zusätzlichen, bzw. schärferen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der Entwicklungszusammenarbeit gestellt werden können. (Teil 5: B.)
 - 10. Die zukünftige Rolle der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit sollte von einer besseren staatlichen Anerkennung, vor allem in finanzieller Form, begleitet sein, da die Kammern als beitragsfinanzierte Körperschaften in der Verwendung eigener Mittel unter besonderem Rechtfertigungsdruck stehen. Dass eine Erhöhung der Zuwendungen auch aus staatlicher Perspektive Sinn macht, konnte durch einen Vergleich „echten“ PPPs sowie durch ein mögliches Szenario ohne Beteiligung der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit erläutert werden. (Teil 5: C. I.)
Abschließend wurden die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit als Sprungbrett für künftige Aufgaben, wie z.B. die Betreibung eigener Fachkräfteprogramme oder die Errichtung von Außenhandwerkskammern, aufgezeigt. (Teil 5: C. II.)
 - 11. Für die Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit bestehen zahlreiche Möglichkeiten für Rechtsänderungen, welche durch die Kammern selbst mit Hilfe ihres Satzungsrechts oder durch die Gesetzge-

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse und Ausblick

bung erfolgen können. Dabei wurde im Juni 2021 bei der 5. HwO-Novelle die Einführung der Entwicklungszusammenarbeit als neuer Aufgabenbereich in § 91 Abs 2b HwO beschlossen. Die ursprünglich geplante Einführung als Pflichtaufgabe musste unter den Gesichtspunkten des bisher freiwillig erfolgten Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit, bei dem die Mitglieder zu beteiligen sind, kritisch betrachtet werden. Deshalb wurde im Gesetzgebungsverlauf die Aufgabe als Ermessensvorschrift unter Heranziehung weiterer Elemente zur Sicherung der damit verfolgten Mitgliederinteressen formuliert. (Teil 6: B. I.) Im Folgenden konnten weitere mögliche Gesetzesänderungen aufgezeigt werden, die der Vereinbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit mit den Mitgliederinteressen besser Rechnung tragen. Als Beispiele hierfür sind der Beitragsrabatt für besonderes Mitgliederengagement (Teil 6: A. III.) sowie die Selbstbestimmungsregel im Aufgabenbereich des § 91 HwO (Teil 6: B. III.) anzuführen.

III. Ausblick

Nach dem Vorbild der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit gilt es für die Handwerkskammern, die Entwicklungszusammenarbeit infolge der aufgezeigten Möglichkeiten ihrer zulässigen Ausführung als Aufgabenfeld zu erschließen.⁸⁴¹ Dies kann durch die kontinuierliche Fortführung der bisher erfolgreichen Betätigungen erfolgen, welche weiterhin zu erhöhter Aufmerksamkeit bei der staatlichen Entwicklungspolitik und der Handwerkswirtschaft führen werden.

Infolge dieser allmählichen Etablierung der Kammern als verlässlicher Partner der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bleibt zu hoffen, dass sich, anders als bei den Kommunen, keine allmähliche Ernüchterung nach der bisher zufriedenstellenden Zusammenarbeit einstellt. Der Staat wird seinen Worten der besonderen Wertschätzung der Kammern als Partner Taten folgen lassen müssen, indem er für eine bessere Integration der Kammern (und vor allem der Mitglieder) in die Projekte sorgt und die finanziellen Zuwendungen für die Kammerprojekte erhöht. Die Knappheit finanzieller Ressourcen könnte nicht zuletzt zu Konkurrenzsituationen um Projektmittel zwischen den Kammern untereinander oder auch mit anderen Akteuren der privaten und staatlichen Entwicklungsorganisationen führen.

841 So den Kommunen attestierend: *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (840).

nen führen.⁸⁴² Dies kann auf keinen Fall zum ausgerufenen Ziel des BMZ, der Stärkung der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern durch Akteure des hiesigen Wirtschaftslebens, führen.

Diese ehrgeizigen Pläne werden auf der anderen Seite aber auch nicht durch die „Meißelung der Entwicklungszusammenarbeit in den Stein der Aufgaben aus § 91 HwO“ erreicht. Wie bereits dargestellt, beruht die Entwicklungszusammenarbeit der Kammern auf dem Solidaritätsgedanken des Handwerks und erfolgt auf freiwilliger Basis. Sie kann jedoch keine allgemeine Pflichtaufgabe der Handwerkskammern begründen. Diese Sachlage wurde im Gesetzgebungsverlauf erkannt und mit einer Ermessensregelung sowie einer Beschränkung auf Partnerschaften im Bereich der Berufsbildung korrigiert. Da aber weder dem Wortlaut noch der Gesetzesbegründung konkrete Aussagen zur Berücksichtigung der Mitgliederbeteiligung in den Projekten zu entnehmen ist, bleibt abzuwarten, wie sich die Einführung in § 91 Abs. 2b HwO auf die Auswahl zukünftiger Projekte in der Praxis auswirkt. Es steht hier bei einer extensiven Auslegung der Norm zu befürchten, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht „im Stilien“ bei § 91 HwO etabliert, sondern aus der Sicht der Mitglieder als eine weitere Verkürzung ihrer Freiheitsbereiche empfunden wird. Es würden weitere Streitigkeiten um die Zulässigkeit der Kammeraufgaben entstehen, was letztendlich auch die Entscheidungsfreudigkeit der Kammern bei der Aufnahme von Projekten negativ beeinflussen könnte. Zur Verhinderung dieses möglichen Szenarios wurde in dieser Arbeit u. a. die Einführung einer Selbstbestimmungsregel vorgeschlagen, um neue bzw. speziellere Aufgaben wie die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partizipationsrechten der Mitglieder in einer Form der praktischen Konkordanz zu vereinen. Mit dieser Variante könnten als zusätzlicher Vorteil auch weitere Projekte im internationalen Bereich wie solche der Marktausweitung oder Fachkräfte sicherung in Angriff genommen werden. Die Regelung trägt also dem dynamischen Wandel der Handwerksaufgaben Rechnung und könnte den Weg für ein neues, zukunftsorientiertes Verständnis der Selbstverwaltung der Handwerkswirtschaft ebnen.

842 Dies besorgt *ders.*, DÖV 2013, 835 (843) auch bei den Gemeinden.

