Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk 7

Victor Eibl

Handwerkskammern als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit

Rechtliche Statthaftigkeit, Durchführung und Perspektiven

LUDWIG FRÖHLER INSTITUT

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk

Studien und Dissertationen aus dem Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften

herausgegeben von

Prof. Dr. oec. publ. Gunther Friedl,
Technische Universität München

Prof. Dr. iur. Martin Burgi,
Ludwig-Maximilians-Universität München

Band 7

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Victor Eibl

Handwerkskammern als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit

Rechtliche Statthaftigkeit, Durchführung und Perspektiven

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Gefördert durch:

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Ludwig-Maximilians-Universität München, Diss., 2022

1. Auflage 2022

© Victor Eibl

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8904-7
ISBN (ePDF): 978-3-7489-2959-8

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748929598

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Ludwigs-Maximilians-Universität München als Dissertation im Wintersemester 2021 angenommen. Aktuelle Rechtsprechung konnte bis zum Jahreswechsel berücksichtigt werden.

Ich möchte mich zunächst bei allen Kollegen/innen des Ludwig-Fröhler-Instituts, insbesondere unserem Direktor Prof. Dr. Gunther Friedl und unserem Geschäftsführer Dr. Markus Glasl bedanken. Ein besseres Arbeitsumfeld für eine Promotion wird wohl kaum zu finden sein, im Besonderen sind dabei das gewährte Vertrauen in die eigenverantwortliche Forschungsarbeit sowie der freundliche und unterstützende Umgang miteinander anzuführen.

Ganz besonderer Dank gilt natürlich Prof. Dr. Martin Burgi, der meine Promotion betreute. In denkwürdiger Erinnerung bleibt bereits unser völlig spontan verabredetes Bewerbungsgespräch oder auch gemeinsame musikalische Faibles von *Dire Straits* bis hin zu *Steely Dan*. Prof. Burgi setzte von Beginn an großes Vertrauen in mich und meine Ideen, was mich immer wieder enorm motivierte. Des Weiteren war er trotz seiner mannigfaltigen Aufgaben und einem vollen Terminkalender immer kurzfristig für konstruktive Diskussionen oder bei sonstigen Anliegen verfügbar. Mit seiner kompromisslos pragmatischen, aber auch stilvollen Art und seiner Arbeitseinstellung ist Prof. Burgi ein Vorbild für meine zukünftigen Unternehmungen. Ich bin sehr froh, dass ich als sein Mitarbeiter großartige Erfahrungswerte sammeln konnte.

Des Weiteren möchte ich mich herzlich bei Prof. Dr. Christian Walter für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie seine anregenden Hinweise für die Arbeit bedanken!

Letztlich gilt mein Dank Prof. Dr. Jens Kersten, der durch seine kurzfristige Bereitschaft zur Teilnahme am Rigorosum einen Abschluss des Promotionsverfahrens ermöglichte. Prof. Kersten begleitete meinen Studiumsweg bereits seit meiner allerersten Vorlesung in seinem Grundkurs. Er hat mit seiner Lehrtätigkeit großen Anteil daran, dass mein Interesse für das öffentliche Recht geweckt und bestärkt wurde.

Die Arbeit widme ich meinem langjährigen Freund und „Mentor" Dr. Horst Stähler-May: Ohne seine Initiative hätte ich nie im Leben das Studium der Rechtswissenschaften begonnen, da ich schlicht und einfach nicht davon ausging, dass dies meine Domäne wäre. Er zeigte mir jedoch in

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

vielen Stunden der gemeinsamen Fallbearbeitung auf, dass Rechtswissenschaft mehr als nur Paragraphen, sondern die Zusammenkunft von Logik, Sprache, Ethik und Mensch ist. Dafür und für vieles mehr bin ich ihm für immer zu tiefstem Dank verpflichtet.

Sein Satz „Recht ist in passende Formen gegossener Menschenverstand" wird mich stets begleiten.

München, im Februar 2022 Victor Eibl

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 17

Teil 1: Ziele, Aufbau, Phänomenologie 20

A. Grundbegriffe 20
I. Entwicklungspolitik 20
II. Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit 21
III. Entwicklungsland 21

B. Überblick über die aktuelle Situation in der Entwicklungspolitik 21

C. Mögliche Formen der Entwicklungshilfe 23
I. Finanzielle Hilfe 23
II. Technische Hilfe 26
III. Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit 27
IV. Kommerzielle Hilfe 27

D. Zentrale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 28
I. Staatliche Entwicklungshilfe 28
II. Private Entwicklungshilfe 29
III. Entwicklungspartnerschaften als Public-Private-Partnerships 30
IV. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit 31

E. Standorte der Entwicklungszusammenarbeit 32

F. Bisherige Projekte des Handwerks 33
I. KVP und BBP – Projekte 33
1. Projektübersicht 33
2. Akteure 34
3. Beitrag des Handwerks 35
4. Aktuelle Beispiele 36
5. Abschließende Beurteilung/Einordnung 37
II. Sonderinitiative „Partner Afrika“ 38
III. Skilled Crafts-Projekt 39
IV. Exkurs: Internationaler Meister 40
V. Rechtliche Einordnung 41
1. Arten von Vereinbarungen 41
2. Einordnung der Verträge aus der Praxis 43

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

3. Bedeutung für die Parteien 44

G. Schlussfolgerungen 45
I. Steigende Nachfrage an Projekten mit dem Handwerk 45
II. Rechtliche Fragestellungen 46
1. Formen der Entwicklungszusammenarbeit und Aufgabenbereich der Kammer 46
2. Ort der Entwicklungsprojekte und Regionalität der Handwerkskammern 47
3. Public Private Partnerships und Status der Handwerkskammern 47
4. Flexibilität der Entwicklungszusammenarbeit und rechtliche Kontrolle 48
III. Status quo der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit 48
IV. Ziele der Arbeit 49

Teil 2: Verfassungsrechtlicher Rahmen 50

A. Legitime Aufgaben als Zusammenspiel von Pflichtmitgliedschaft und demokratischer Legitimation 50
I. Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft 50
1. Die Interessenvertretung als Errichtungszweck der Handwerkskammern 51
a. Bisherige Wahrnehmung der Interessenvertretung in der Literatur 52
b. Weitere Quelle zur Ermittlung: Verständnis der Mitglieder 53
2. Konkretisierung durch einzelne Aufgabenbereiche 54
3. Verhältnismäßigkeit 56
4. Partizipation 58
II. Die Bausteine demokratischer Legitimation in der Selbstverwaltung 58
1. Die personelle Legitimation der Mitglieder 59
2. Fortwirkung der personellen Legitimation in der Organisationsstruktur 63
a. Stufe 1: Verhältnis Staat-Kammer 63
(1) Strukturvorgabe der Handwerksordnung 64
(2) Staatliche Kontrolle: Rechtsaufsicht 65
(3) Übersicht Stufe 1 66

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

b. Stufe 2: Die internen Verhältnisse der Handwerkskammer 66
(1) Vollversammlung als demokratisch eingesetztes Organ 66
(2) Vorstand und Geschäftsführung 68
(3) Übersicht Stufe 2 69
c. Stufe 3: Das Verhältnis der Handwerkskammer nach außen 70
d. Ergebnis 71
III. Zusammenspiel von Pflichtmitgliedschaft und demokratischer Legitimation 71
1. These: Kompensation von geringerem sachlichen Bezug möglich 73
2. Anknüpfungen aus Rechtsprechung und Literatur 76
IV. Ergebnis 78
B. Zuständigkeitsverteilung in der Entwicklungszusammenarbeit 78
I. Staatliche Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit 78
II. Staatsorganisatorische Prämissen 79
1. Handwerkskammern 79
2. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 80
3. Die GIZ und ihre Durchführungsorganisationen 82
4. Ergebnis 83
III. Zuständigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit nach dem GG 84
1. Art. 32 Abs. 1 GG 84
2. Gesetzgebung 86
3. Verwaltung 87
a. Kompetenz nach Art. 87 Abs. 1 GG 87
b. Kompetenz nach Art. 87 Abs. 3 GG 88
c. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen? 89
d. Folgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit von Bund und Ländern 90
IV. Beschlüsse der Ministerpräsidenten 90
V. Ergebnis 91

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

C. Rechtsvergleichende Betrachtung 92
I. Die Industrie und Handelskammern als „Schwestern“ der Handwerkskammer 92
1. Gleiche Ausgangsbedingungen 92
2. Weiteres Aufgabenfeld 93
3. Ergebnis 94
II. Die Gemeinden als verfassungsmäßig anerkannte Selbstverwaltungskörperschaft 95
1. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie 95
a. Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze vs. durch Gesetz 95
b. Schranke: Kernbereich/Randbereich 97
c. Fehlender Unterlassungsanspruch 99
d. Aufsicht durch Gesetz 100
e. Zwischenergebnis 101
2. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und Entwicklungshilfe 101
3. Sachliche Anknüpfungspunkte kommunaler Entwicklungszusammenarbeit 102
4. Beurteilung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit 103
5. Ergebnis 104

D. Zusammenfassung 105

Teil 3: Statthaftigkeit 107

A. Aufgabenwahrnehmung durch Entwicklungszusammenarbeit 107
I. Mögliche Aufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO im Einzelnen 107
1. Förderung der Interessen des Handwerks 107
a. § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO als Generalklausel 107
b. Ausweitung des Aktionsradius als politischer Meinungsakteur 108
c. Bündelung von Initiativen 110
d. Bekämpfung von Fluchtursachen? 111
2. Ausweitung des Berufsbildungsangebots 113
a. Fortbildungsaufgaben gem. § 91 Abs. 1 Nr. 7 & 7a HwO 113
b. Weiterbildung in der Entwicklungszusammenarbeit 114

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

3. Wirtschaftsförderung 115
a. Wirtschaftliche Interessen des Handwerks § 91 Abs. 1 Nr. 9 HwO 115
b. Erschließung neuer Märkte 116
c. Lösungsmodell für den Fachkräftemangel 118
(1) Fachkräftemangel im Handwerk 118
(2) Konflikt wegen möglichem „brain drain"? 121
4. Notleidendes Handwerk § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO 122
5. Ergebnis 123
II. Anknüpfungen aus der Rechtsprechung 123
1. Grundsatz 124
2. Beispiele 125
3. Ergebnis 126

B. Leistungsfähigkeit 127

C. Keine Interessenvertretung ohne Beteiligung 128
I. Anreize für Mitglieder 129
II. Teilhabe der Mitglieder 130

D. Die Regionalität des Handwerks 131
I. Wirtschaftliche Betätigung bei Entwicklungszusammenarbeit? 132
II. Der Bezirk im Handwerk 133
1. Vergleich der Merkmale Regionalität und Örtlichkeit 133
2. Der Bezirk als Kompetenzabgrenzung ggü. anderen Kammern 134
3. Der Begriff Regionalität als Rückkoppelung zur Mitgliederbasis 136
III. Einbeziehung Dritter 138
IV. Ergebnis Regionalität und Entwicklungszusammenarbeit 140
1. Entwicklungshilfe im Bezirk: Incoming 140
2. Entwicklungshilfe im Ausland: Outgoing 140

E. Bereitstellung kammereigener Leistungen 141

F. Zusammenfassung 143

Teil 4: Etablierung 144

A. Interne Anforderungen an den Entscheidungsakt 144

B. Wahl der Rechtsform 146
I. Vorab: Keine Flucht ins Privatrecht 146

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II. Vorteile der Privatrechtsform 147
1. Haftungsbegrenzung 147
2. Förderungsrechtliche Aspekte 148
III. Gründungsakt und Unternehmensführung 149
1. Gründung/Beteiligung 149
2. Geschäftsführung 149
IV. Analyse der möglichen Rechtsformen 150
1. Ungeeignete Gesellschaftsformen 150
2. Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) 151
a. Gründung & Struktur 151
b. Akteure & Haftung 151
3. Aktiengesellschaft (AG) 152
4. Verein 152
5. Stiftung 153
a. Gründung & Struktur 153
b. Akteure & Haftung 153
6. Exkurs: Gemeinnützige Organisationsformen 154
a. Urteil des VG Düsseldorf zur gemeinnützigen Stiftung 154
b. Interessenvertretung und Gemeinnützigkeit 156
c. Körperschaften des öffentlichen Rechts als Träger einer Stiftung 157
7. Ergebnis 158

C. Möglichkeiten zur Kooperation 159

D. Zusammenfassung 161

Teil 5: Durchführung und zukünftige Rechtsprobleme 162

A. Rechtsschutzfragen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit 162
I. Kammerinterne Rechtsschutzfragen 162
1. Maßstäbe der Rechtsprechung zum Unterlassungsanspruch 162
2. Rechtsprechung zur Beteiligung an Dachverbänden 163
II. Rechtsschutz bei Konflikten mit den Projektbeteiligten 166
1. Anwendbares öffentliches Recht? 166
2. Privatrechtliche Vereinbarungen 167
a. Rechtswahlvereinbarung 167
b. Anwendbarkeit des CISG 168
c. Europäisches Kollisionsrecht 169

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

d. Gerichtsstand 170
3. Ergebnis 171

B. Staatliche Finanzkontrolle 172
I. Prüfungsmaßstab 172
II. Projektberichterstattung 174

C. Zukunftsperspektiven in der Entwicklungszusammenarbeit 174
I. Plädoyer für staatliche Anerkennung der Leistungen der Handwerkskammern 175
1. Finanzierung der Einsätze: Als ob-Betrachtung 175
2. Vergleich mit sonstigen PPPs in der Entwicklungszusammenarbeit 176
3. Keine Änderung der Förderrichtlinie notwendig 177
4. Ergebnis 178
II. Entwicklungszusammenarbeit als Basis für zukünftige Aufgaben 178
1. Eigenes Fachkräfteprogramm 178
a. Bedarf an eigenen Anstrengungen und Möglichkeiten 178
b. Ausrichtung der Projekte auf eine Win-Win Situation 181
2. Weitere Projekte zur Förderung der Auslandsbeziehungen 182

D. Zusammenfassung 184

Teil 6: Reformvorschläge für das Handwerksrecht 185

A. Innerhalb der Satzungsautonomie der Handwerkskammern 185
I. Satzungsmäßige Aufgabenbestimmung 185
1. Vorteile der Aufnahme in die Satzung 185
2. Kompetenz & Verfahren 186
II. Einrichtung eines Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten 187
1. Vorteile für die Entwicklungszusammenarbeit 187
2. Kompetenz & Verfahren 188
III. Beitragsbonus für engagierte Handwerksbetriebe 189
1. Vorteile einer Einführung 190
2. Ermittlung eines beitragsrelevanten Nutzens? 191
3. Grundrechtsrelevanz durch Bonus? 192

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

4. Vereinbarkeit mit Beitragswesen und Beitragsmaßstab? 193
a. Gedanke des Beitragswesens 193
b. Kriterien für Beitragsmaßstab 194
5. Ergebnis 197

B. Rechtsänderungen durch den Gesetzgeber 198

I. Entwicklungszusammenarbeit als neuer Aufgabenbereich 198
1. Erster Referentenentwurf als Pflichtaufgabe? 199
a. Problem bei Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft 199
b. Verhältnis zu bisherigen Aufgaben 201
c. Vergleich mit erster Kritik zum Referentenentwurf für das IHKG 202
2. Konkretisierung der Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit 202
a. Ausgestaltung als Ermessensvorschrift 203
b. Weitere Kriterien zur Differenzierung 204
c. Angemessene finanzielle Zuwendungen 204
3. Erste Korrekturen im Gesetzesentwurf der Bundesregierung 205
4. Ergebnis für die Entwicklungszusammenarbeit 207
II. Erweiterung von § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO 208
III. Einführung einer Selbstbestimmungsregel 209
1. Vorteile einer Einführung 210
2. Eckpunkte des Verfahrens 212
a. Vorverfahren 212
b. Beschluss mit qualifizierter Mehrheit 213
c. Erweiterte Rechtsaufsicht und präventiver Genehmigungsvorbehalt 213
3. Mögliche Rechtsprobleme einer Selbstbestimmungsregel 214
a. Entäußerung des Gesetzgebers? 214
b. Hinreichende Ermächtigungsgrundlage? 215
c. Ungleichheit durch Unterschiedlichkeit? 217
4. Fazit 218

C. Zusammenfassung 218

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse und Ausblick 220

I. Entwicklungszusammenarbeit als Anstoß für neues Aufgabenverständnis 220

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II. Wesentliche Erkenntnisse 221
III. Ausblick 224

Literaturverzeichnis 227

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Einleitung

Das Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit wurde bisher sowohl in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik als auch in der Kammerwirtschaft nur am Rande wahrgenommen. Allerdings wird die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern im Zuge der fünften Novelle der Handwerksordnung nun erstmals als Aufgabe im Handwerksrecht aufgeführt.[1] Auch deshalb wird deutlich, dass mittlerweile ein gewachsenes Interesse des Staats, der Gesellschaft und auch des Handwerks selbst an der Thematik besteht.

Indes ist es Zeit geworden, die rechtliche Vereinbarkeit der Kammerverwaltung mit den Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen. Denn auf den ersten Blick lässt die Sachlage sicherlich den Schluss zu, dass die beiden Bereiche Handwerk und Entwicklungshilfe miteinander überhaupt nichts zu tun haben. Bei genauerem Hinsehen ergeben sich aber durchaus mögliche Parallelen: So entwickelten sich die Handwerksorganisationen als Interessenverband des selbstständigen Handwerks ursprünglich aus Zusammenschlüssen von Handwerkern in Zünften, in denen seit dem Mittelalter für bessere Arbeitsbedingungen, fachliche Bildungsstandards und berufliche Kontinuität, aber auch für soziale Sicherung gekämpft wurde.[2] Genau diese Entwicklung der Privatwirtschaft steht in vielen Entwicklungsländern als wichtige Aufgabe noch bevor. Sie wird entscheidend sein, um dort nachhaltige Verbesserungen, z.B. im Beschäftigungsniveau, der Schaffung von fairen Arbeitsbedingungen, bei qualifizierter Ausbildung, oder auch in der Organisations- und Infrastruktur, herbeizuführen.[3] Des Weiteren haben auch die bisherigen Erfolge des Handwerks bei der Flüchtlingsintegration gezeigt, dass wirtschaftlicher Fortschritt und Solidarität miteinander vereinbar sind: Bisher konnten über 18.000 Flüchtlinge in Deutschland ein Handwerk erlernen. Jeder Zweite der Flüchtlinge, die eine Ausbildung machen, absolviert diese im Handwerk.[4] Auch bei der Entwicklungszusammenarbeit sollen in den

1 Hierzu später: Teil 6, B. I.
2 Hierzu ausführlich: *Will,* Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 522 ff.
3 Vgl. ZDH (Hrsg.), Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, S. 1.
4 Vgl. ZDH (Hrsg.), Stellungnahme zur "Meisterpflicht", S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

entstandenen Partnerschaften langfristig beide Seiten wirtschaftlich profitieren können.

Dies ist allerdings aufgrund der beitragsbehafteten Pflichtmitgliedschaft der Betriebe nur möglich, wenn die Handwerkskammern sich bei der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich ihres rechtlich zulässigen Aufgabenbereichs betätigen. In der Vergangenheit entstanden hier bei den Wirtschaftskammern immer wieder neue Streitpunkte. Zuletzt wurden erneute Diskussionen über die Grenzen zulässiger Themenbereiche[5] bei den Industrie- und Handelskammern (IHKs) durch das Urteil des BVerwG vom 14.10.2020,[6] durch das eine Kammer zum Austritt aus dem Dachverband verpflichtet wurde, befeuert.

Mit diesen Grenzen zulässiger Aufgabenbereiche der Handwerkskammern möchte sich die Arbeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen. Primäres Ziel ist es dabei, die rechtliche Vereinbarkeit der Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit anhand der Vorgaben des Verfassungsrechts sowie der Vorschriften der §§ 90 ff. HwO zu untersuchen. Im Folgenden sollen dann Möglichkeiten einer rechtssicheren Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit erarbeitet werden. Des Weiteren ist ein wichtiges Anliegen der Arbeit, Ansätze für eine verstärkte Integration der Mitglieder in die Entwicklungsprojekte der Kammern durch die Setzung von Leistungsanreizen und verstärkte persönliche Teilnahmemöglichkeiten aufzuzeigen. Zudem sollen Argumente für eine bessere Unterstützung der Kammern in der bundesstaatlichen Entwicklungspolitik, insbesondere in finanzieller Hinsicht, dargestellt werden. Abschließend werden dabei auch mögliche Gesetzesänderungen für eine rechtliche Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit im Aufgabenbereich der Handwerkskammern aufgezeigt. Zu Beginn ist hierfür in Teil 1 das überaus breit gefächerte Spektrum der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit in geeignete Bereiche zu ordnen, wobei der Fokus vor allem auf aktuelle Projekte der Handwerkskammern gelegt werden soll. Aus dieser Darstellung werden dann die wesentlichen Fragestellungen für die Arbeit entwickelt. In Teil 2 ist sodann auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Handwerkskammern einzugehen. Insbesondere ist die Organisation der Kammern als funktionale Selbstverwaltung mit Pflichtmitgliedschaft sowie der Einfluss dieser Merkmale auf die Bestimmung des Aufgabenbereichs mit Blick auf mögliche Auf-

5 Aktuell bereitet hierzu ein Referentenentwurf Gesetzesänderungen im § 1 des IHKG vor, dazu ausführlich *Stober*, GewA 2021, 95.

6 Vgl. BVerwG, NJW 2021, 406.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gaben der Entwicklungszusammenarbeit zu bestimmen. Darüber hinaus ist die Zuständigkeitsverteilung von Bund und Ländern in der Entwicklungszusammenarbeit anhand der Regelungen des Grundgesetzes zu analysieren. Letztlich soll ein Vergleich mit den Gemeinden sowie den IHKs weitere Erkenntnisse über die Rahmenbedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit vermitteln. In Teil 3 sind sodann mögliche Interessen des Handwerks, die in der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden können, darzustellen und auf ihre Tragfähigkeit als Rechtfertigungsgrund anhand vergleichender Rechtsprechung zu untersuchen. Im Anschluss widmet sich Teil 4 den Möglichkeiten zur konkreten Durchführung der Projekte. Dabei werden unter anderem die Art der Beschlussfassung, die Durchführung in Rechtsformen des Privatrechts sowie mögliche Kooperationen in den Projekten beleuchtet. Der 5. Teil konzentriert sich auf mögliche zukünftige Rechtsprobleme. Er zeigt dabei sowohl kammerinterne Rechtsprobleme als auch mögliche anwendbare Instrumente bei Rechtsproblemen mit den Projektpartnern in den Entwicklungsländern auf. Im Anschluss soll auf Verbesserungsmöglichkeiten der finanziellen Unterstützung der Kammern in ihren Projekten hingewiesen werden. Darüber hinaus werden zukünftig interessante Projekte für die Handwerkskammern dargestellt, welche durch die Entwicklungszusammenarbeit einen ersten Impuls erhalten könnten. Anschließend widmet sich der letzte, 6. Teil, möglichen Rechtsänderungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wobei insbesondere auf den aktuellen Referentenentwurf zur fünften HwO-Novelle einzugehen ist. Es folgt abschließend eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse sowie ein kurzer Ausblick.

Frei nach der berüchtigten Formulierung „ [I] bless the rains down in Africa“ des Songs der Band „Toto“[7] möchte sich das BMZ im Rahmen seines entwickelten Marshallplans[8] in der Zukunft insbesondere auf den Chancenmarkt Afrika konzentrieren.[9] Dabei werden die Handwerkskammern zunehmend als wichtiger Partner angesehen.[10] Wie auch am Ende des Songs – „Gonna take some time to do the things we never had“[11] – betreten die Kammern dabei nicht nur territoriales Neuland. Die Arbeit soll hierfür eine erste Einordnung leisten.

---

7 Toto – Africa, 1983: https://genius.com/Toto-africa-lyrics#about
8 BMZ (Hrsg.), Afrika und Europa, S. 4.
9 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 198.
10 Vgl. BMZ (Hrsg.), Deutsches Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, S. 2.
11 https://genius.com/Toto-africa-lyrics#about

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Teil 1: Ziele, Aufbau, Phänomenologie

Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein denkbar weites Spektrum, das Maßnahmen und Aufgaben aus vielen unterschiedlichen Bereichen verbindet. Um eine Perspektive für die Entwicklungszusammenarbeit von Handwerkskammern zu erhalten, werden die grundlegenden Merkmale der Entwicklungszusammenarbeit und sodann die für die Handwerkskammern relevanten Tätigkeitsfelder aufgezeigt. Anhand dieser Darstellung sind sodann die zu verfolgenden Ziele sowie die hieraus resultierenden wesentlichen Problemstellungen zu benennen, um eine Grundausrichtung für die anschließenden Teile der Arbeit zu erhalten.

A. Grundbegriffe

Zunächst sollen die elementarsten Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der Unterstützung der Entwicklung anderer Länder definiert werden.

I. Entwicklungspolitik

In der Literatur wird Entwicklungspolitik als „Summe aller Mittel und Maßnahmen […], die von Entwicklungs- und Industrieländern eingesetzt werden, um die Lebenssituation in den Entwicklungsländern zu verbessern", definiert. Dabei sind in der Entwicklungspolitik unter anderem Aspekte der Außenpolitik, der Wirtschaftspolitik, der Migrations- und Umweltpolitik sowie der Ethnologie und Anthropologie relevant.[12] Es gibt kaum einen Bereich, der als Faktor keine Relevanz für die Entwicklungspolitik entfaltet.[13] Eine genauere Eingrenzung kann aufgrund dieser Komplexität kaum geleistet werden.

12 Vgl. *Kevenhörster/van den Boom,* Entwicklungspolitik, S. 15.
13 Vgl. *Meyling,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II. Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit

Die Begriffe der Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich grundsätzlich nicht: Um den Aspekt der Zusammenarbeit zu betonen, ist der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile allgemeiner verbreitet.[14] Zudem soll der Begriff den gegenseitigen Respekt der Länder und die Souveränität der Entwicklungsländer zum Ausdruck bringen.[15] Unter der Entwicklungszusammenarbeit wird „das Bündel an Maßnahmen, Projekten und Programmen der Institutionen staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit, deren Ziel es ist, in Ländern mit signifikanten ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Problemen eine Verbesserung der Lebensumstände für eine Mehrheit der Bevölkerung zu erreichen“[16], zusammengefasst.

III. Entwicklungsland

Empfänger der Entwicklungshilfen sind die Entwicklungsländer. Eine genaue Definition eines Entwicklungslands besteht nicht, vielmehr sind für die Einstufung bestimmte Kriterien erforderlich: Für Deutschland zählen ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, eine mangelhafte Gesundheitsversorgung, eine hohe Kindersterblichkeitsrate und eine geringe Lebenserwartung sowie mangelhafte Bildungsmöglichkeiten, eine hohe Analphabetenquote, hohe Arbeitslosigkeit, ein insgesamt niedriger Lebensstandard und eine extrem ungleiche Verteilung der vorhandenen Güter zu den signifikantesten Merkmalen eines Entwicklungslandes.[17]

B. Überblick über die aktuelle Situation in der Entwicklungspolitik

Um die nötige Perspektive für die Beteiligung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen, soll der aktuelle Stand der Entwicklungspolitik mit Blick auf die perspektivisch relevanten Aspekte dargestellt werden. Die Entwicklungspolitik ist seit einiger Zeit großen Herausforderungen der ökologischen und ökonomischen Fragestellungen

14 Vgl. *ders.,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3 f.
15 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 31.
16 *Kevenhörster/van den Boom,* Entwicklungspolitik, S. 13.
17 Vgl. *Meyling,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ausgesetzt. Hinzu kam in letzter Zeit das besondere Augenmerk auf die Lösung der Flüchtlingsproblematik. Der Entwicklungshilfe strömt auch immer wieder Kritik entgegen.[18] So sollen oft die Interessen der Geber im Vordergrund stehen. Die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen, die Engagements in Zusammenhang mit Rohstoffsicherheit sowie die wirtschaftliche Potenz der Entwicklungshilfe selbst, die einen Umsatz von über 100 Milliarden € sowie zehntausende Arbeitsplätze umfasst, lassen solche Schlüsse zu.[19]

Trotz dieser Kritik lässt sich feststellen, dass einige große Ziele der Entwicklungspolitik, wie z.B. die Anzahl in extremer Armut lebender Menschen binnen 15 Jahren um 50 % zu senken, erreicht wurden. Auch im Bereich Bildung ist festzuhalten, dass mittlerweile 90 % aller Kinder in Entwicklungsländern zumindest die Grundschule besuchen. Diese Entwicklungen sind zwar vor allem den Leistungen der Länder selbst zuzuschreiben, dennoch hat die Entwicklungsarbeit ebenfalls einen Beitrag geleistet.[20]

In Deutschland, welches das zweitgrößte Geberland hinter den USA ist, wird die Entwicklungspolitik auf neue Herausforderungen eingestellt. Die Grenzen des Wachstums und die Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks rücken in den Vordergrund.[21] Durch Minister *Gerd Müller* wurde vor allem der Fokus auf Afrika gerichtet: Ziel ist es, den Ressourcen- und Klimaschutz mit der Ernährungssicherung zu verbinden. Gute Beschäftigungsverhältnisse sowie Ausbildungsmöglichkeiten, vor allem für Jugendliche, werden als entscheidender Faktor angesehen.[22] Darüber hinaus soll die Entwicklungszusammenarbeit den wachsenden Migrationsdruck durch die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Vertreibung verringern.[23] Dies soll u.a. durch die Förderung von Schul- und Berufsbildung und die Schaffung besserer Beschäftigungsverhältnisse erreicht werden.[24] Dabei ist insbesondere erforderlich, nicht nur Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch attraktive Arbeit mit fairer Bezahlung und guten Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. In den meisten Entwicklungsländern gibt es nämlich zwar wenig Arbeitslosigkeit, aber sehr viele Arbeitende, die den-

18 Vgl. *Burchardt/Peters/Weinmann* (Hrsg.), Entwicklungstheorie, S. 18.
19 Vgl. *dies.* (Hrsg.), Entwicklungstheorie, S. 19.
20 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 209.
21 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 195.
22 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 198 f.
23 Vgl. *Krempin*, in: Entwicklungszusammenarbeit, S. 39.
24 Vgl. *ders.*, in: Entwicklungszusammenarbeit, S. 43.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

noch in großer Armut leben (sog. „working poor“).[25] Deshalb sollen als Instrument zur Verbesserung des Ausbildungs- und Beschäftigungsniveaus deutsch-afrikanische Partnerschaften mit Hochschulen, Vereinen, Gemeinden, aber auch Kammern gegründet werden.[26]

Mit Blick auf die Zukunft steht weiterhin das gegenseitige Lernen durch interkulturellen Dialog im Vordergrund.[27] Die deutsche Entwicklungspolitik möchte sich insbesondere auf den Schutz öffentlicher Güter wie Klima- und Umweltschutz, den Erhalt der Biodiversität sowie auf die Wissenschafts- und Technologiekooperation konzentrieren.[28] In letzter Zeit ist deshalb auch das Interesse an der Politik sowie den Organisationen an der Unterstützung durch die Wirtschaft als kompetentem Partner für qualifizierte Ausbildung und die Schaffung effektiver Beschäftigungsstrukturen gewachsen.[29] Dies haben die BMZ-Minister *Niebel* und *Müller* auch bekräftigt.[30] In den Ausgaben des BMZ-Haushalts für 2020 spielt die Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft aber noch eine untergeordnete Rolle.[31] Hier besteht für die Zukunft Verbesserungspotenzial.

C. Mögliche Formen der Entwicklungshilfe

Entwicklungshilfe kann in vielen verschiedenen Formen geleistet werden. Mit Blick auf mögliche Maßnahmen von Handwerkskammern wird auf die wichtigsten Formen eingegangen.

I. Finanzielle Hilfe

Die finanzielle Hilfe hinsichtlich ihres Volumens das bedeutendste Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Für das Haushaltsjahr

25 Vgl. *Seebens/Priebe*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 03/ 2012, 11 (15).
26 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 199.
27 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 214.
28 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 215.
29 Vgl. BMZ (Hrsg.), Deutsches Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, S. 2.
30 Vgl. *Niebel*, WiVerw 2012, 9 (11); speziell auch für das Handwerk: *Müller*, Rede zum Haushaltsgesetz 2020, S. 2.
31 Im Vergleich zum Gesamthaushalt des BMZ unter 2 %, Werte entnommen aus: https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/23.html

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2020 stellte das BMZ ca. 2,1 Milliarden € bereit.[32] Hauptaufgabe der finanziellen Hilfe ist es, die Entwicklungsländer bei der Finanzierung von Maßnahmen und Projekten zu unterstützen. Durch die Bereitstellung von Kapital wird versucht, das Produktionspotenzial einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur in Entwicklungsländern auszubauen oder besser nutzbar zu machen. Dabei wird der Umwelt- und Ressourcenschutz sowie die Stärkung des Finanzsektors ebenfalls berücksichtigt.[33] Durch die finanziellen Hilfen sollen soziale und wirtschaftliche Spannungen abgebaut und die ökologischen Risiken reduziert werden. Dadurch leistet die finanzielle Zusammenarbeit auch einen Beitrag zur weltweiten Friedenssicherung.[34]

Die finanzielle Zusammenarbeit wird überwiegend in Form günstiger Darlehen gewährt. Dabei richten sich die Konditionen im Einzelnen nach der wirtschaftlichen Leistungskraft der Entwicklungsländer. Besonders gering entwickelte Länder, die sog. „Least Developed Countries", sowie entwicklungspolitisch besonders förderungswürdige Projekte erhalten ausschließlich Zuschüsse, die nicht zurückgezahlt werden müssen. Andere Länder erhalten für Entwicklungsprojekte zinsgünstige Darlehen mit langen Laufzeiten.

Für die finanzielle Hilfe in Deutschland sind die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft als Organisationen verantwortlich. Beide sind Teil der staatseigenen KfW-Bankengruppe.[35] Durch den zusätzlichen Einsatz von KfW-Mitteln wird der Umfang der deutschen finanziellen Zusammenarbeit erheblich erhöht. Beispiele hierfür sind die „FZ-Entwicklungskredite" sowie die „FZ-Förderkredite", die durch Haushaltsmittel des BMZ und der KfW bzw. durch die KfW-Entwicklungsbank im eigenen Risiko vergeben werden.[36]

Mit Blick auf das spezifische Gefüge der Wirtschaftskammern könnten unter die finanzielle Hilfe insbesondere die haushaltsrechtlichen Begriffe der „Spenden" und der „Zuwendungen" fallen. Die beiden Begriffe setzen nach dem Kammerrecht stets eine Geldleistung voraus. Es liegen somit bereits keine Spenden bzw. Zuwendungen bei Sachleistungen (z.B. bei

32 Werte entnommen aus: https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/23.html
33 Vgl. *Lachmann*, Entwicklungshilfe, S. 78.
34 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 62 f.
35 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 17.
36 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 66.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Überlassung von Räumen), bei Aufwendungsersatz (z.B. Reisekostenersatz, Prüferentschädigungen etc.) oder der Stellung von Personal vor.[37] Die Leistungen müssen zudem an eine Stelle außerhalb der Kammer fließen. Darunter ist jeder eigenständige Rechtsträger, also auch Tochtergesellschaften oder Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligungen der Kammern zu verstehen.[38]

Die Spenden stellen, da sie keiner Zweckbindung an ein öffentliches Interesse unterliegen, rechtlich eine Schenkung dar.[39] Obwohl Schenkungen im Haushaltsrecht nicht geregelt sind, fordern die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dass der Staat seine finanziellen Ressourcen nicht verschenkt.[40] Dies trifft für die Handwerkskammern noch mehr zu, da sie vor allem durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert werden. Ihr gesamtes Handeln, damit auch ihre Mittelverwendung, hat unter dem Aspekt der Interessenvertretung ihrer Mitgliedergruppe, dem selbstständigen Handwerk, zu erfolgen. Eine finanzielle Hilfe im engeren Sinne, wie sie oben dargestellt wurde, ist den Handwerkskammern daher nicht möglich.

Von den Spenden abzugrenzen sind die Zuwendungen. Darunter sind „freiwillige finanzielle Leistungen an Stellen außerhalb der Kammern zur Erfüllung bestimmter Zwecke, die unter Beachtung ihrer Aufgaben und den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts erfolgen, welche ohne diese nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden“ zu verstehen.[41] Die Zuwendung unterscheidet sich von der Spende demnach vor allem wegen ihrer Zweckbindung. Im Gegensatz zur Spende werden bei der Zuwendung also finanzielle Mittel zur Verwirklichung der Interessenvertretung bereitgestellt.

Der für die finanzielle Hilfe charakteristische Transfer von Geldleistungen ohne entsprechende Zweckbindung oder Gegenleistung ist für die Handwerkskammern in der Entwicklungshilfe also grundsätzlich ausgeschlossen. Aus diesem Grund werden bei bisherigen Projekten der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit überwiegend Beratungs- und Sachleistungen zur Verfügung gestellt.[42]

---

37 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (197).
38 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (198).
39 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (197).
40 Vgl. *Thiel*, ZfBR 2019, 245 (246).
41 So für die IHKs definiert: *Jahn*, GewA 2014, 64 (68).
42 Dazu sogleich unter F.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

II. Technische Hilfe

Für die Handwerkskammern im Besonderen relevant ist die Entwicklungshilfe im technischen Bereich. Die technische Hilfe hat das Ziel, die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen und sie in die Lage zu versetzen, durch effektiven, effizienten und nachhaltigen Einsatz von Ressourcen ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft zu verbessern und neue Ziele zu verwirklichen.[43]

Zentrale Aufgabe ist es, technische, wirtschaftliche sowie organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, um auf diese Weise die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen in den Partnerländern zu stärken. Dementsprechend bietet die technische Hilfe hauptsächlich Beratungs- und Sachleistungen an.[44] Als Instrumente der technischen Zusammenarbeit wird z.B. auf Hochschul- und Wissenschaftspartnerschaften und vor allem auf berufliche Fortbildung gesetzt. In praxisorientierten Programmen werden über die Dauer von bis zu einem Jahr Kenntnisse vermittelt, die in dieser Form in den Partnerländern selbst noch nicht erworben werden können. Dabei spielen auch der interkulturelle Austausch und die Auseinandersetzung mit dem Leben in einem modernen Industriestaat eine entscheidende Rolle. Es gibt jedoch auch eine Vielzahl von kurzfristigen Seminaren und Kursen im In- und Ausland, in denen die Vermittlung fachlicher Kenntnisse und der Erfahrungsaustausch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, aber auch zwischen den Ländern des Südens untereinander gefördert wird.[45]

Die wichtigsten geförderten Bereiche umfassen Industrie und Handwerk, öffentliche und private Dienstleistungen, berufliches Bildungswesen, Land- und Forstwirtschaft, Gesundheitswesen sowie öffentliche Verwaltung.[46] Gerade das Handwerk mit seinem bewährten Ausbildungssystem kann in diesem Sektor mit seinen Erkenntnissen zum Aufbau besserer Strukturen für kleine und mittelständische Unternehmen beitragen, aber auch die tatsächlichen Ausbildungsmaßnahmen verbessern oder erweitern.

---

43 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 68 f.
44 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 18.
45 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 71.
46 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 71 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

III. Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit

Eine weitere Art der Entwicklungshilfe stellt die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit dar. Mit der Aufklärung der Bürger durch Seminare, Ausstellungen und Informationsveranstaltungen oder mit der Unterstützung örtlicher Gruppierungen kann ein mittelbarer Beitrag geleistet werden. Ziel ist es, das bürgerliche Interesse und deren Geberfreudigkeit zu wecken.[47]

Die Öffentlichkeitsarbeit kann in mehreren Bereichen geleistet werden: Zunächst soll die Öffentlichkeit über entwicklungspolitische Fragestellungen informiert werden (Informationsarbeit). Des Weiteren sollen Maßnahmen des globalen Lernens die kritische Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen Themen fördern (Bildungsarbeit). Letztlich soll durch die Öffentlichkeitsarbeit im eigentlichen Sinne über die Ziele und Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit aufgeklärt werden.[48] Die Öffentlichkeitsarbeit kann sich jedoch auch an die Industrie und Wirtschaft richten und so auf Investitionsmöglichkeiten oder Partnerschaften aufmerksam machen.

Die Handwerkskammern als Interessenverbände haben hier die Möglichkeit, als Schnittstelle zwischen engagierten Mitgliedern und staatlich organisierten Programmen den Kommunikationsweg zu verkürzen und so gleich gelagerte Interessen zusammenzubringen. Darüber hinaus kann die Handwerkskammer die spezifischen Bedürfnisse des Handwerks in der Entwicklungszusammenarbeit besser zur Geltung bringen und so die zukünftige Einbindung von Handwerkern in der Entwicklungszusammenarbeit attraktiver und effektiver machen.

IV. Kommerzielle Hilfe

Die kommerzielle Hilfe stellt ein Randgebiet der Entwicklungszusammenarbeit dar. Als Ansatz kann das Motto „Trade not Aid" gelten:[49] Es sollen Handelspartnerschaften etabliert werden, um durch traditionelle Marktmechanismen wie Angebot und Nachfrage natürliches und gleichzeitig nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu generieren.

Bisher sind unter die kommerzielle Hilfe vor allem Maßnahmen der Handelspolitik zu fassen, wobei hier ähnlich wie bei der finanziellen Hilfe

---

47 Vgl. *Lehnberger*, Kommunale Entwicklungshilfe, S. 23 f.
48 Vgl. *Fröhlich/Lämmlin*, Kommunale Entwicklungspolitik, S. 13 f.
49 So formuliert bei: *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

hinsichtlich der Leistungskraft der Länder differenziert wird: So nehmen die reicheren Länder Nordafrikas an Freihandelsabkommen im Rahmen des EU-Nachbarschaftsprogramms teil, welche den Handel erleichtern.[50] Die bereits erwähnten LDCs erhalten sogar einseitigen Marktzugang in die EU, ohne dabei eigene Handelsbeschränkungen abbauen zu müssen. Zukünftig sollen die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika durch die Schließung von Handelsvereinbarungen, sog. „Economic Partnership Agreements", weiter vorangetrieben werden, wobei die Verhandlungen mit den afrikanischen Ländern aber nur langsam voranschreiten.[51] Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen könnten sich auch für die Handwerkswirtschaft neue Chancen im Außenhandel ergeben.[52]

D. Zentrale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit

Als „Akteure" der Entwicklungszusammenarbeit sollen die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen benannt werden, die an der Entwicklungshilfe beteiligt sind.

I. Staatliche Entwicklungshilfe

Die staatliche Entwicklungshilfe ist nach wie vor das bedeutendste Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Aufgrund der vielfältigen Betätigungsfelder eines Staates sollen aber nur zielgerichtete Maßnahmen der Entwicklungshilfe erfasst werden. Um die EZ-Leistungen von Geberländern an Nehmerländer quantitativ messbar und vergleichbar zu machen, wurde vom DAC der Begriff der „Official Development Assistance" (ODA) als international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen eingeführt.[53]

---

50 Vgl. *Klasen*, ZfWP 2018, 275 (276).

51 Vgl. *ders.*, ZfWP 2018, 275 (277).

52 Im Zusammenhang mit einer Infrastrukturoffensive der südafrikanischen Regierung wurde jüngst auf neue Exportmöglichkeiten im Newsletter des ZDH „Export Info Service" (https://www.zdh.de/ueber-uns/fachbereich-gewerbefoerderung/aussenwirtschaft/newsletter-export-info-service/informationen-andere-kontinente/suedafrika-bausektor-soll-wirtschaft-zum-laufen-bringen/) hingewiesen. Hierzu auch noch im Folgenden: Teil 3, A. I. 1.

53 Vgl. *Meyling,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Nach der amtlichen Definition des DAC sollen nur diejenigen direkten oder indirekten Transfers der Geberländer an Entwicklungsländer erfasst sein, die **erstens** von der öffentlichen Hand stammen, **zweitens** die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer zum Ziel haben, **drittens** im Vergleich zu kommerziellen Transaktionen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen, und **viertens** an Entwicklungsländer, deren Staatsangehörige oder an internationale Organisationen zugunsten der Entwicklungsländer vergeben werden. Nur wenn alle vier Bedingungen erfüllt sind, können Leistungen als ODA verzeichnet werden.[54]

Größtenteils lässt sich die staatliche Hilfe Deutschlands in bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterteilen. Bei der bilateralen Zusammenarbeit tritt ein einzelner Staat als Geber gegenüber dem Partnerland auf, in der multilateralen Zusammenarbeit sind mehrere internationale Einrichtungen als Geber tätig. Als Grundlagen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden offizielle Vereinbarungen zwischen Deutschland und seinen Partnerländern in völkerrechtlich bindender Form geschlossen.[55] Des Weiteren ist Deutschland als Mitglied vieler Organisationen, welche multilaterale Entwicklungshilfe leisten, an der Erarbeitung ihrer Strategien, der Programmgestaltung sowie der Zielumsetzung beteiligt. Beispiele hierfür sind die Mitgliedschaften in den Vereinten Nationen oder der OECD. Die staatliche Entwicklungshilfe wird zumeist durch finanzielle und technische Hilfe geleistet.[56]

II. Private Entwicklungshilfe

Neben der staatlichen Entwicklungshilfe erhalten die Entwicklungsländer auch Hilfen von privaten Gebern. Sie versuchen der Bevölkerung direkt zu helfen. Dieser Ressourcentransfer macht allerdings nur einen kleinen Teil der Entwicklungshilfe aus. Die private Entwicklungshilfe wird zumeist in zwei Arten geleistet: Zunächst findet private Hilfe in Form von Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen, sog. „Foreign Direct Investments", statt. Hierdurch kann ein wichtiger indirekter Beitrag zur Entwicklungshilfe geleistet werden. Jedoch verfolgen die Unternehmen mit diesen Investments nicht gezielt die Unterstützung der Entwicklungs-

54 Vgl. *Lachmann,* Entwicklungshilfe, S. 55.
55 Vgl. *Meyling,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 6.
56 Vgl. *ders.,* Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

länder, vielmehr stehen meist ökonomische Motive der Unternehmen im Vordergrund. Maßgeblich für solche Investments sind die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern.[57]

Im Gegensatz dazu sind Hilfsmaßnahmen privater Organisationen in hohem Maße auf die Armutsbekämpfung sowie Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitswesen fokussiert. Als Akteur treten die sog. „Non-Governmental-Organisations" (NGOs) auf: Dies sind im Allgemeinen unabhängige, private, gemeinnützige Organisationen, deren Ziel es ist, die Bekämpfung der Armut in der Dritten Welt durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort zu erreichen.[58] Der Beitrag der NGOs hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, wobei die Gründe hierfür vielfältig sind: Aufgrund der Vermeidung offizieller Kanäle erreichen die Mittel die Bedürftigen in stärkerem Maße als die staatlichen Institutionen. Zudem können NGOs in größerem Maße Eigeninitiativen der Bevölkerung im Entwicklungsland durch Partizipationsmöglichkeiten aktivieren.[59]

III. Entwicklungspartnerschaften als Public-Private-Partnerships

Im Rahmen der staatlichen und privaten Entwicklungshilfe sind die „Public-Private-Partnerships" (PPPs) in Form der sog. Entwicklungspartnerschaften hervorzuheben. Darunter ist die Zusammenarbeit des Staates mit Unternehmen bei der Realisierung von Projekten zu verstehen, die gleichzeitig einen betriebswirtschaftlichen Nutzen für das beteiligte Unternehmen und einen entwicklungspolitischen Nutzen für die Bevölkerung vor Ort bedeuten.[60] Hierbei fördert das BMZ mittels seiner Durchführungsorganisationen Vorhaben der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern. Ziel ist es, die finanziellen und technischen Möglichkeiten der privaten Wirtschaft zu aktivieren, um Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen und den Unternehmergeist in den Entwicklungsländern zu fördern. Die Entwicklungspartnerschaften sollen die entwicklungspolitische Arbeit effektiver machen und den Transfer von privatem Kapital und Know-How in die Entwicklungsländer fördern.[61]

---

57 Vgl. *Lachmann,* Entwicklungshilfe, S. 205.
58 Vgl. *ders.,* Entwicklungshilfe, S. 220.
59 Vgl. *ders.,* Entwicklungshilfe, S. 221.
60 Vgl. *Kaltenborn/Nobis*, NZBau 2008, 681.
61 Vgl. BMZ (Hrsg.), Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Partnerschaften werden zumeist in zwei Formen durchgeführt: Entweder werden die Entwicklungspartnerschaften in die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit direkt integriert, oder es werden kurzfristige Partnerschaftsprojekte lediglich finanziert.[62] In der ersten Variante wird nach der Schließung einer verbindlichen Projektvereinbarung auf zwischenstaatlicher Ebene eine Durchführungsorganisation mit der Leistung des Projektbeitrags beauftragt, wobei die Privatwirtschaft bereits im Planungsstadium beteiligt ist. Diese Form wird meist für die Realisierung von größeren Vorhaben genutzt. Bei der zweiten Variante soll dem Bedürfnis der Unternehmen nach einer flexiblen und möglichst unbürokratischen Zusammenarbeit Rechnung getragen werden. Hier werden zumeist Vorhaben von geringem Umfang oder kürzerer Laufzeit finanziert (in der Regel drei Jahre). Daher können auch kleine und mittelständische Unternehmen teilnehmen. Die Durchführungsorganisationen unterstützen hier die von den Privatunternehmen vorgeschlagenen Projekte in finanzieller Hinsicht.[63]

IV. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit

Als historisches Vorbild für das Engagement von Selbstverwaltungskörperschaften in der Entwicklungshilfe kann die kommunale Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden. Die Beteiligung der Gemeinden an der Entwicklungszusammenarbeit begann bereits in den 80er-Jahren.[64]

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit umfasst nach der Definition der Friedrich Ebert Stiftung „[…] im weiteren Sinne alle Arten von Engagement zur Nord-Süd Thematik in einer Stadt oder Gemeinde, wobei vorhandenes Bürgerengagement von der jeweiligen Stadt- und Gemeindeverwaltung mehr oder weniger intensiv aufgegriffen und unterstützt wird."[65] Es soll zwischen einer Gemeinde im Industrieland und einer vergleichbaren Körperschaft im Entwicklungsland eine Zusammenarbeit entstehen. Diese Art der Zusammenarbeit ist besonders flexibel, da sie in der untersten staatlichen Ebene wurzelt und keine komplizierten Hierarchieebenen durchläuft.[66] Die Kommunen entwickeln lokale Lösungen

62 Vgl. *Kaltenborn/Nobis*, NZBau 2008, 681.
63 Vgl. *dies.*, NZBau 2008, 681 (682).
64 Vgl. *Lehnberger*, Kommunale Entwicklungshilfe, S. 26 ff.
65 *Fröhlich/Lämmlin*, Kommunale Entwicklungspolitik, S. 12.
66 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

für globale Probleme. Durch ihre strukturell bedingte Basisnähe und die Überschaubarkeit der Strukturen kann die kommunale Entwicklungszusammenarbeit oftmals besser auf die Bedürfnisse der Bürger in den Partnergemeinden eingehen.[67]

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit hat letztendlich das Ziel, dass sich die Bürger mit den Entwicklungsländern und deren Politik, Kultur und Wirtschaft auseinandersetzen und dann – durch diese Erkenntnisse motiviert – Hilfe leisten. Genau genommen hat die kommunale Entwicklungszusammenarbeit damit zwei Zielgruppen: Sie richtet sich an die hiesige Bevölkerung und an die Bewohner der Gemeinde im Entwicklungsland.[68] Diese „Dualität" der Entwicklungszusammenarbeit in Form von Partnerschaften wird auch für die Handwerkskammern als Interessenvertretungsverband von entscheidender Bedeutung sein.

E. Standorte der Entwicklungszusammenarbeit

Nach der Darstellung der Arten und Formen der Entwicklungszusammenarbeit soll abschließend noch auf die Standorte der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen werden. Zusammenfassend können die Maßnahmen in zwei Standortformen eingeteilt werden: Zunächst ist die klassische Erbringung der Entwicklungshilfe im Entwicklungsland zu nennen. Darunter ist vor allem der Ressourcentransfer in Form von Geld oder Sachleistungen in die Partnerländer zu verstehen. Aber auch die Entsendung von Hilfs- und Fachkräften in die Entwicklungsregionen fällt in diesen Bereich.[69] Der Standort dieser Form der Entwicklungszusammenarbeit soll als „Outgoing" bezeichnet werden.

Darüber hinaus kann die Entwicklungszusammenarbeit aber auch am Standort der Geberparteien verortet sein. Für die Öffentlichkeitsarbeit bei der lokalen Bürgerschaft ist dies ohnehin der Fall. Des Weiteren können jedoch auch Austauschprogramme o.ä. durchgeführt werden, in denen Bedürftige aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer kommen, um in den dortigen Ausbildungseinrichtungen Schul- und Berufsqualifikationen, oder auch Berufserfahrung bei Praktika zu erlangen. Im Anschluss kehren sie dann mit einer besseren Perspektive zurück in ihr Heimatland. Allerdings besteht auch die Möglichkeit zur Integration der Teilnehmer.

---

67 Vgl. *Fröhlich/Lämmlin,* Kommunale Entwicklungspolitik, S. 37.
68 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.
69 Vgl. *ders.,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 204 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Denkbar wäre die vorübergehende oder auch dauerhafte Eingliederung in das Industrieland. Nachfolgend soll dieser Typus als „Incoming" bezeichnet sein.

F. Bisherige Projekte des Handwerks

Seit einigen Jahren werden auch in den Handwerksorganisationen vereinzelt Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in Angriff genommen. Insbesondere werden seit einiger Zeit sog. Partnerprogramme in Zusammenarbeit mit dem Bund durchgeführt.

I. KVP und BBP – Projekte

1. Projektübersicht

Das Programm der Kammer- und Verbandspartnerschaften (KVP) existiert bereits seit 1991. Gegenstand der Förderung durch das BMZ ist die „partnerschaftliche Zusammenarbeit von Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft" aus Deutschland und den Partnerländern.[70] Die KVP-Projekte haben das primäre Ziel, Kammern und Verbände, ihre Organisationsstrukturen und die Qualität ihres Dienstleistungsangebots im Kooperationsland zu stärken.[71] Dabei kooperieren deutsche Kammern und Verbände mit vergleichbaren Einrichtungen in Partnerländern. Sie bringen ihre Kompetenzen ein, um die Entwicklung des Privatsektors zu unterstützen.[72] Im Mittelpunkt der Projekte stehen die Unterstützung und Beratung der ausländischen Partner mit dem Ziel, ihr Engagement und ihre Kompetenz als Dienstleister für kleine und mittelständische Unternehmen sowie als Interessenvertreter gegenüber staatlichen Institutionen zu stärken. Ausdrücklich gewünscht sind auch Synergien für die deutsche Wirtschaft, wie sie durch Delegationsreisen oder die Nutzung der aufgebauten Kontakte vor Ort entstehen.[73] Schwerpunkte der Projektzusammenarbeit sind u.a. die Verbesserung der Managementinstrumente und -strukturen, die Bereitstel-

70 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP - Infoblatt, S. 1.
71 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), BBP-BMZ-Handreichung, S. 3.
72 https://www.sequa.de/projekte-programme/kvp-bbp/
73 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP - Infoblatt, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lung neuer Dienstleistungsangebote, sowie die Unterstützung der Interessenvertretung für bessere Rahmenbedingungen.[74]

Das Programm für Berufsbildungspartnerschaften (BBP) folgt im Wesentlichen dem KVP-Programm, setzt jedoch den Schwerpunkt auf die Kooperation von Staat und Wirtschaft in der beruflichen Bildung. Konkret geht es dabei um den Transfer von Know-How in Kooperationsländer durch einen Erfahrungsaustausch zwischen ähnlichen Einrichtungen der Wirtschaft im Hinblick auf ihre Funktion in der Berufsbildung.[75] Das übergreifende Ziel der Berufsbildungspartnerschaften besteht darin, den Unternehmen in den Partnerländern qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung zu stellen und die Armut durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Menschen zu reduzieren. Die BBP-Projekte sollen dazu durch ein größeres und qualitativ höherwertiges Angebot an praxisorientierter beruflicher Aus- und Weiterbildung beitragen.[76] Beispiele für Ausbildungsfelder sind u.a. die Weiterbildung von Berufsschullehrern und betrieblichen Ausbildern, die Einführung von praxisorientierten Modellausbildungsgängen, oder die Bereitstellung von Lehr- und Prüfungsmaterialien.[77]

2. Akteure

Die KVP- bzw. BBP-Projekte werden von der sequa gGmbH im Auftrag des BMZ koordiniert und gesteuert. Die sequa gGmbH ist eine weltweit tätige gemeinnützige Entwicklungsorganisation. Sie führt seit 1991 in enger Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft Programme und Projekte der internationalen Zusammenarbeit durch.[78] Gesellschafter der sequa sind die vier Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft: BDA, BDI, DIHK und der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) sowie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) als größter Anteilseigner (49 %).[79] Als Bundesunternehmen verfolgt die GIZ die Ziele der Bundesregierung in der internationalen Zusammenarbeit, dabei insbesondere die Projekte des BMZ.[80]

74 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 21.
75 Vgl. BMZ (Hrsg.), BBP-Handreichung, S. 3.
76 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), BBP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 21.
77 https://www.sequa.de/projekte-programme/kvp-bbp/
78 https://www.sequa.de/sequa/wer-wir-sind/
79 https://www.giz.de/de/ueber_die_giz/549.html
80 https://www.giz.de/de/ueber_die_giz/273.html

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Initiative für die Zusammenarbeit in einem Projekt geht zwar oftmals von den interessierten deutschen Organisationen, also z.B. den Handwerkskammern aus,[81] allerdings fungiert die sequa gGmbH als Antragsteller für die Fördermittel des BMZ. Nach der Bewilligung eines Projekts wird sequa Zuwendungsnehmer und schließt mit der durchführenden Organisation eine Weiterleitungsvereinbarung. Auf dieser Basis wird der deutsche Partner zum Projektträger und damit für die Projektdurchführung verantwortlich.[82] Das BMZ stellt den Projektträgern also über die sequa gGmbH als Zuwendungsnehmer die benötigten Fördermittel für die Projektdurchführung zur Verfügung.

3. Beitrag des Handwerks

Die Projektträger übernehmen in den Programmen die direkte Verantwortung für die Projektdurchführung. Auch die fachliche Steuerung liegt in ihrer Hand. Hierfür setzt man eigenes sowie externes Personal ein. Insbesondere wird ein Langzeitexperte angestellt, der als Vollzeitkraft vor Ort Koordinations- und Beratungsaufgaben übernimmt.[83] Dieser kann entweder ein am Partnerort ansässiger oder ein dorthin entsandter Mitarbeiter sein.[84] Darüber hinaus werden für einen kurzen Zeitraum auch sog. Kurzzeitexperten entsandt. Sie übernehmen insbesondere Aufgaben im Bereich Beratung und Training, aber auch Dolmetscher- oder Moderationstätigkeiten.[85]

Die Projekte haben eine Laufzeit von bis zu sechs Jahren. Sie sind in Abschnitte über eine Dauer von drei Jahren aufgeteilt, wobei die Fördermittel ebenfalls für diese einzelnen Abschnitte bereitgestellt werden.[86] Das BMZ bewilligt in der Regel für jedes Projekt Fördermittel in einer Höhe von 700.000 – 1.000.000 €.[87] Dabei können sogar bis zu 100 % der Gesamtausgaben finanziert werden, sofern der Projektträger kein „eigenes wirtschaftliches Interesse" an der Projektdurchführung hat.[88] Zwar wird die Erbringung von Eigenleistungen des Projektträgers grundsätzlich erwartet, eine

81 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 20.
82 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.
83 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 1.
84 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch Projektabrechnung, S. 41.
85 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch Projektabrechnung, S. 46.
86 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.
87 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 1.
88 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

verbindliche Vorgabe zur Höhe der Eigenleistungen gibt es aber nicht.[89] Die Eigenleistungen der Handwerkskammern bei den Projekten haben normalerweise einen Gegenwert von ca. 60.000 – 120.000 € und entstehen meistens bei der internen Organisation der Partnerschaft. Diese Kosten sind jedoch überwiegend kalkulatorischer Art, d.h. es werden keine eigens für die bereitgestellten Finanzmittel in der Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet, sondern bereits existierende Ressourcen (Mitarbeiter, Büroräume etc.) für das Projekt verwendet.[90]

4. Aktuelle Beispiele

Von den insgesamt 26 laufenden und sieben geplanten KVPs werden zwei KVPs von Handwerkskammern in mit einem Gesamtvolumen von 1,7 Millionen € durchgeführt, der KVP-Antrag einer Handwerkskammer ist in Prüfung.[91] So führt die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main seit Ende 2019 ein KVP-Projekt in Partnerschaft mit dem „Office National de l'Artisanat" in Tunesien durch. Des Weiteren führt die Handwerkskammer Köln in Partnerschaft mit den Einrichtungen der mittelständischen Wirtschaft und Handwerker in Togo ein KVP-Projekt durch. Letztlich ist ein KVP-Projekt der Handwerkskammer Koblenz mit Unternehmerverbänden im Westbalkan in Planung.[92]

Bei den BBP-Programmen werden von deutschen Handwerksorganisationen (darunter 13 Handwerkskammern) 18 Projekte durchgeführt, sechs BBP-Anträge von Handwerksorganisationen (darunter vier Handwerkskammern) sind in Prüfung. Das Gesamtvolumen der laufenden BBP beträgt ca. 16,2 Millionen €.[93] Unter anderem führt die Handwerkskammer des Saarlandes seit 2018 ein BBP-Projekt mit der „Agence Tunisienne de la Formation Professionelle" (AFP) durch, auch die Kammer Hamburg betätigt sich im Rahmen einer BBP in Partnerschaft mit dem tansanischen Arbeitgeberverband ATE. Weitere BBP der Handwerkskammern Koblenz und Hannover sind in Planung.[94]

---

89 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 11.
90 So die allgemeinen Aussagen der Mitarbeiter einiger Kammern sowie der Durchführungsorganisationen in mit dem Verf. geführten Gesprächen.
91 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 2.
92 Übersicht der sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.
93 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 2.
94 Übersicht der sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

5. Abschließende Beurteilung/Einordnung

Das BMZ ordnet die KVP/BBP-Projekte als private Entwicklungszusammenarbeit ein. Die Projekte sind jedoch aufgrund der überwiegenden Finanzierung durch das BMZ sowie der Steuerung durch die Tochtergesellschaft sequa gGmbH m.E. eher als staatliche Entwicklungszusammenarbeit, bei Partnerverbänden privater Organisationen, als gemischte staatlich-private Entwicklungszusammenarbeit einzustufen. Im Falle der Handwerkskammern tritt allerdings eine Körperschaft des öffentlichen Rechts als durchführender Akteur auf, es liegt daher prinzipiell eine rein staatliche Entwicklungszusammenarbeit vor. Dennoch nehmen die Kammern als Interessenvertretung der Privatwirtschaft eine Mittlerstellung ein. Auch die Organisation und Durchführung der Partnerschaftsprojekte gleicht dem Modell der Public-Private Partnerships. Die Projektpartnerschaften entsprechen im Ergebnis am ehesten dem Modell der PPPs. Die Leistungen der Projektträger erfolgen hauptsächlich durch ihren Know-How-Transfer und sind somit überwiegend der technischen Hilfe zuzuordnen. Die BBP-Projekte entsprechen fast überwiegend den KVP-Projekten, richten aber den Fokus noch mehr auf die Berufsbildung. Deswegen hat sich das Engagement der Handwerkskammern überwiegend von den anfangs existierenden KVP- auf die BBP-Projekte konzentriert. Hier werden die meisten Engagements der Handwerkskammern durchgeführt.[95]

Die Besonderheit dieser Projektpartnerschaften liegt darin, dass diese nicht rein bilateral organisiert sind, sondern drei bzw. mit dem Partner im Entwicklungsland vier Akteure zusammenarbeiten. An vorderster Stelle steht das BMZ als Zuwendungsgeber. Es bewilligt Zuwendungen an private Partner auf Grundlage einer Förderrichtlinie. Als Antragsteller für das Projekt erhält sodann die sequa gGmbH die Zuwendung des BMZ, um diese an den Projektträger weiterzuleiten. Sie soll nachfolgend als „Zuwendungsverwalter" bezeichnet sein, da von ihr die Zahlungen für entsprechende Projektabschnitte geprüft und dann an den Projektträger ausgezahlt werden. Der ausführende Teil des Projekts obliegt dann den Handwerkskammern als Projektträger. Diese erbringen die jeweilige Leistung in der Partnerschaft mit den Entwicklungsländern in eigener Verantwortung. Der Zuwendungsverwalter steht hierbei nur beratend zur Seite.

Für die Handwerkskammern als Projektträger bedeutet dies, dass sie nicht in direkter Weise mit dem Zuwendungsgeber in Verbindung treten. Vielmehr besteht nur ein mittelbares Rechtsverhältnis. Die Projekt-

95 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.2020, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

träger werden nicht Vertragspartner des BMZ oder Begünstigter des Zuwendungsbescheides. Zuwendungsempfänger wird zunächst der Zuwendungsverwalter. Diesem wird im Zuwendungsbescheid aufgegeben, die Auflagen und Regelungen des Zuwendungsbescheides zum Bestandteil des Vertrages mit dem Projektträger zu machen.[96] Die aus der Zuwendung erwachsenden Pflichten gelten also in einer Verpflichtungskette gegenüber dem Projektträger fort, ohne dass dieser dem BMZ als Zuwendungsgeber direkt verpflichtet ist. Dies zeigt auch der Vertrag zwischen Zuwendungsverwalter und Projektträger (Weiterleistungsvereinbarung): Rückzahlungsansprüche durch das BMZ werden eben nicht direkt beim Projektträger, sondern zunächst beim Zuwendungsverwalter geltend gemacht. Dieser kann ggf. dann beim Projektträger Regress nehmen.[97]

II. Sonderinitiative „Partner Afrika"

Im Rahmen des Marshallplans mit Afrika[98] und der G20 Investitionspartnerschaft „Compact with Africa"[99] hat das BMZ 2017 die Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung gestartet,[100] welche ausdrücklich auch die Berufsbildungspartnerschaften von Kammern miteinbeziehen soll. Ziel der Initiative ist es, die Bedingungen für Privatinvestitionen zu stärken sowie bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bevölkerung in Afrika, u.a. in Äthiopien, Ghana, Marokko, Tunesien und dem Senegal, zu schaffen.[101]

Als Voraussetzung für die Teilnahme sollen die Projekte sog. Schlüsselindikatoren verwirklichen: Die wichtigsten Indikatoren, die durch die Projekte erhöht werden sollen, sind die Anzahl Neubeschäftigter, die Anzahl an Menschen mit verbessertem Einkommen sowie die Anzahl an Ausbildungsabsolventen.[102] Die Finanzierung der Fördermaßnahmen einschließlich der notwendigen Personalressourcen vor Ort und beim deutschen Projektträger erfolgt durch das BMZ, wobei Mittel bis zu 500.000 € bereit-

96 BMZ, Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft vom 10.01.1997, S. 4 (3.2).
97 Sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 4.
98 Ausführlich hierzu: BMZ (Hrsg.), Afrika und Europa.
99 https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html
100 https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/sonderinitiative-ausbildung-beschaeftigung
101 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 1.
102 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gestellt werden können. Die Dauer der Projekte liegt bei ungefähr drei Jahren.[103]

Die Sonderinitiative bestätigt, dass sich die bisherigen Engagements der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit bewährt haben und von staatlicher Seite hoch anerkannt sind. Darüber hinaus zeigt sie das weiterhin steigende staatliche Interesse, weitere Kammerorganisationen für neue Projekte zu gewinnen. Letztlich macht die Initiative deutlich, dass auch im Bereich der Berufsbildungspartnerschaften der Kontinent Afrika zunehmend in den Fokus der Engagements rücken soll.

III. Skilled Crafts-Projekt

Das „Skilled Crafts and Trades Network 4 Africa" – Projekt wurde 2016 von der GIZ im Auftrag des BMZ ins Leben gerufen. Dabei sollen engagierte Handwerker und Handwerkerinnen für die Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden.[104] Hierfür werden unter anderem Ausbildungskurse angeboten, die den engagierten Handwerkern u.a. Sprachkenntnisse sowie das notwendige Wissen für den Einsatz in der Entwicklungszusammenarbeit, z.B. in den Bereichen Unternehmensgründung oder Außenwirtschaft, vermitteln.[105] Langfristiges Ziel ist es, ein Netzwerk der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit im Handwerk aufzubauen. Dafür wurde bereits die Webpräsenz „Handwerksforum" ins Leben gerufen, auf der sich Interessenten registrieren können, um sich in der Community für Entwicklungspartnerschaften zu vernetzen.[106] Darüber hinaus werden auch immer wieder Informationsveranstaltungen durchgeführt, die über spezifische Regionen und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit berichten.[107]

Im Unterschied zu den bereits genannten Projekten adressiert Skilled Crafts also nicht nur Handwerkskammern, sondern vor allem auch Betriebe sowie die Handwerker selbst: Über die Veranstaltungen und das Kontaktportal kann jeder interessierte Handwerker an der Entwicklungszusammenarbeit teilhaben. Dadurch soll die Eigeninitiative jedes Einzel-

103 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 3.
104 Vgl. GIZ (Hrsg.), Skilled Crafts Factsheet, S. 1.
105 https://www.skilledcrafts.org/fortbildung/
106 https://www.skilledcrafts.org/handwerksforum/
107 https://www.skilledcrafts.org/veranstaltungen/

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nen aktiviert werden.[108] Das Angebot für Teilnahmemöglichkeiten bei Skilled Crafts erstreckt sich von Kurzeinsätzen über Einzelprojekte bis hin zu langfristigen Partnerschaften. Dabei ist auch die Finanzierung von besonders interessanten Projekten durch den hierfür eingerichteten „Handwerksfonds" möglich.[109]

IV. Exkurs: Internationaler Meister

Im Rahmen der o.g. Projekte der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit wird vereinzelt angeboten, eine berufsbegleitende Fortbildung zum sog. „Internationalen Meister" zu machen. Diese Möglichkeit besteht bisher bei den Handwerkskammern Rhein-Main und Schwaben. Der Lehrgang richtet sich in erster Linie an Handwerker mit einer Meisterausbildung, bzw. einem Fortbildungsabschluss nach dem Berufsbildungsgesetz zum Industriemeister.[110] Es können aber auch Interessenten ohne Meisterabschluss die Fortbildung mit dem Titel der „Internationalen Fachkraft" abschließen.[111] Ziel der Fortbildung ist der Erwerb einer Zusatzqualifizierung, die sich nahtlos an die Meisterausbildung anschließt, um jungen Handwerkern als primäre Zielgruppe die Möglichkeit zu bieten, zu Beginn ihrer Karriere als Führungskraft Auslandserfahrung zu sammeln.[112] Hierfür werden die Teilnehmer bei den Lehrgängen u.a. in den Bereichen internationales Projektmanagement, Unternehmungsgründungswissen, interkulturelle Kompetenzen, und internationale Berufsbildungssysteme geschult.[113] Auch Sprachkurse, in denen bestehende Kenntnisse aufgefrischt oder sogar neue Sprachen erlernt werden können, stehen zur Auswahl.[114] Neben den Kursen beinhaltet der Lehrgang einen Erfahrungsaufenthalt bei einem Entwicklungsprojekt im Ausland, welcher

108 Vgl. GIZ (Hrsg.), Von Handwerker zu Handwerker, S. 1.
109 https://www.skilledcrafts.org/beispiele-der-zusammenarbeit/#Handwerksprojekte
110 https://www.hwk-rhein-main.de/de/weiterbildung/internationaler-meister-werden
111 https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530
112 https://www.itb.de/projekte/details/internationaler-meister.html
113 https://www.hwk-rhein-main.de/de/weiterbildung/internationaler-meister-werden
114 https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

durch die Kurseinheiten vorbereitet wird.[115] Für den Aufenthalt stehen den Teilnehmern zahlreiche Partnerorganisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit, wie z.B. die GIZ, zur Verfügung, die ein breites Angebot an Einsatzmöglichkeiten in verschiedenen Ländern anbieten.[116] Für die Absolventen ergeben sich als Chancen, im Anschluss sich beruflich ins Ausland zu verändern, den eigenen Horizont zu erweitern[117] oder auch internationale Geschäftskontakte zu knüpfen.[118]

Durch das Programm wird erstmals eine Brücke von der Entwicklungszusammenarbeit der Kammern zu ihren Mitgliedern gebaut, sodass diese nunmehr auch unmittelbar in der Entwicklungszusammenarbeit teilnehmen und von den Erfahrungen profitieren können. Die Lehrgänge sind ein gutes erstes Mittel, um die notwendige Beteiligung der Mitglieder der Handwerkskammern bei ihren Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.

V. Rechtliche Einordnung

Die rechtlichen Vereinbarungen in der Entwicklungszusammenarbeit werden in vielen denkbaren Formen geschlossen. Eine einheitliche Vorgehensweise in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit existiert dabei nicht. Nachfolgend sollen die wichtigsten Formen der rechtlichen Vereinbarungen dargestellt werden.

1. Arten von Vereinbarungen

Die Untersuchung möglicher Vereinbarungen kann zunächst in drei Stufen unterteilt werden. Auf der ersten Stufe stehen die sog. Projektabkommen oder Regierungsübereinkünfte, welche völkerrechtliche Relevanz entfalten.[119] Solche Vereinbarungen werden entweder von der Bundesrepu-

115 https://www.rhein-main-campus.de/de/news-und-veranstaltungen/kurstipp-internationaler-meister
116 https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530
117 https://www.hwk-schwaben.de/artikel/fachmann-fachfrau-fuer-internationale-zusammenarbeit-71,0,3791.html
118 https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/der-internationale-meister-als-tor-zur-welt/150/3094/361913
119 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 121.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

blik Deutschland oder den Bundesländern geschlossen.[120] Voraussetzung für die Schließung ist jedoch, dass die Parteien Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, mithin Völkerrechtssubjekte sind.[121] Die Bundesländer sind gem. Art. 32 Abs. 3 GG partiell völkerrechtsfähig und können eigene Abkommen mit Zustimmung der Bundesregierung schließen[122] oder ihre Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit einem Abkommen des Bundes unterstellen. In der Praxis sind solche völkerrechtlich relevanten Abkommen in der Entwicklungszusammenarbeit eher selten. Sie werden lediglich bei einer besonderen Sicherheitslage oder wegen eines entsprechend hohen Mittelaufwands für Projekte vereinbart.[123] Die Handwerkskammern selbst hingegen sind keine Völkerrechtssubjekte. Daher können sie keine völkerrechtsförmigen Verträge abschließen.[124]

Auf der nächsten Ebene lassen sich Kooperationsvereinbarungen zusammenfassen, bei denen zwischen den Geber- und Nehmerparteien zwar keine völkerrechtlich relevanten, aber dennoch verbindliche Vereinbarungen getroffen werden. Diese Vereinbarungen haben konkrete Finanzierungszusagen, Leistungsinhalte sowie die Dauer der Zusammenarbeit zum Gegenstand.[125] Je konkreter die Materien im Detail geregelt sind, desto eher lässt sich ein tatsächlicher rechtlicher Bindungswille der Parteien annehmen.[126] Besonders für die Zusammenarbeit in einzelnen Projekten bieten sich sog. Projektverträge an, in denen die Ziele, die einzelnen Maßnahmen sowie die Dauer des Projekts festgelegt werden.[127]

Auf letzter Stufe lassen sich dann die rechtlich unverbindlichen Absichtserklärungen zusammenfassen. Diese können zwar auch Partnerschaften zum Gegenstand haben, bei diesen Vereinbarungen werden jedoch nur lose Parameter einer Zusammenarbeit festgelegt oder bloße Absichten bekundet. Konkrete Pflichten werden jedoch nicht formuliert.[128] Solche Vereinbarungen sind am meisten verbreitet, da keine Pflicht zur Schließung verbindlicher Verträge besteht und die Parteien in der Durchführung ihrer Projekte flexibel bleiben. Hinzu kommt, dass politische, sprach-

120 Vgl. *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 32 Rn. 6.
121 Vgl. *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 32 Rn. 32.
122 Vgl. *Heintschel von Heinegg/Frau*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 32 Rn. 19.
123 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 114 f.
124 Ebenso für die Gemeinden: *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 174.
125 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 117.
126 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 178 f.
127 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 124.
128 Vgl. *ders.,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 126.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

liche oder logistische Hindernisse unvorhersehbare Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit nehmen können. Letztlich können beim jeweiligen Partner keine Ansprüche auf Leistungen eingefordert werden.[129]

Mit Ausnahme der Abkommen und Übereinkünfte, welche einen „Ratifizierungsvorgang" nach sich ziehen, kann der jeweilige Vereinbarungsgehalt im Einzelfall nur durch Auslegung ermittelt werden, da die Partner selten ausdrücklich einen konkreten Vertragstypus wählen. Dabei sind insbesondere die Motive der Vertragspartner und der Verlauf der bisherigen Beziehungen zu berücksichtigen.

2. Einordnung der Verträge aus der Praxis

Die Handbücher sowie die Vereinbarungen im Rahmen der Projektpartnerschaften zeichnen keine klare Linie für den Charakter der Erklärungen vor. So soll als Initiative für ein Projekt eine längere Beziehung zwischen Partnerländern vorausgehen, die nicht nur aus verbalen Erklärungen besteht. Die Partner sollen in einen offenen und transparenten Dialog treten und zur Einhaltung von Verpflichtungen gegenüber dem Partner bereit sein.[130] Es wird also im Vorfeld keine Existenz von verbindlichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Partnern in den Entwicklungsländern gefordert. Es werden allenfalls rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen vorausgesetzt. Als geeignet werden ausländische Partner dann angesehen, wenn sie sich in einem politischen Umfeld befinden, das für die Entwicklung realistische Chancen bietet.[131] Da bereits die Zusammenarbeit in Ländern mit angespannter politischer- oder Sicherheitslage ausgeschlossen wird, besteht auch kein besonderer Bedarf für eine völkerrechtlich bindende Vereinbarung. Es kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass im Vorfeld der Projekte zwischen den Projektträgern und dem Partner im Entwicklungsland lediglich Vereinbarungen ohne rechtliche Bindungskraft geschlossen werden.

Zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger hingegen werden nach der Projektbewilligung verbindliche Bedingungen für die Projektdurchführung sowie die Berichterstattung und Rechnungslegung

---

129 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 177.

130 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 23.

131 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

geschlossen. In einer Weiterleitungsvereinbarung werden die Modalitäten der Zusammenarbeit, basierend auf der Förderrichtlinie des BMZ, formuliert. Der Charakter der Vereinbarung ist privatrechtlicher Natur.[132] Es besteht hier abermals keine öffentlich-rechtliche oder gar völkerrechtliche Bindung, zumindest werden aber im Verhältnis der Parteien in der Projektdurchführung rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen.

Infolge dieses Vertrags wird vom Projektträger mit dem Partner im Entwicklungsland eine sog. „Durchführungsvereinbarung" geschlossen. Darin werden u.a. die von beiden Parteien zu erbringenden Leistungen, das Ziel und die Dauer des Projekts festgelegt.[133] Darüber hinaus sind auch Vereinbarungen bzgl. des Eigentums und der Nutzung von Ausrüstungsgegenständen enthalten. Hier werden also erstmals detaillierte Vereinbarungen zwischen den unmittelbaren Projektbeteiligten, also Projektträger und Partner, getroffen. Die Durchführungsvereinbarung lässt sich daher am ehesten dem oben skizzierten Projektvertrag zuordnen. Jedoch fehlen auch hier Festlegungen zur Rechtswahl, dem Gerichtsstand und zur Streitbeilegung allgemein. Darüber hinaus besteht für beide Parteien ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund. Ein solcher liegt insbesondere vor, wenn das BMZ aus entwicklungspolitischen oder sonstigen Gründen die Förderung des Vorhabens einstellt.[134] Dadurch wird dem Projektträger, aber auch dem Projektpartner, ein schneller und unkomplizierter Rückzug aus dem Projekt bei Komplikationen ermöglicht.

3. Bedeutung für die Parteien

Wie dargelegt, werden im Vorfeld der Projektpartnerschaften keine rechtlich verbindlichen Verträge zwischen den Projektträgern der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Partnern im Ausland geschlossen. Sofern Vereinbarungen getroffen werden, sind diese meist Absichtsbeurkundungen. Bindende Verpflichtungen entfalten sich erst infolge der Projektbewilligung zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger. Diesem Verhältnis entspringt auch die Praxis zur Schließung des Durchführungsvertrages mit dem Projektpartner. Die Verträge werden ausschließlich in privatrechtlicher Form geschlossen.

---

132 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 36.
133 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch für die Zusammenarbeit, S. 202 f.
134 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch für die Zusammenarbeit, S. 204.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Keine der geschlossenen Vereinbarungen weist jedoch eine völkerrechtliche Bindung auf. Die Durchführungsvereinbarung mit dem Projektpartner beinhaltet zudem keine Klausel für das anwendbare Recht bzw. den Gerichtsstand bei Streitigkeiten. Dies hat zur Folge, dass für Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit nur bedingt Ansprüche eingefordert oder gar eingeklagt werden können.[135] Der Verzicht auf eine vollumfängliche Bindungswirkung in der Entwicklungszusammenarbeit könnte für die Akteure darin begründet liegen, dass das Engagement aus Sicht der Geberparteien freiwillig erfolgt bzw. erfolgen soll. Deshalb soll man sich bei Widrigkeiten ohne zwischenstaatliche Konflikte zurückziehen können. Mittelbar liegt jedoch zwischen den Beteiligten durch die privatrechtlichen Projektvereinbarungen eine Bindungswirkung vor: Hier besteht eine konkrete Leistungsbeziehung, die zwar zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger vereinbart ist, aber konkrete Leistungsinhalte für den Partner im Entwicklungsland zum Gegenstand hat. Darüber hinaus entfalten auch äußere Umstände wie die Vorkontakte zwischen den Parteien, die Vereinbarung der Absichtsbeurkundungen sowie die öffentliche Meinung eine mittelbare Bindungswirkung.[136]

G. Schlussfolgerungen

Infolge der Definition von Begriffen, Abgrenzung von Erscheinungsformen und Darlegung von relevanten Beispielen der Entwicklungspolitik bzw. Entwicklungszusammenarbeit sind die hieraus erwachsenden juristischen Problemstellungen zu ermitteln und die angestrebten Ziele der Arbeit zu benennen.

I. Steigende Nachfrage an Projekten mit dem Handwerk

Die Darstellung der aktuellen Lage der deutschen Entwicklungspolitik hat für das Handwerk folgende Ergebnisse: Die Entwicklungspolitik möchte sich stärker auf die Partnerschaft mit privater Entwicklungshilfe einlassen und es sollen mehr Projekte gezielter Ausbildungs- und Berufsförderung vorangetrieben werden. Aus diesem Grund steigt auch die Nachfrage bei

135 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 132 f.
136 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 177 f.; ebenso *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 133.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den Handwerkskammern als Partner für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies macht es zum einen notwendig, die rechtliche Zulässigkeit der Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen. Zum anderen besteht jedoch auch die Möglichkeit, rechtliche Lösungen zu suchen, die ein Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit attraktiver machen, was letztendlich zu einer erhöhten Teilnahmebereitschaft der Kammern und einer verbesserten Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe führen kann.

II. Rechtliche Fragestellungen

Aus der erfolgten Darstellung der Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich für die Handwerkskammern folgende rechtliche Fragestellungen, die im Zuge der Arbeit behandelt werden sollen.

1. Formen der Entwicklungszusammenarbeit und Aufgabenbereich der Kammer

Es wurden bereits die verschiedenen Formen möglicher Entwicklungszusammenarbeit dargestellt. Besonders im Bereich der finanziellen sowie der technischen Hilfe sind große finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich, um einen spürbaren Beitrag leisten zu können. Die Verwendung von kammereigenen Ressourcen ist jedoch grundsätzlich an die Wahrnehmung der Kammeraufgaben des § 91 HwO gebunden. Dass die Entwicklungszusammenarbeit die Interessen der Handwerkswirtschaft nur am Rande berührt, kann aufgrund der Offensichtlichkeit bereits vorweggenommen werden.

Aus dieser Erkenntnis heraus stellt sich die Frage, ob und welche Belange des Handwerks bei der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern verfolgt werden und inwiefern diese bestmöglich verwirklicht werden können. Des Weiteren ist fraglich, ob und in welchem Umfang eine Handwerkskammer Entwicklungszusammenarbeit leisten darf. Dies kann auch zur Folge haben, dass manche Formen der Entwicklungshilfe gänzlich ausscheiden.

Um diese Fragen zu ermitteln, sollen relevante Belange aus § 91 HwO mit Vorteilen der Entwicklungszusammenarbeit verglichen werden. Zusätzlich sollen Mechanismen zur Verbesserung der Beteiligung der Mitglieder der Handwerkskammern untersucht werden. Des Weiteren sollen

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

die bisherigen Engagements in ihrer rechtlichen Durchführung beleuchtet werden, um optimale Bedingungen für die Handwerkskammern zu ermöglichen.

2. Ort der Entwicklungsprojekte und Regionalität der Handwerkskammern

Die Standorte der Entwicklungszusammenarbeit wurden als Outgoing und Incoming definiert. Es stellt sich hier zunächst die Frage, ob bei einem Incoming-Projekt Leistungen der Handwerkskammern an die Partnerländer als „Nicht-Mitglieder" erbracht werden dürfen. Darüber hinaus ist fraglich, ob sich die Handwerkskammern bei Outgoing-Projekten überhaupt über ihren festgelegten Kammerbezirk hinaus betätigen dürfen. Um diese Fragen zu beantworten, soll das Merkmal Regionalität des Kammerbezirks genau untersucht werden und hieraus mögliche Voraussetzungen für die Anknüpfung an die regionale Tätigkeit der Handwerkskammern gewonnen werden.

3. Public Private Partnerships und Status der Handwerkskammern

Die Handwerkskammern wurden in der Entwicklungszusammenarbeit bisher meist bei Public Private Partnerships in Zusammenarbeit mit dem Staat aktiv. Aus dieser Mischform ergeben sich einige Probleme bzgl. des Status der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit. Hierzulande ist die Handwerkskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet. Bei den Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit fungieren die Kammern im Entwicklungsland aber lediglich als Projektdurchführungspartner des Bundes ohne eigene Hoheitsbefugnisse. Meist liegen den Entwicklungspartnerschaften auch keine bilateralen Vereinbarungen zwischen den Staaten zugrunde, welche den hoheitlichen Status der Kammern begründen könnten. Der Status der Handwerkskammern in den Entwicklungsländern gleicht also dem einer privatrechtlichen Organisation. Dies hat zur Folge, dass einfache administrative Vorgänge, wie z.B. Aufenthaltsgenehmigungen für Mitarbeiter oder die Eröffnung eines Kontos für die Projektdurchführung, langwierig und mühsam sein können. Deshalb sollen die bisherigen Projektvereinbarungen auf anwendbare Rechtsgebiete untersucht werden, um dabei auch

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

mögliche Verbesserungen für die Rechtssicherheit der Vereinbarungen zu erörtern.

4. Flexibilität der Entwicklungszusammenarbeit und rechtliche Kontrolle

Die flexible Handhabung bei den Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit stellen die Handwerkskammer als Verwaltungskörperschaft vor einige Fragestellungen: Wer ist für die Entscheidung über Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit zuständig? In welcher Rechtsform werden die Projekte durchgeführt? In welchem Maß soll über die Projektdurchführung Rechnung gelegt werden? Wie kann ein solches Projekt, das auch weit abseits des Hoheitsgebiets durchgeführt wird, bzgl. der Wahrung des Aufgabengebiets rechtlich überprüft werden? Die aktuelle Rechtsprechung zu diesen Fragen soll mit Blick auf die möglichen Besonderheiten in der Entwicklungszusammenarbeit zugrunde gelegt werden, um Antworten zu finden.

III. Status quo der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit

Seit dem Beginn der Aktivitäten der Handwerksorganisationen in der Entwicklungshilfe Ende der 1990er Jahre ist nach dem ersten Anstieg in der Anlaufphase die Anzahl an Partnern aus dem Handwerk für die Entwicklungszusammenarbeit eher stagniert. Auch die vielen rechtlichen Problemstellungen dürften hierfür ein Ausschlaggeber für die bisherige Zurückhaltung sein. Hinzu kommt, dass (soweit ersichtlich) noch keine Veröffentlichung oder Rechtsprechung zur rechtlichen Zulässigkeit der Entwicklungshilfe von Handwerksorganisationen existiert. Das in den letzten Jahren steigende Interesse des Bundes an der Beteiligung von Handwerksorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit kann durchaus wieder zu einem steigenden Engagement des Handwerks führen. Jedoch muss hierfür auch auf entsprechende Problemstellungen für die Handwerksorganisationen eingegangen werden, um das Engagement attraktiver zu machen. Die Arbeit soll hierzu einen ersten Beitrag liefern.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

IV. Ziele der Arbeit

Die dargestellten Fragestellungen münden in folgende Ziele, die in der Arbeit verfolgt werden. Das primäre Ansinnen ist es, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit eingehend zu untersuchen und Bedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern zu formulieren, bei deren Beachtung eine rechtssichere Durchführung von Projekten möglich ist. Die dafür erforderlichen Erkenntnisse sollen infolge einer verfassungsrechtlichen Analyse der Kammerorganisation als demokratisch legitimierte Selbstverwaltung sowie als Träger legitimer Aufgaben gewonnen werden und im Folgenden auf die Gegebenheiten der Entwicklungszusammenarbeit angewendet werden.

Darauf aufbauend werden Ansätze dargestellt, um die Mitglieder der Handwerkskammer stärker an den Projekten in der Entwicklungshilfe zu beteiligen. Mit Blick auf die Zukunft ist es wichtig, die Projekte der Handwerkskammern stärker auf die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder mit den Partnerländern auszurichten. Nicht zuletzt bestehen hier noch ungenutzte Vorteile für die Mitglieder der Handwerkskammern. Die verbesserte Integration der Mitglieder in die Projekte steigert wiederum deren Akzeptanz und somit auch die Rechtssicherheit der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus liegt die Förderung dieser Aspekte auch im staatlichen Interesse. Die Arbeit soll deshalb anhand der Darstellung von Argumenten auch für eine bessere staatliche Unterstützung der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit werben.

Infolge dieser Erkenntnisse werden anschließend Möglichkeiten de lege ferenda zur Vereinbarung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Aufgabenbereich der Handwerkskammern vorgestellt. Dabei sind auch aktuelle Vorhaben in der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Zudem werden Optionen zur weiteren Förderung der Mitgliederpartizipation aufgezeigt.

Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Abschließend soll ein kurzer Ausblick für die Zukunft auf das Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse erfolgen.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Teil 2: Verfassungsrechtlicher Rahmen

A. Legitime Aufgaben als Zusammenspiel von Pflichtmitgliedschaft und demokratischer Legitimation

Als Ausgangspunkt der Überlegungen zur Rechtmäßigkeit der Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Handwerkskammern ist zu ermitteln, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an legitime Aufgaben einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu stellen sind. Dabei ist insbesondere auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017 einzugehen, in der die Pflichtmitgliedschaft für die Industrie- und Handelskammern, aber gleichermaßen bedeutend für die Handwerkskammern, als verfassungsgemäß erachtet wurde. Diese Beurteilungskriterien für die Verfassungsmäßigkeit sind im Folgenden auf der nachgeordneten Ebene der Rechtmäßigkeit einer konkreten Aufgabe der Handwerkskammern zu erschließen.

I. Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft

Die verpflichtende Mitgliedschaft aller Handwerksbetriebe in den regionalen Handwerkskammern stellt einen Eingriff in die Grundrechte der Betriebe aus Art. 2 Abs. 1 GG dar. Dementsprechend folgt aus Art. 2 Abs. 1 GG das Recht, nicht durch die Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen" Körperschaften in Anspruch genommen zu werden. Die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern ist nach der Rechtsprechung des BVerfG nur gerechtfertigt, wenn die Kammern legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die weder staatlich noch privat ebenso gut verfolgt werden können. Für die IHKs hat das BVerfG zuletzt 2017 bestätigt, dass die Pflichtmitgliedschaft gerechtfertigt ist, da die IHKs legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen.[137]

137 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ebenso wurde bisher vom BVerfG unter Übertragung der Grundsätze aus IHK-Entscheidungen für die Handwerkskammern entschieden:[138] Ihre Aufgaben, namentlich die Gesamtinteressen des Handwerks zu fördern, die Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen untereinander auszugleichen, die Behörden in der Förderung des Handwerks durch Anregungen, Vorschläge und Gutachten zu unterstützen und sie über die Verhältnisse des Handwerks zu unterrichten, oder auch Aufgaben der Selbstverwaltung, beruflichen Ausbildung des Nachwuchses und fachlichen Betreuung ihrer Mitglieder (vgl. im einzelnen §§ 90, 91 HwO), sind legitime öffentliche Aufgaben und rechtfertigen die Pflichtmitgliedschaft.[139]

Für die der Errichtung der Kammern nachgeordnete Ebene der konkreten Aufgabenwahrnehmung ergibt sich, dass aus Art. 2 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Unterlassung von unzulässigen Aufgaben fortwirkt. Eine konkrete Aufgabe ist dann unzulässig, wenn sie den für die Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft gesetzten legitimen Aufgabenbereich überschreitet.[140] Dies bedeutet, dass sich eine konkrete Aufgabe immer als Rechtfertigung für die Pflichtmitgliedschaft gegenüber den Kammerangehörigen messen muss. Der legitime Aufgabenbereich der Handwerkskammern soll daher nachfolgend untersucht werden, um ein Verständnis für die Beurteilung konkreter Aufgaben zu entwickeln.

1. Die Interessenvertretung als Errichtungszweck der Handwerkskammern

Zu den zentralen Merkmalen der Selbstverwaltung zählt insbesondere, dass die Selbstverwaltungsträger über einen eigenen Wirkungskreis verfügen. Darunter ist zu verstehen, dass die Körperschaften bzw. die in ihr Organisierten, eigene wesentliche Angelegenheiten verwalten.[141] Dabei leitet sich der eigene Wirkungskreis vom Staat ab, indem er z.B. durch gesetzliche Regelungen determiniert wird.[142]

---

138 Vgl. BVerfG, Urteil vom 13.10.1971 – 1 BvR 280/66, BVerfGE 32, 54, unter Bezugnahme auf BVerfGE 15, 235 (239 ff.); BVerwG, Urteil vom 17. 12. 1998 – 1 C 7–98, NJW 1999, 2292.

139 Vgl. BVerfGE 32, 54 (64 f.).

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

141 Vgl. *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 27.

142 Vgl. *ders.*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 28.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Die Handwerkskammern werden gem. § 90 Abs. 1 HwO zur Vertretung der Interessen des Handwerks errichtet. Diese Formulierung kann als grundlegende Zwecksetzung der Handwerkskammern angesehen werden, welche die Pflichtmitgliedschaft erst rechtfertigt.[143] Generell ist die Pflichtmitgliedschaft in einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erst durch die Wahrnehmung legitimer öffentlicher Aufgaben gerechtfertigt. Dies ist bei Aufgaben der Fall, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, dass sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss.[144] Bei dieser Wahrnehmung von Aufgaben muss sich die Körperschaft also sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber der Gesellschaft, insbesondere den Mitgliedern, rechtfertigen.[145] Diese Mittlerstellung führt in der Literatur unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich der Interessenvertretung.

a. Bisherige Wahrnehmung der Interessenvertretung in der Literatur

Der bisherigen Literatur zur Bestimmung der Grenzen der Interessenvertretung lag stets ein gewisses Verständnis des Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts zugrunde. Auf der einen Seite wird der Begriff im weitesten Sinne verstanden. Die Körperschaftsaufgabe wird als vergleichbar mit der Aufgabe von privatrechtlichen Verbänden angesehen.[146] Staat und Gesellschaft seien stark miteinander verbunden, sodass eine Beschränkung der öffentlichen-rechtlichen Aufgaben nicht gerechtfertigt ist.[147] Die Kammern sind prinzipiell mit einer nicht staatlichen Aufgabe der Interessenvertretung betraut, deren Rahmen größtmöglich weit anzuerkennen ist.[148]

Nach anderer Ansicht bestehen zwischen der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Interessenvertretung gravierende Unterschiede. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind ausschließlich der mittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen, mit dem Ergebnis, dass die öffentlich-

---

143 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 90 Rn. 8, 15.
144 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.1974 – 1 BvR 430/65 & 259/66, NJW 1975, 1265.
145 Vgl. *Kelber,* Grenzen des Aufgabenbereichs, S. 72.
146 So BGH, Urteil vom 26. 6. 1979 – KZR 25/78, NJW 1980, 186.
147 Zusammenfassend dargestellt von *Kelber,* Grenzen des Aufgabenbereichs, S. 79.
148 So z.B. *Fröhler/Oberndorfer,* Körperschaften und Interessenvertretung, S. 40; OVG Münster, Urteil vom 06–06–1980 – 15 A 1810/78, NJW 1981, 640.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rechtliche Interessenvertretung eng auszulegen ist.[149] Durch den verliehenen Körperschaftsstatus sind den Kammern Legitimationsschranken gesetzt, die hingegen für privatrechtliche Verbände nicht gelten.[150]

b. Weitere Quelle zur Ermittlung: Verständnis der Mitglieder

Das Problem der eben dargestellten Ansichten liegt darin, dass sie auf einem abstrakten Verständnis der körperschaftlichen Interessenvertretung beruhen. Ihnen fehlt daher bei der Aufgabenbestimmung die nötige Konturenschärfe, weil eine Beurteilung von weitem oder engem Rahmen nur unter Zugrundelegung des jeweiligen Verständnisses erfolgen kann;[151] was für manche ein weiter Rahmen sein kann, mag für andere wiederum eng konturiert erscheinen.

Gerade im Rahmen der Selbstverwaltung ergibt sich aus diesem entstehenden Problem auch eine Chance: Der Zweck der Interessenvertretung könnte dem Selbstverständnis der Pflichtmitglieder zugänglich gemacht werden. Wie bereits dargestellt, steht die Selbstverwaltung als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft. Dem Staat stehen dabei zur „Durchsetzung" seines Verständnisses der Interessenvertretung starke Mittel wie die gesetzliche Vorzeichnung der Aufgaben oder rechtsaufsichtliche Maßnahmen zur Verfügung, die den durch Pflichtmitgliedschaft in Anspruch genommenen Mitgliedern nicht zur Verfügung stehen. Dennoch ist ihnen gegenüber die Aufgabenwahrnehmung zu verantworten, dies ergibt sich bereits aus dem Abwehranspruch von Art. 2 Abs. 1 GG. Aus dieser Verantwortung heraus muss sich der Begriff auch an dem Verständnis der zugehörigen Mitglieder orientieren. Dies zeigt bereits eine allgemeingebräuchliche sprachwissenschaftliche Definition: So wird das Interesse als etwas, „[d]as für jemanden oder etwas wichtig oder nützlich ist",[152] definiert. Es zeigt sich eine Abhängigkeit von dem Verständnis derer, denen letztlich ein Nutzen zugutekommen soll.

Auch im Vergleich mit dem kommunalrechtlichen Begriff des öffentlichen Zwecks zeigt sich die personelle Komponente, welcher bei der

149 Vgl. *Kelber,* Grenzen des Aufgabenbereichs, S. 130.
150 Vgl. *ders.,* Grenzen des Aufgabenbereichs, S. 80 f.
151 Sinngemäß *Oberndorfer,* Wirtschaftliche und berufliche Selbstverwaltung, S. 82, der dieses Verständnis als „vorausgesetztes ideales öffentliches Interesse" bezeichnet, aus dem sich kein legitimes Interesse bestimmen lasse.
152 Vgl. Duden, Fremdwörterbuch, S. 496.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Bestimmung wesentliche Bedeutung zukommt. Die von den Gemeinden verfolgte, in der örtlichen Gemeinschaft i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG fußende, Gemeinwohlaufgabe bezieht sich auf die Gemeindebürger, nicht auf eine unbestimmte Allgemeinheit. Die Kommunen haben sich also bei der Aufgabenerfüllung an diesem Personenkreis zu orientieren. Auch der Begriff des öffentlichen Zwecks verweist also auf die Gemeindemitglieder als Zweckträger.[153]

Von daher scheint es gerechtfertigt, die Interessenvertretung auch am Verständnis der Mitglieder als Verpflichtete und Begünstigte der Körperschaften zu orientieren, wobei die Willensbildung in demokratischer Form durch die Kammerorgane erfolgt. Zu diesem Schluss kommt auch *Oberndorfer*, der allerdings betont, dass der objektiven Betrachtung ein Vorrang eingeräumt werden müsse, gleichwohl für eine Kammermaßnahme im Einzelfall zu prüfen sei, ob diese vom subjektiven Zweckverständnis der Mitglieder umfasst ist.[154] Dies ist auch sachgerecht: Wo der Aufgabenbereich der Körperschaft nicht mehr sachlich eröffnet sein kann, wird dies auch nicht durch eine entsprechende formell rechtmäßige Willensbildung der Organe für die Mitglieder kompensiert. Vielmehr kann das subjektive Verständnis nur dort anknüpfen, wo bereits ein objektiver Bezug zum Errichtungszweck der Körperschaft vorliegt.

Dieser Schluss mag wohl dazu führen, dass im Einzelfall für manche Körperschaften unterschiedlich vom jeweiligen Mitgliederstamm oder der Leistungsfähigkeit differenziert zu entscheiden ist. Gerade dies trägt aber auch dem Merkmal der funktionalen Selbstverwaltung Rechnung.

2. Konkretisierung durch einzelne Aufgabenbereiche

Der Wirkungskreis der Handwerkskammern wird neben seiner grundsätzlichen Zwecksetzung der Interessenvertretung durch die vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgaben aus § 91 HwO weiter vorgezeichnet. Damit die Pflichtmitgliedschaft verfassungsmäßig ist, müssen die von den Kammern wahrgenommenen Aufgaben im Bereich ihres Wirkungskreises liegen, also den Interessen ihrer Mitglieder dienen. In der Folgebetrachtung wird die für die Pflichtmitgliedschaft in verfassungsrechtlicher Hinsicht erfor-

153 Vgl. *Heilshorn*, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, S. 36.

154 Vgl. *Oberndorfer*, Wirtschaftliche und berufliche Selbstverwaltung, S. 80 f.; So auch *Fröhler/Kormann*, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 31 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

derliche Zwecksetzung durch die gesetzliche Zuweisung eines Aufgabenkreises weiter konkretisiert. Es muss daher bei Betätigungen der Kammern zumindest ein gewisser Bezug zu diesen Grundaufgaben gegeben sein, damit auch diese Unternehmungen angesichts der Pflichtmitgliedschaft verfassungsrechtlich zulässig sind. Aus diesem Grund sind zunächst mögliche Aufgabenbereiche aus § 91 Abs. 1 HwO aufzuzeigen, aus denen sich die konkrete Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit entwickeln kann. Im Folgenden wird zu untersuchen sein, in welcher Form die Aufgabenbereiche bei der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern im Einzelnen verwirklicht werden können.[155]

Für jede Betätigung der Kammern ist dabei zunächst erforderlich, dass diese allgemein die Interessen des Handwerks gem. § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO fördert.[156] Diese Interessenförderung wird für die wirtschaftlichen Belange nochmals durch § 91 Abs. 1 Nr. 9 HwO besonders hervorgehoben.[157] Bei der Entwicklungszusammenarbeit könnten die Interessen des Handwerks hinsichtlich der im Zuge der Globalisierung möglichen Erweiterung der handwerklichen Perspektiven[158] sowie in wirtschaftlichen Belangen bei der Erschließung neuer Märkte oder zur Gewinnung neuer Fachkräfte berührt sein.[159]

Auch in der Berufsbildung gem. § 91 Abs. 1 Nr. 7/7a HwO, welche sowohl in technischer als auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht in verschiedensten Facetten erfolgt,[160] könnte die Entwicklungszusammenarbeit Möglichkeiten des gegenseitigen internationalen Austausches und sogar eines Auslandsaufenthalts für im Handwerk Auszubildende bieten.[161]

Abschließend kann die Entwicklungszusammenarbeit auch als Weiterführung des allgemeinen Solidaritätsgedankens im Handwerk gem. § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO identifiziert werden, der auch in historischer Hinsicht die Rolle der Handwerkskammern entscheidend mitgeprägt hat.[162] Die

155 Siehe hierzu: Teil 3, A.
156 So für weitere Aufgaben außerhalb der Aufzählung *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 1.
157 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 64; *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 43.
158 Hierzu ausführlich Teil 3, A. I. 1.
159 Hierzu ausführlich Teil 3, A. I. 3.
160 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 25; *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 91 Rn. 30a.
161 Hierzu ausführlich Teil 3, A. I. 2.; bisherige Beispiele bereits unter Teil 1, F. IV.
162 Vgl. *Will,* Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 523 ff.; Hierzu unter Teil 3, A. I. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Entwicklungszusammenarbeit könnte dieser Zwecksetzung einen neuen Impuls verleihen.

Für eine Betätigung in der Entwicklungszusammenarbeit finden sich im Aufgabenbereich der Handwerkskammern gem. § 91 Abs. 1 HwO also durchaus Anknüpfungspunkte. Allerdings ist auch zu erkennen, dass durch die Entwicklungszusammenarbeit keine Interessen des Handwerks in elementarer Weise verfolgt werden, sondern dass diese eher am Rande berührt sind. Die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit als legitime Aufgabe hängt deswegen von weiteren Faktoren ab. Zunächst darf der hierfür erforderliche Aufwand, z.B. bei der Mittelverwendung aus den Beiträgen, nicht den Nutzen für die Interessen des Handwerks überwiegen (Verhältnismäßigkeit).[163] Des Weiteren muss bei einer Randaufgabe sichergestellt werden, dass die Teilhabe der Mitglieder gewährleistet ist, damit die handwerklichen Interessen hinreichend vertreten sind (Partizipation).[164]

3. Verhältnismäßigkeit

Die Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft als Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG durch legitime Aufgaben muss verhältnismäßig sein. Es darf zu keinem Missverhältnis zwischen Schwere des Eingriffs in die Rechte der Mitglieder und seiner Rechtfertigung durch die Aufgaben kommen. Das BVerfG untersuchte die Pflichtmitgliedschaft insbesondere hinsichtlich der damit verbundenen Beitragslast für die Mitglieder und kam zu dem Schluss, dass diese sich grundsätzlich laufend verringert und zumutbar ist.[165] Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit gilt auch für die konkreten Vorhaben der Kammern fort: Je mehr eine Betätigung in die Rechte der Mitglieder eingreift, desto stärker muss sie als legitime Aufgabe gerechtfertigt sein.

Für die Aufgaben der Handwerkskammern ergeben sich grundsätzlich zwei Arten eines Eingriffsniveaus: In die erste Kategorie fallen den Kammern übertragene hoheitliche Aufgaben, die unmittelbar Rechte und vor allem Pflichten gegenüber den Betrieben begründen. Hierzu gehört z.B. die Führung der Handwerksrolle gem. § 91 Abs. 1 Nr. 3 HwO, der

163 Dazu sogleich unter 3.; Konkret zur Mittelverwendung: Teil 3, B.
164 Hierzu anschließend unter 4.; Hierzu auch später Teil 3, C., Teil 4, A.
165 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2748) Rn. 107 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Erlass der Meisterprüfungsordnungen sowie die Führung der Geschäfte des Meisterprüfungsausschusses gem. § 91 Abs. 1 Nr. 6 HwO, oder die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer handwerklicher Bildungsnachweise gem. § 91 Abs. 1 Nr. 6a HwO.[166] Des Weiteren zählen auch die Überwachung und Kontrolle zu den hoheitlichen Aufgaben. Hierzu hat die Kammer weitgehende Auskunftsansprüche, welche neben Art. 2 Abs. 1 auch Eingriffe in Art. 12, 14 und sogar Art. 13 GG bei der Durchsuchung von Geschäftsräumen (§§ 17 Abs. 2, 111 Abs. 2 HwO) ermöglichen. Letztlich kann die Handwerkskammer auch gem. § 112 HwO Bußgelder festsetzen.[167]

Die zweite Kategorie umfasst die allgemeine Aufgabe der Förderung handwerklicher Interessen. Eingriffe erfolgen hier fast ausschließlich in Form der Beitragspflicht gegenüber den Mitgliedern. Dies bedeutet, dass sich die Eingriffsschwere nach dem Aufwand der Aufgabenwahrnehmung bemisst, welche dann zwar nicht unmittelbar, aber letztendlich doch auf die Höhe des zu entrichtenden Beitrags Einfluss nimmt,[168] da die Kammern ihre bei der laufenden Tätigkeit entstandenen Kosten grundsätzlich durch die Beiträge abgelten.[169]

Als Beispiel kann die Errichtung von Ausbildungszentren dienen, welche grundsätzlich zwar mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden ist, aber eben auch die wichtige Aufgabe der Aus- und Fortbildung in hohem Maße verwirklicht. Auf der anderen Seite können Betätigungen, welche die Aufgaben des Handwerks in geringerer Form tangieren, auch nur in kleinerem Umfang wahrgenommen werden. Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern fällt unter die allgemeine Aufgabe der Interessenvertretung, da sie keine hoheitliche Tätigkeit entfaltet. Deshalb muss der Betätigungsumfang dem Maß ihrer Aufgabenverwirklichung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen, um letztendlich die Pflichtmitgliedschaft zu rechtfertigen.

166 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 90 Rn. 17.
167 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 52 Rn. 20.
168 So z.B. auch OVG Koblenz, Urteil vom 13.04.2011 – 6 A 11076/10.OVG, juris (Rn. 17 f. & 20), welches zwar einen Anspruch auf Minderung des Beitrags wegen einer Aufgabenüberschreitung verneint, aber dennoch den Einfluss einer möglichen Aufgabenüberschreitung auf die Beitragshöhe untersucht.
169 Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 20.09.2012 – 1 L 124/11 –, GewA 2014, 208 (209).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

4. Partizipation

Als weiterer Rechtfertigungsgrund für die Pflichtmitgliedschaft wird die Möglichkeit zur Partizipation an der Verwaltung des eigenen Wirtschaftssektors angeführt. Das BVerfG führte für die IHKs aus, dass sie mit der Pflichtmitgliedschaft einen legitimen Zweck verfolgen, da sie alle Betroffenen an der Verwaltung der gewerblichen Wirtschaft beteiligt. Im Detail führt es aus: „Die Artikulation der Belange und Interessen der Wirtschaft vor Ort, um diese insbesondere gegenüber Politik und Verwaltung zu Gehör zu bringen, gelingt zumindest besser, wenn die Betriebe und Unternehmen diese Aufgabe selbst in autonomer Verantwortung wahrnehmen und alle als Mitglieder beteiligt sind. Nur eine Pflichtmitgliedschaft sichert, dass alle regional Betroffenen ihre Interessen einbringen und fachkundig vertreten werden. […] Auch dies rechtfertigt ihre Einbindung in die Kammer im Wege der Pflichtmitgliedschaft.“[170]

Ebenso wie die Pflichtmitgliedschaft selbst kann die Beteiligung der Mitglieder auch die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe durch die Handwerkskammer rechtfertigen. Die Teilhabe der Mitglieder kann durch persönliche Beteiligung, aber auch durch deren Begünstigung in materieller Hinsicht erfolgen. Die persönliche Beteiligung kann dabei sowohl in der Teilnahmemöglichkeit als auch in der Mitbestimmungsmöglichkeit stattfinden. In materieller Hinsicht können alle denkbaren Vorteile, die Interessen der Handwerker fördern, relevant sein.

Auch für die Entwicklungszusammenarbeit ist von großer Bedeutung, ob die Mitglieder an den Projekten ihrer Handwerkskammern selbst aktiv teilnehmen oder auch in materieller Hinsicht von der Entwicklungszusammenarbeit ihrer Kammer profitieren können. Die Aktivierung dieser Möglichkeiten sollte daher als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden.

II. Die Bausteine demokratischer Legitimation in der Selbstverwaltung

Die demokratische Legitimation wird in der Literatur grundsätzlich in zwei Bausteine aufgeteilt: Die personelle und materielle Legitimation.[171] Die personelle Komponente weist bei der Selbstverwaltung im Vergleich

170 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2748) Rn. 100.

171 Vgl. *Kluth,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 357.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zur Ministerialverwaltung den Unterschied auf, dass die Bestellung der handelnden Organe durch die Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaften erfolgt. Es fehlt an einer Kette von individuellen Berufungsakten, welche die vom einzelnen Träger ausgeübte staatliche Gewalt über die Regierung zum Parlament bis hin zum Volk als Träger aller Staatsgewalt selbst zurückführt.[172] Diese Elemente werden in der Selbstverwaltung durch autonome Elemente wie den Mitgliederversammlungen ersetzt.[173]

Auch hinsichtlich der materiellen Legitimation unterscheiden sich die Selbstverwaltungskörperschaften: Sie sind aus der hierarchischen Staatsverwaltung ausgegliedert und unterliegen meist nur der Rechtsaufsicht. Die sachlich-inhaltliche Legitimation verfolgt die inhaltliche Bindung der Verwaltung an die Vorgaben des Parlaments. Sie wird in erster Linie in Form von Gesetzen zur Steuerung und Kontrolle vermittelt.[174] Mit der Verringerung der Regelungsdichte hin zu Ermessensvorschriften oder gar Zweckprogrammen sinkt der sachlich-inhaltliche Legitimationsgehalt eines Gesetzes.[175] Legitimationsstiftende Steuerungsmittel des Staates bestehen lediglich in Form von Gesetz, Rechtsverordnungen, Genehmigungsvorbehalten und Kontrollinstrumenten.[176] Diese Besonderheiten der Selbstverwaltung im Bereich der demokratischen Legitimation führen sich im Folgenden auch in der Aufgabenwahrnehmung fort und können dort zu Konflikten führen.

1. Die personelle Legitimation der Mitglieder

Die Pflichtmitgliedschaft installiert die Mitglieder als zentralen Ankerpunkt der Selbstverwaltungskörperschaften. Das BVerfG stellt zum Status der Mitglieder fest: „Die Pflichtmitgliedschaft eröffnet den Kammerzugehörigen auch die Möglichkeit der Beteiligung und Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, einschließlich der Möglichkeit, sich nicht aktiv zu betätigen."[177] Die Mitglieder nehmen durch demokratischen Entscheidungsprozesse an der Willensbildung der Kammern teil.

---

172 Vgl. *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 7 Rn. 28.
173 Vgl. *Kleine-Cosack,* Berufsständische Autonomie, S. 105; *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 122.
174 Vgl. *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 7 Rn. 28.
175 Vgl. *Gersdorf,* Öffentliche Unternehmen, S. 35 f.
176 Vgl. *Kleine-Cosack,* Berufsständische Autonomie, S. 105.
177 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2749) Rn. 109.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Dennoch wird in der Literatur seit langer Zeit kritisch betrachtet, ob den Mitgliedern eine personelle Legitimationsfunktion zukommt: Nach wie vor wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass der funktionalen Selbstverwaltung keine personelle Legitimation zukommen könne,[178] vielmehr bestehe ein Legitimationsdefizit. Als Argumente hierfür werden u.a. die „Monopolstellung des Staatsvolkes als Legitimationsquelle“,[179] sowie der fehlende Bezug auf eine von der Interessengemeinschaft abgelöste „Allgemeinheit der Bürger“ angeführt.[180]

Dieser Ansicht wird jedoch entgegnet, dass das Grundgesetz entwicklungsfähig und -bedürftig ist. Die Beteiligung der Betroffenen, welche oft durch die ausschließliche parlamentarische Legitimation verdrängt wird, ist ein wichtiger Aspekt zur Ermittlung des Gemeinwohls.[181] Die Selbstverwaltung hat den Zweck, der Vielfalt der Minderheitengruppen gegenüber der Einheit des Gesamtvolkswillens eine Möglichkeit zur Durchsetzung zu geben.[182] Diese Argumente werden sogar von den Vertretern der ablehnenden Ansicht akzeptiert.[183] Eine Lösung für das Legitimationsdefizit der funktionalen Selbstverwaltung, bei der die Vorteile der Betroffenenbeteiligung mit dem Demokratieprinzip vereinbar bleiben, bleibt bei den ablehnenden Vertretern jedoch zumeist aus.[184]

Dagegen sollen nach dem Modell der autonomen Legitimation die Mitglieder der funktionalen Selbstverwaltungsträger ein originäres Subjekt der grundgesetzlichen Vermittlung demokratischer Legitimation darstellen: Sofern die Legitimation durch das Staatsvolk nicht besteht, rückt an seine Stelle die Willensbildung durch die Entscheidungsadressaten. Die Selbstverwaltung durch die Mitglieder bildet somit ein Spiegelbild der parlamentarischen Willensbildung.[185] Das Demokratieprinzip ist so zu ver-

178 Zusammenfassend *Köller,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 241.
179 Vgl. *dies.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 215.
180 Vgl. *Böckenförde*, in: HbdStR, § 24 Rn. 33.
181 Vgl. *Kleine-Cosack,* Berufsständische Autonomie, S. 110 f.
182 Vgl. *Kelber,* Grenzen des Aufgabenbereichs, S. 51.
183 Vgl. *Böckenförde*, in: HbdStR, § 24 Rn. 33.
184 *Köller,* Funktionale Selbstverwaltung, sieht gar auf S. 321 ff. eine Verfassungsänderung vor, die angesichts der stetigen Rechtsprechung des BVerfG der de lege lata Vereinbarkeit mit Art. 20 Abs. 2 GG überflüssig ist. Darüber hinaus ist völlig widersprüchlich, warum der Gesetzgeber sich bei einer Ausgestaltung über den verfassungsrechtlichen Rahmen hinwegsetzt (S. 258), andererseits die Verfassungsänderung Art. 79 Abs. 3 GG standhalten soll, da trotz Unterschreitung des Legitimationsniveaus „Modifikationen im Randbereich“ möglich wären (S. 328).
185 Vgl. *Emde,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 386 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

stehen, dass es die Selbstbestimmung der Bürger verwirklichen möchte. Es ist daher möglich, die Formen demokratischer Herrschaftslegitimation zu modifizieren, sofern dadurch nicht das Maß der Selbstbestimmung beeinträchtigt wird.[186] Die Verwirklichung der Selbstbestimmung fordert keine Monopolstellung des Staatsvolkes, sondern eine Optimierung des Verhältnisses von Entscheidungsbetroffenen und Beteiligten. Die Selbstverwaltung der Betroffenen trägt gerade diesem Prinzip Rechnung.[187]

Vermittelnd wird die Ansicht vertreten, dass die funktionale Selbstverwaltung zwar nicht unmittelbar, aber mittelbar über Legitimationsfunktion verfügt. Für die personelle Legitimation können streng individualisierte Bestellungsakte nicht als allgemeines Gebot angesehen werden.[188] Im Folgenden wird der Gründungsakt der Selbstverwaltungskörperschaft als kollektive Bestellung angesehen, welche die Voraussetzungen für eine Vermittlung personeller Legitimation erfüllt: Die Bestellung drückt aus, dass die Aufgabenwahrnehmung durch das Kollegialorgan gegenüber anderen Formen vorzugswürdig ist. Sie ist dabei hinreichend bestimmt und wird von sachlichen Erwägungen über die besondere Eignung der Bestellten getragen.[189] Basierend auf der Grundlage, dass bei der Bestellung und Wahl als übliche Formen demokratischer Legitimation die persönliche und fachliche Eignung zentral berücksichtigt wird, ist bei dem Errichtungsvorgang eines Trägers funktionaler Selbstverwaltung den wesentlichen Charakteristika eines Vorgangs personeller demokratischer Legitimation Rechnung getragen.[190]

Das BVerfG hat die funktionale Selbstverwaltung in seiner bisherigen Rechtsprechung stets für verfassungsgemäß erachtet.[191] Die funktionale Selbstverwaltung wird dabei als anerkannte Organisationsform angesehen, die auch in den Regelungen des Grundgesetzes zu den Anstalten des öffentlichen Rechts zum Ausdruck kommt. Das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang von einem historisch gewachsenen, von der Verfassung zur Kenntnis genommenen Bereich.[192] Die fehlende lückenlose personelle Legitimation kann durch eine stärkere Beteiligung der Betroffenen, welche

186 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 385.
187 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 388.
188 Vgl. *Kluth,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 378 f.
189 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 379 f.
190 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 381.
191 Vgl. BVerfGE 107, 59 (86 ff.), zuletzt BVerfG, NJW 2017, 2744 (2750) Rn. 112.
192 Vgl. BVerfGE 107, 59 (89 f.) mit Verweis auf: *Jestaedt*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 87 GG Rn. 104.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

den im demokratischen Prinzip wurzelnden Gedanken der Selbstbestimmung und Autonomie Rechnung trägt, ausgeglichen werden.[193]

Infolge der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG wird auch in der Literatur zunehmend von der Verfassungsmäßigkeit der funktionalen Selbstverwaltung ausgegangen.[194] Dabei werden unterschiedliche Ansätze bei der Erklärung des Merkmals der personellen Legitimation verfolgt: Demnach ist entweder die personelle Legitimation noch in ausreichendem Maße vorhanden, oder ihre lückenhafte Existenz wird durch autonome Legitimationsformen kompensiert.[195] Im Ergebnis besteht zumeist dahingehend Übereinstimmung, dass die funktionale Selbstverwaltung dann hinreichend legitimiert ist, wenn die durch ihre Mitglieder getroffenen Entscheidungen auch ausschließlich diesen gegenüber Wirkung entfalten.[196] Für die Binnenstruktur der Selbstverwaltung ist demnach von einer hinreichenden personellen Legitimation der Selbstverwaltung auszugehen, was auch von den kritischen Stimmen zur Kenntnis genommen wurde.[197]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die funktionale Selbstverwaltung zwar nicht zwingend ein Träger personeller Legitimation ist, aber wesentliche Elemente personeller Legitimation in sich trägt: Die Gedanken der Partizipation und Selbstbestimmung der Bürger, die dem Demokratieprinzip innewohnen, sind bei der funktionalen Selbstverwaltung aktiviert und werden positiv anerkannt. Die Ausübung öffentlicher Aufgaben der Kammern erfolgt neben dem Staatsvolk vor allem gegenüber ihrer Mitgliederschaft. Gerade ihr gegenüber sind aufgrund der Beitragspflicht zusätzliche Aufgaben außerhalb des Pflichtbereichs rechtfertigungsbedürf-

193 Vgl. BVerfGE 135, 155 (222 f.); BVerfGE 136, 194 (262 f.); BVerfGE 146, 164, NJW 2017, 2744 (2750) Rn. 114.

194 Vgl. *Hendler/Kluth*, in: Kluth, HbdKr, § 2 Rn. 45; *Unger,* Das Verfassungsprinzip, S. 266 f. (grundsätzlich zustimmend, sofern dem demokratischen Prinzip in der konkreten Ausgestaltung hinreichend Rechnung getragen wird); *Weißgärber*, Die Legitimation, S. 124 f.; *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 8 Rn. 25.

195 Vgl. *A. von Münch,* Das Spannungsverhältnis, S. 93 f.; *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 123; *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 8 Rn. 25.

196 Vgl. *Musil*, DÖV 2004, 116 (120); *Unger,* Das Verfassungsprinzip, S. 264; *Eberhard,* Nichtterritoriale Selbstverwaltung, S. 234 f.; *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 112 f.; *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 8 Rn. 25.

197 So z.B. *Böckenförde*, in: HbdStR, § 24 Rn. 34, welcher die Selbstverwaltung als „Stück freier Selbstverwirklichung […], für die das Demokratieprinzip offen ist" bezeichnet und fordert, dass sich Befugnisse der Träger funktionaler Selbstverwaltung auf die Angelegenheiten der organisatorisch Zusammengefassten beschränken. Ebenso für die Mitglieder konstatierend: *Köller,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 225: „Die Teilhabe Betroffener an der Staatsgewalt bindet diese lediglich an die Mitwirkenden, nicht aber an das Gesamtvolk."

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tig. Deshalb müssen solche Aufgaben grundsätzlich durch Entscheidungsprozesse in den Repräsentationsorganen legitimiert sein.

2. Fortwirkung der personellen Legitimation in der Organisationsstruktur

Unter der sog. Organisationshoheit ist das Recht der Kammern, ihre innere und äußere Organisation selbst zu ordnen, zu verstehen. Sie konkretisiert die staatliche Unabhängigkeit der Kammern weiter und soll eine effiziente Aufgabenwahrnehmung fördern.[198] Allerdings betont das BVerfG, dass sich die demokratische Legitimation der Kammern in den nachfolgenden Strukturen fortführen muss: „Die Regelungen über die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten müssen insoweit auch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden. Wo der Gesetzgeber solche Lockerungen vorsieht, müssen zudem die Möglichkeiten parlamentarischer Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben."[199]

Das Organisationsgefüge der Handwerkskammern kann hierfür in drei Ebenen eingeteilt werden: Die erste Ebene betrifft das Verhältnis des Staats gegenüber der Kammer, die zweite Ebene betrifft das interne Verhältnis der Kammer gegenüber ihren Organen (insb. der Vollversammlung) als Vertretung ihrer Mitglieder, und die dritte Ebene das Verhalten der Kammer nach außen in ihrer konkreten Form der Betätigung (z.B. durch eine juristische Person des Privatrechts). In diesem Zusammenhang sollen die gesetzlichen Vorgaben zum Organisationsgefüge und ihr Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung untersucht werden.

a. Stufe 1: Verhältnis Staat-Kammer

Auf der ersten Stufe soll die Ausgangsstruktur dargestellt werden, die der Gesetzgeber für die Selbstverwaltung vorgesehen hat. Im Ausgangspunkt ist diese Stufe eigentlich der sachlich-inhaltlichen Legitimation zuzurechnen. Da die Determinierung der Kammerstruktur in diesem Fall aber erst die Freiräume für die personelle Legitimation durch die Organe der Hand-

198 Vgl. *Stober*, Die IHK als Mittler zw. Staat u. Wirtschaft, S. 109.

199 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2750) Rn. 114.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

werkskammer vorzeichnet,[200] kann sie auch als Quelle der Fortwirkung der personellen Legitimation angesehen werden.

(1) Strukturvorgabe der Handwerksordnung

Das Verhältnis der Handwerkskammern gegenüber der staatlichen Verwaltung wird durch die Vorgabe der Strukturen in der Handwerksordnung festgelegt: Zunächst werden die Handwerkskammern gem. § 90 Abs. 5 HwO durch die Landesregierungen errichtet.[201] Des Weiteren werden die zwingenden Kammerorgane, der Vorstand, die Vollversammlung und die Ausschüsse durch § 92 HwO bestimmt.[202]

Auch die Satzung für die Kammer wird von der obersten Landesbehörde erlassen. Die Handwerkskammer kann erst im Folgenden eine Änderung ihrer Satzung durch die Vollversammlung gem. § 105 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 106 Abs. 1 Nr. 14 HwO beschließen. Diese bedarf dann wiederum der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde.[203] Zudem müssen die Satzungen zwingend Regelungen zu den in § 105 Abs. 2 HwO aufgeführten Punkten enthalten.[204] Durch § 106 Abs. 1 HwO wird sichergestellt, dass wesentliche Angelegenheiten, wie die Feststellung des Haushaltsplans, die Beteiligung an Gesellschaften, oder der Erwerb von Grundeigentum, der Beschlussfassung der Vollversammlung unterliegen.[205]

Die Struktur der Handwerkskammer wird durch den Staat festgesetzt, um die gewährten Freiräume der Kammern durch demokratisch legitimierte Kontrollinstanzen, wie z.B. die Vollversammlung oder die obersten Landesbehörden, in verhältnismäßigem Rahmen zu begrenzen. Dabei wird die Vollversammlung als oberstes und im Zweifel stets zuständiges Organ instituiert, was ihr eine umfassende Allzuständigkeit und Auffangkompetenz eröffnet.[206] Die doch beachtlichen Ermessensspielräume lassen sich, neben dem weitreichenden Aufgabenbereich der Interessenvertretung des Handwerks als Generalklausel, vor allem in der Gewährung der Satzungsautonomie in allen eigenen Angelegenheiten der Handwerks-

200 Ähnlich für die materielle Legitimation generell *Jestaedt,* Demokratieprinzip, S. 275.
201 Vgl. *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 90 Rn. 13.
202 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 92 Rn. 1.
203 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 105 Rn. 1, 3.
204 Vgl. *ders.*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 105 Rn. 6.
205 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 106 Rn. 1.
206 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 106 Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kammern erkennen. Hier wird den Kammern ein starkes Steuerungsinstrument übertragen, damit sie die ihnen zuerkannten Aufgaben auch weitgehend eigenverantwortlich regeln können.

(2) Staatliche Kontrolle: Rechtsaufsicht

Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern erfolgt in der Form der Rechtsaufsicht. Dies bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde lediglich prüft, ob die Gesetze sowie die Satzung beachtet werden und die Kammer ihre übertragenen Aufgaben erfüllt. Sie kann jedoch grundsätzlich keine fachlichen Weisungen bei Ermessensfragen erteilen.[207]

Fraglich ist insbesondere, in welchem Maße die Aufsicht bei der Interessenvertretung erfolgen darf: Nach mancher Ansicht hat die Rechtsaufsicht hier ebenso in umfassender Form zu erfolgen.[208] Die überwiegende Ansicht hält jedoch eine weitere Zurückhaltung der Rechtsaufsicht bei der Interessenvertretung für geboten, damit die Kammern die Interessen der Mitglieder ohne hoheitliche Einflussnahme wirksam vertreten können, auch wenn z.B. ihre Ansichten jenen der Wirtschaftsministerien als Aufsichtsbehörden widersprechen würden.[209] Es soll bei der Interessenvertretung der Kammern erst bei der Verfolgung von offensichtlich sachfremden Interessen ein Einschreiten der Rechtsaufsicht geboten sein.

Die Rechtsaufsicht erfolgt in der Regel in repressiver Form im Rahmen einer nachträglichen Kontrolle des Handelns der Handwerkskammern. Als Ausnahmen hiervon gelten der bereits erläuterte Genehmigungsvorbehalt bei einer Satzungsänderung der Handwerkskammer sowie die genehmigungsbedürftigen Beschlussfassungen der Vollversammlung in § 106 Abs. 2 HwO, z.B. die Feststellung des Haushaltsplans nach § 106 Abs. 1 Nr. 4 HwO.[210]

Die Rechtsaufsicht ist das notwendige Gegenstück zu den Freiräumen, die den Kammern durch die Selbstverwaltungsgarantie gewährt werden.[211] Außerhalb der Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit des Handelns werden die

207 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 115 Rn. 2.
208 Vgl. *ders.*, in: ders., HwO Beck-Online, § 115 Rn. 4; *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 115 Rn. 1.
209 Vgl. *Fröhler/Oberndorfer,* Körperschaften und Interessenvertretung, S. 70; *Kopp,* Staatsaufsicht, S. 65; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 115 Rn. 7; *Stork*, in: Schwannecke, HwO, § 115 Rn. 8.
210 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 115 Rn. 8.
211 Vgl. *Bulla*, GewA 2013, 145 (148).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

weiträumigen Ermessensspielräume der Handwerkskammern aber auch in der staatlichen Aufsicht respektiert.

(3) Übersicht Stufe 1

Die staatliche Einflussnahme wird hier vor allem durch zwei Instrumente sichergestellt: Die grundsätzliche Bestimmung der Organisationsstruktur in den §§ 90 ff. HwO, sowie die Maßnahmen der Rechtsaufsicht zur Sicherstellung der Struktur. Hierbei ist zu erkennen, dass die Organisationsstruktur vor allem die Feststellung einiger grundlegender demokratischer Vorgänge zum Ziel hat. Dabei ist die Rechtsaufsicht auf die Überprüfung dieser Grundsätze von Gesetz, Recht und Leistungsfähigkeit beschränkt. Zweckmäßigkeits- sowie Ermessenserwägungen sind hingegen der Selbstverwaltung der Kammern überlassen, womit wir uns auf Stufe 2 begeben.

b. Stufe 2: Die internen Verhältnisse der Handwerkskammer

Als Mittelpunkt der Handwerkskammern soll nun das Verhältnis der Kammerorgane zu ihren Mitgliedern dargestellt werden, um zu ermitteln, inwiefern den jeweiligen Organen personelle Legitimationsfunktion zukommt.

(1) Vollversammlung als demokratisch eingesetztes Organ

Wie eben aufgezeigt, ist die Vollversammlung für die wichtigsten Kammeraufgaben das zuständige Organ. Dies liegt auch darin begründet, dass der Vollversammlung das größte Maß an personeller Legitimation durch die Beteiligung der Mitglieder bei Ihrer Zusammensetzung zukommt.

Es wurde eben bewusst der Begriff der Zusammensetzung verwendet, da eine eigentliche Wahl der Vollversammlung durch die Mitglieder grundsätzlich nicht mehr erfolgt. Vielmehr wird zur Bestimmung der Vollversammlung nahezu ausschließlich die sog. „Friedenswahl" gem. § 95 HwO i.V.m. § 20 der Anlage C zur HwO durchgeführt.[212] Dabei wird im Vorfeld ein einziger Wahlvorschlag aufgestellt, wobei die entsprechenden Kandi-

212 Vgl. BT-Drs. 17/9220 vom 29.03.2012, S. 3 (Antrag Fraktion DIE LINKE); *Hüpers*, BayVBl 2016, 333 (335) Fn. 25.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

daten dieses Vorschlags im Folgenden als gewählt gelten.[213] Es besteht für die Mitglieder als demokratische Teilhabe nurmehr die Möglichkeit, sich im Vorfeld für eine Liste aufstellen zu lassen, oder selbst eine Liste als Gegenvorschlag gem. § 8 Abs. 5 der Anlage C zur HwO einzureichen,[214] wofür aber wiederum unterstützende Unterschriften benötigt werden.

Die eigentliche demokratische Wahl der Vollversammlung wird also erheblich ausgehöhlt. Dies führte zu Kritik in der Literatur: Nach mancher Ansicht könne die Sicherung der demokratischen Legitimation von Amtsträgern auch in der funktionalen Selbstverwaltung nur durch streitige Wahl und nicht durch intransparente Absprachen erfolgen.[215]

Nach anderer Ansicht ist die Friedenswahl als Wegfall der Wahlhandlung durch besondere Zweckerwägungen gerechtfertigt und damit verfassungsgemäß:[216] Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit zur Friedenswahl ausdrücklich in der HwO vorgesehen, um eine funktionsfähige Selbstverwaltung zu ermöglichen. Würde die Vollversammlung von allen Kammermitgliedern gewählt werden, käme es höchstwahrscheinlich nicht zu einer Gewerks- und regionalspezifischen Zusammensetzung. Dies hätte zur Folge, dass einzelne Interessengruppen stärker in den Vollversammlungen vertreten wären, sodass das Gesamtinteresse des Handwerks entgegen dem Auftrag der HwO dort nicht mehr verhältnisgemäß abgebildet wäre.[217] Umgekehrt trägt die Friedenswahl gerade der ausgewogenen Repräsentationsfunktion aller Mitgliederinteressen besonders Rechnung. Darüber hinaus bestand auch bisher von Mitgliederseite kein großes Interesse an der Durchführung einer vollständigen Wahl der Vollversammlung.[218]

---

213 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, Anlage C - § 20 Rn. 7.

214 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 95 Rn. 19.

215 Vgl. BVerwG, GewA 1980, 296 jedoch für die IHKs, bei denen im IHK-G (anders als in § 20 Anlage C HwO) keine gesetzliche Ermächtigung zur Durchführung einer Friedenswahl existiert; *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 440 f. (allerdings die organisatorischen Probleme für die Handwerkskammern zugestehend); *Kluth*, in: Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 83 ff.; *Rinke*, BayVBl 2016, 325 (331).

216 In letzter Zeit VG Hamburg, 7.11.2013, GewA 2015, 191 oder juris (Rn. 33); OVG Lüneburg, 15.8.2014, GewA 2015, 84 (85), jeweils mit Bezugnahme auf VGH Mannheim, 8.5.2001, GewA 2001, 422 (426 ff.), so entschieden infolge der Zurückweisung durch BVerfG, 13.11.2000, GewA 2001, 74f., in der die fehlende Ermittlung der Verfassungsmäßigkeit bzw. einer verfassungskonformen Auslegung des VGH Mannheim gerügt wurde.

217 Vgl. *Leisner*, Wahlen zur Vollversammlung, S. 235; ebenso *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 95 Rn. 19; ebenfalls angedeutet bei *Emde*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 441.

218 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, Anlage C - § 20 Rn. 22.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Insbesondere unter Berücksichtigung der hier favorisierten Ansicht, die Kammern als Träger personeller Legitimation anzuerkennen, sind die Bedenken bei einer ohne direkte Wahl zusammengesetzten Vollversammlung nachvollziehbar. Ebenso verständlich sind aber auch die besonderen Umstände der Handwerkskammern, die der Durchführung der Friedenswahl zugrunde liegen. Sofern dieser Meinungsstreit überhaupt in einer gerichtlichen Klärung relevant war, wurde für die Friedenswahl in bisheriger Rechtsprechung bestätigt, dass diese den demokratischen Grundsätzen genügt.[219] Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Friedenswahl nach aktuellem Stand den demokratischen Anforderungen zur Beteiligung der Mitglieder genügt bzw. sogar der demokratischen Repräsentation aller Gewerke und Regionen besonders Rechnung trägt. Jedoch kann der Diskussion aber auch entnommen werden, dass durch die Einführung einer demokratischen Wahl der Vollversammlung ein stärkeres Maß an personeller Legitimation der Handwerkskammern bestehen würde. Im Ergebnis kommt der Vollversammlung aufgrund ihrer demokratischen Repräsentation aller Mitgliedergruppen das höchste Maß an personeller Legitimation innerhalb der Kammerstruktur zu. Dies ist auch der Grund, warum ihr auf Stufe 1 die Entscheidung aller wichtigen Belange obliegt.

(2) Vorstand und Geschäftsführung

Als weiteres Organ der Handwerkskammer wird der Vorstand durch die Vollversammlung aus ihrer Mitte gewählt.[220] Er besteht aus mindestens drei Mitgliedern, dem Präsidenten und zwei Stellvertretern sowie ggf. aus weiteren Mitgliedern, deren genaue Anzahl durch Satzung bestimmt

---

219 So hat das BVerfG durch Beschluss vom 13.11.2000, GewA 2001, 74 die Vorlage des VGH Mannheim als unzulässig verworfen, da konkrete Einwände zur Verfassungswidrigkeit fehlten und insbesondere die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung beim VGH unterblieb. Dabei verwies es auf seine frühere Entscheidung vom 16.12.1975, NJW 1976, 889 zur verfassungskonformen Auslegung der Richterwahlen nach dem NdsRiG. In letzter Zeit hat das OVG Lüneburg mit Beschluss vom 15.08.2014, GewA 2015, 84 unter Bezugnahme auf das infolge der Vorlage an das BVerfG gefällte Urteil des VGH Mannheim vom 08.05.2001, GewA 2001, 422 die Verfassungsmäßigkeit der Friedenswahl angenommen.

220 Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 108 Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

wird. Der Präsident und die Vizepräsidenten sind dabei jeweils in einem gesonderten Wahlgang zu wählen.[221]

Die Geschäftsführung ist zwar kein eigenes Kammerorgan i.S.d. § 92 HwO, sondern hat als Beauftragte eine Stellung sui generis inne.[222] Aber auch die Geschäftsführung ist von der Vollversammlung zu wählen, wobei mindestens ein Hauptgeschäftsführer gewählt werden muss, und zudem die Wahl weiterer Stellvertreter möglich ist.[223]

In beiden Fällen wird also durch die Wahl in der Vollversammlung die personelle Legitimation durch die Mitglieder fortgeführt. Mangels direkter Bestimmung durch die Mitglieder ist die personelle Legitimation im Vergleich zu derjenigen der Vollversammlung selbst verringert. Diesem Umstand wird auch durch die Aufgabenverteilung innerhalb der Handwerkskammern Rechnung getragen. So obliegt dem Vorstand gem. § 109 S. 1 HwO die Führung der Verwaltung. Dazu gehören grundsätzlich alle Geschäfte, die sich aus der Selbstverwaltung ergeben. Die Befugnisse des Vorstands sind jedoch näher durch Satzung zu regeln.[224]

Die Geschäftsführung wiederum vertritt den Vorstand bei den Geschäften der laufenden Verwaltung. Hierzu zählt z.B. die Entscheidung über einen Handwerksrollenantrag.[225] Die Übernahme der Aufgaben von besonderer Wichtigkeit, die in die Zuständigkeit der Vollversammlung fallen, ist für den Vorstand und die Geschäftsführung jedoch ausgeschlossen.

(3) Übersicht Stufe 2

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vollversammlung als Motor und Mitte der Handwerkskammer verstanden werden kann. Sie schafft Rückbindung zu den Mitgliedern und hat insbesondere bei der Begründung neuer Projekte große Entscheidungsbefugnisse. Im laufenden Betrieb der Projekte schwinden jedoch die Einflussmöglichkeiten, was kritische Stimmen einer fehlenden Interessenwahrnehmung bei Projekten auf den Plan rufen könnte. Dem kann insbesondere durch die Satzungsautonomie der Vollversammlung sowie durch besondere Rechte für Gesellschaften

221 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 108 Rn. 8, 10.
222 Vgl. *ders.*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 109 Rn. 7.
223 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 109 Rn. 3a.
224 Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 109 Rn. 1; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 109 Rn. 1.
225 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 109 Rn. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

entgegengewirkt werden. Den Bestimmungen der Satzung muss im Folgenden auf Stufe 3, der Gestaltung der konkreten Rechtsform nach außen, entsprochen werden.

c. Stufe 3: Das Verhältnis der Handwerkskammer nach außen

Die letzte Ebene der Organisationsstruktur befasst sich nun mit der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung der Handwerkskammern. Bei der Konkretisierung der Aufgabenwahrnehmung sind die Grundsätze der funktionalen Selbstverwaltung fortzuführen. Die Betroffenenpartizipation muss auch hier durch frühzeitige Information und die Wahrung des Vollversammlungsvorbehalts gesichert sein (Selbstverwaltung in der Selbstverwaltung).[226] In der Organisationsstruktur der HwO erfolgt dies zumeist durch die präventiven Beschlussfassungs- und Genehmigungsvorbehalte für wesentliche Aufgaben, bei denen entweder ein Beschluss der Vollversammlung oder sogar eine Genehmigung der obersten Landesbehörde einzuholen ist. Über diese zwingenden Erfordernisse der HwO hinaus können jedoch auch weitere Steuerungsmittel erforderlich sein, um die Fortwirkung der Selbstverwaltungsgrundsätze in den weiteren Tätigkeiten der Handwerkskammern zu gewährleisten. So hat eine frühzeitige Information der Vollversammlung[227] oder sogar ihre Beschlussfassung nicht nur in explizit normierten Angelegenheiten, sondern generell in wesentlichen Angelegenheiten zu erfolgen.[228]

Des Weiteren können Kontrollmöglichkeiten für den Vorstand oder die Vollversammlung bei konkreten Tätigkeiten wie bei z.B. Gesellschaftsgründungen oder -Beteiligungen und Einzelprojekten geschaffen werden. Als Beispiele sind die Erstellung periodischer Abschlüsse oder regelmäßiger Berichte zu nennen.[229] Diese Kontrollmöglichkeiten könnten auch auf einen Ausschuss oder die Geschäftsführung übertragen werden, um für eine Entlastung der Vollversammlung zu sorgen oder um den Bürokratieaufwand geringer zu halten. Diese Maßnahmen könnten insbesondere bei Angelegenheiten, die am Rande des Aufgabenbereichs liegen, zusätzliche Kontrolle ermöglichen, um die Grenzen der Aufgaben und damit

226 Vgl. *Kluth*, in: JbdKr 2002, S. 43 (51).
227 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 105 Rn. 11 über die ständige Informationspflicht der Vollversammlung für die Haushaltsplanung.
228 Vgl. *Schmitz*, in: Schwannecke, HwO, § 106 Rn. 1.
229 So z.B. für Beteiligungen an Gesellschaften *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (140).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

letztlich die demokratische Legitimationssphäre zu wahren. Letztlich kann mit einer Weiterleitung der Kontrollergebnisse an das Ministerium die Zusammenarbeit mit der Rechtsaufsicht verbessert werden.

d. Ergebnis

Das zuvor dargestellte Gebot des BVerfG der Fortführung demokratischer Legitimation erfolgt stufenübergreifend vor allem in Gestalt der Vollversammlung. Sie wird als einziges Organ in einem vom Mitgliederkreis durchgeführten Vorgang bestimmt. Aus diesem Grund ist sie auch grundsätzlich für alle Angelegenheiten, die für den Mitgliederkreis von besonderer Bedeutung sind, zuständig.[230] Eben diese Funktion muss deshalb auch bei der konkreten Betätigung der Kammern auf Stufe 3 beachtet werden. Wesentliche Entscheidungen müssen auch hier der Vollversammlung vorbehalten sein.

III. Zusammenspiel von Pflichtmitgliedschaft und demokratischer Legitimation

Nach der Darstellung der Grundsätze der funktionalen Selbstverwaltung stellt sich nun die Frage, wie sich die Ausführungen zur Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft und zur demokratischen Legitimation auf die konkrete Wahrnehmung von Aufgaben durch die Selbstverwaltungskörperschaften niederschlagen.

Die Frage der Wahrung des Aufgabenbereichs wird zumeist im Rahmen des Unterlassungsanspruchs gem. Art. 2 Abs. 1 GG thematisiert. Durch die Zuweisung legitimer Aufgaben ist die Festsetzung der Pflichtmitgliedschaft überhaupt möglich.[231] Die Zuweisung des Aufgabenbereichs muss jedoch auch einer hinreichenden inhaltlichen Legitimation i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG genügen.[232] Die gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Hand-

230 Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 03.06.1981 – 2 A 137/80, GewA 1981, 336; *Schmitz*, in: Schwannecke, HwO, § 106 Rn. 2; *Detterbeck*, HwO, § 106 Rn. 1; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 106 Rn. 1; *Kluth*, GewA 2021, 46 (48 f.).

231 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2746) Rn. 100 f.

232 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2746) Rn. 116 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

werkskammern in der HwO ist damit sowohl für die Errichtung einer Selbstverwaltungskörperschaft, als auch für den verpflichtenden Beitritt ihrer Mitglieder relevant. Dies zeigt schon der Begriff der „legitimen Aufgabe“: So stellte das BVerfG bereits 1959 fest, dass eine Zwangsmitgliedschaft nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung möglich ist.[233] Damit wird durch den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung auch auf das Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 GG Bezug genommen: Denn die verfassungsmäßige Ordnung gem. Art. 20 Abs. 3 GG schützt in erster Linie die Staatsstrukturprinzipien,[234] zu denen auch das Demokratieprinzip gehört.[235] Weiter heißt es: Öffentlich-rechtliche Körperschaften können demnach nur errichtet werden, um legitime öffentliche Aufgaben zu erfüllen.[236] Wahrt also eine Kammer mit einer Betätigung nicht mehr ihren Aufgabenbereich, so tritt sie in dieser Gestalt auch nicht mehr demokratisch legitimiert gegenüber ihren Mitgliedern auf. Sie kann die Mitglieder nicht wegen dieser Tätigkeit in Anspruch nehmen. Eben dies besagt auch der Unterlassungsanspruch: „Aus [ihm] erwächst das Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden.“[237]

Eine Selbstverwaltungskörperschaft muss also zunächst durch die ihr zugewiesenen Aufgaben hinreichend demokratisch legitimiert sein, damit sie die Betriebe überhaupt dazu verpflichten kann, dass diese in ihr Mitglied sind und Beiträge zahlen. Die Aufgaben der Körperschaft müssen dann im Besonderen geeignet und angemessen sein, um die Pflichtmitgliedschaft und die Beiträge zu rechtfertigen. Diese Grundsätze müssen in Folge der Fortwirkung des Unterlassungsanspruchs aus Art. 2 Abs. 1 GG auch für die konkreten Aufgaben der Kammern fortwirken. Es entsteht dabei ein Zusammenspiel von demokratischer Legitimation gem. Art. 20 Abs. 2 GG und Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft aus Art. 2 Abs. 1 GG, welches sich ebenso für die Tätigkeit der Kammern kontinuierlich fortführt.

---

233 Vgl. BVerfG, Urteil vom 29.07.1959 – 1 BvR 394/5, NJW 1959, 1675 (1676).
234 Vgl. *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 250.
235 Vgl. *ders.*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 88 ff., unter Bezugnahme auf BVerfGE 107, 59 (91 f.) im Zusammenhang mit der funktionalen Selbstverwaltung; ebenso *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 76.
236 Vgl. BVerfG, Urteil vom 29.07.1959 – 1 BvR 394/5, NJW 1959, 1675 (1676).
237 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2746) Rn. 81.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1. These: Kompensation von geringerem sachlichen Bezug möglich

Das Zusammenspiel der Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft und der demokratischen Legitimation in der Selbstverwaltung wurde für die Betätigungen der Handwerkskammern soeben erläutert. Der Vergleich mit der Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit hat gezeigt, dass die gesetzlichen Aufgabenbereiche der Handwerkskammern nur am Rande berührt sein können. Darüber hinaus wurde aufgezeigt, dass die Handwerkskammern (zumindest gegenüber ihren Mitgliedern) über personelle Legitimation verfügen. Fraglich ist nun, ob ein geringerer sachlich-inhaltlicher Legitimationszusammenhang durch eine verstärkte Partizipation in Form von personeller Legitimation ausgeglichen werden kann, um das angesprochene Legitimationsniveau zu erreichen und dabei noch als hinreichende Rechtfertigung für die Aufgabenwahrnehmung zu dienen.

In der Literatur wurde die Kompensation der unterschiedlichen Legitimationsstränge im Bereich der Errichtung der Selbstverwaltung umfangreich behandelt. So müsse nach mancher Ansicht zwar stets ein Mindestmaß an sachlich-inhaltlicher und personeller Legitimation vorhanden sein,[238] jedoch seien Einschränkungen der einen Legitimationsquelle bei einer entsprechenden effektiveren anderen Legitimationskomponente denkbar.[239] Nach anderer Ansicht sei der personellen Legitimation ein qualitativer Vorrang einzuräumen.[240] Es könne aber sogar bei einem Fehlen einer der beiden Legitimationsquellen noch ein hinreichendes Legitimationsniveau geschaffen werden. Dort, wo Entscheidungsfreiräume begründet werden, sei die personelle Legitimation jedoch unverzichtbar.[241] Liberaler wird vertreten, dass keiner Legitimationskomponente ein Vorrang gebühre und auch jede Legitimationsquelle für sich gesehen bei einer Sicherung des Legitimationsniveaus vollständig entbehrlich sein könne.[242] Übereinstimmend ist allen Ansichten zu entnehmen, dass eine Kompen-

238 Vgl. *Emde,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 330 f.
239 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 335; *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 106; Ebenso für eine Kompensation, keine Substitution, allerdings unter der Annahme weiterer Legitimationsquellen *Trute*, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 6 Rn. 57.
240 Vgl. *Kluth,* Funktionale Selbstverwaltung, S. 359.
241 Vgl. *ders.*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 367.
242 Vgl. *Jestaedt,* Demokratieprinzip, S. 283 f.; Ebenso *Gersdorf,* Öffentliche Unternehmen, S. 173, der dies mit dem Beispiel des Parlaments untermauert, welches seiner Ansicht nach die personelle Legitimation umfassend verwirklicht, eine sachliche Legitimation aber vollständig entbehrt.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sation der einen Legitimationsquelle durch eine verstärkte andere Legitimationskomponente möglich ist. Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass „[f]ür die demokratische Legitimation staatlichen Handelns […] nicht deren Form entscheidend [ist], sondern deren Effektivität." „Insoweit haben die personelle und die sachlich-inhaltliche, über die gesetzliche Steuerung und die staatliche Aufsicht vermittelte Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken."[243] Es zeigt sich auch bei dieser Formulierung das Verständnis des Legitimationsniveaus als komplementäres Zusammenspiel von personeller und sachlich-inhaltlicher Legitimation.

Geht man nun von der Prämisse aus, dass eine Kompensation der einzelnen Legitimationsquellen möglich ist, ergibt sich auf nachfolgender Ebene der legitimen Aufgabenwahrnehmung mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit Folgendes: Der Abgleich der Entwicklungszusammenarbeit mit den gesetzlichen Aufgaben der Handwerkskammern aus § 91 HwO zeigte auf, dass nur eine schwache Verankerung und somit sachlich-inhaltliche Legitimation vorhanden sein kann. Der Errichtungszweck der Interessenvertretung erwies sich neben einer sachlichen Komponente als stark abhängig vom gemeinsamen Vorstellungsbild der jeweiligen Interessengruppe. Für die Handwerkskammern wurde aufgezeigt, dass diese in jedem Fall im Verhältnis zu ihren Mitgliedern über personelle Legitimation in Gestalt der Vollversammlung als zentrales Organ verfügen.

Bei einer defizitären sachlich-inhaltlichen Legitimation liegen die Voraussetzungen vor, dieses Defizit durch eine gestärkte personelle Legitimation zu kompensieren. Dies muss in erster Linie durch die Aktivierung der Vollversammlung als demokratisch gewähltes Entscheidungsorgan erfolgen, welche den Willen der Kammermitglieder vertritt. Sie muss bei einer schwächeren sachlich-inhaltlichen Anknüpfung an den Aufgabenkreis über die Aufnahme einer Betätigung entscheiden.

Auch für die Rechtfertigung des Eingriffs durch die Pflichtmitgliedschaft ist die verstärkte Partizipation bei einer geringeren sachlich-inhaltlichen Anknüpfung der Aufgaben möglich: So geht das BVerfG in stetiger Rechtsprechung davon aus, dass die Pflichtmitgliedschaft auch deshalb gerechtfertigt ist, da sie den Mitgliedern eröffnet, die Artikulation ihrer Belange und Interessen in autonomer Verantwortung wahrzunehmen. Dabei ist die Pflichtmitgliedschaft die beste Möglichkeit, um die Interessen aller

243 So zuletzt BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2750) Rn. 113.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Mitglieder ausgleichend und abwägend zu berücksichtigen.[244] Institutionell kommt in den Kammern genau diese Funktion der Vollversammlung zu, deren Zusammensetzung durch die Gruppenwahl der Diversität der Betriebe Rechnung trägt.[245] Ist also die Entscheidung über eine Aufgabe bei der Vollversammlung angesiedelt, ist die Partizipation der Mitglieder für die Aufgabe stärker verankert. Bei der Entscheidung der Vollversammlung können im Vorfeld die Argumente für und gegen die Aufgabe sowie die Vorstellungen der Mitgliedsbetriebe berücksichtigt werden. Für eine Betätigung, die eine geringere inhaltliche Verbundenheit mit dem traditionellen Aufgabenbereich der Kammern hat, wird durch die Berücksichtigung der Mitglieder im Verfahren der Beschlussfassung sichergestellt, dass deren Interessen verfolgt werden. Die verstärkte Partizipation der Mitglieder im Rahmen der Beschlussfassung der Vollversammlung kann also die Wahrnehmung inhaltlich ferner liegender Aufgaben rechtfertigen.

Die verstärkte Aktivierung der Vollversammlung bei schwächerer inhaltlicher Verankerung ist auch von praktischem Nutzen. Für die Aufgaben der Interessenvertretung besteht in erster Linie eine Rechtfertigungspflicht gegenüber den durch Pflichtmitgliedschaft in Anspruch genommenen Mitgliedern, erst im Folgenden gegenüber dem Staat. Deshalb muss die Vollversammlung als Organ zur Repräsentation der Mitgliederinteressen über die kontinuierliche Möglichkeit der Steuerung und Kontrolle verfügen, um eine Überschreitung der Kompetenzen entgegen dem Willen der Mitglieder zu verhindern. Dies verböte z.B. Minderheitsbeteiligungen ohne entsprechende Mitsprache- oder Minderheitsrechte in Gesellschaften, wohingegen dies bei inhaltlich stark legitimierten Aufgaben noch zulässig sein kann.[246]

Sofern durch die eben dargestellten Möglichkeiten ein hohes Maß an personeller Legitimation für die jeweilige Aufgabe sichergestellt ist, kann eine schwächere sachliche Anknüpfung an den Aufgabenkreis von § 91 HwO durch eine verstärkte Partizipation der Mitglieder kompensiert werden. Für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern bedeutet dies, dass ihre Zulässigkeit von der Vollversammlung als personelles Repräsentationsorgan der Mitglieder abhängt. Besteht ein entsprechender Rückhalt in der Mitgliederversammlung, diese Aufgabe als eine eigene des Handwerks anzuerkennen, ist ihre zulässige Ausführung möglich.

244 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2748) Rn. 104.
245 So bereits dargestellt unter: Teil 2, A. II. 2. b.
246 Siehe hierzu: Teil 2, A. II. 2. c.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Anknüpfungen aus Rechtsprechung und Literatur

Um die eben erläuterte These zu unterstreichen, sollen entsprechende Anknüpfungen aus der Rechtsprechung und Literatur dargestellt werden.

Die Rechtsprechung befasste sich bisher nicht ausdrücklich mit der Thematik. Allerdings hatte der BayVGH im Jahr 1999 zur Beteiligung einer IHK an einer Flugplatzgesellschaft zu entscheiden. In diesem Urteil vertrat der BayVGH mit amtlichem Leitsatz die Ansicht, dass „Das Recht zur Definition des Gesamtinteresses der Kammerzugehörigen […] nicht mit einer Art Kompetenz-Kompetenz der Industrie- und Handelskammer verwechselt werden [darf], durch Mehrheitsentscheidungen ihrer Vollversammlung alle nur denkbaren Aufgaben an sich zu ziehen und deren Erfüllung mit Beiträgen der Kammerzugehörigen zu finanzieren."[247] Der BayVGH ging also nicht von einer Kompensation durch personelle Legitimation, sondern von einer rechtswidrigen Schaffung einer neuen Kompetenz der IHK aus.

Das Verfahren gelangte jedoch im Folgenden zur Revision an das BVerwG, welches das Urteil aufhob und in der Sache zurück an den BayVGH verwies. Insbesondere hatte der BayVGH nach Ansicht des BVerwG nicht ausreichend ermittelt, ob sich die Beteiligung der IHK an der Gesellschaft im Rahmen ihrer Aufgabe hält, das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken.[248] Des Weiteren wies das BVerwG darauf hin, dass es in bisheriger Rechtsprechung entgegen der Ansicht des BayVGH keine weiteren Voraussetzungen entwickelt hat, unter denen das Mitglied von einem Zwangsverband verlangen kann, sich nicht mit Aufgaben zu befassen, die ihm der Gesetzgeber nicht zugewiesen hat.[249] Letztlich hielt das BVerwG für die weitere Entscheidung der Sache maßgeblich, ob sich die Beteiligung an der Gesellschaft an die Vorgaben des dazugehörigen Beschlusses der Vollversammlung hält.[250] Das BVerwG wies damit entgegen dem BayVGH dem Vollversammlungsbeschluss eine entscheidende Bedeutung bei der Rechtfertigung der Gesellschaftsbeteiligung zu.

Nach der Zurückverweisung des BVerwG nahm die in Frage stehende Gesellschaft, an der die IHK beteiligt war, ausdrücklich in einer Änderung

247 BayVGH, Urteil vom 17. 11. 1999, 22 B 99.1063, GewA 2000, 60.
248 Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.09.2000 – 1 C 29.99 –, GewA 2001, 161.
249 Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.09.2000 – 1 C 29.99 –, GewA 2001, 161.
250 Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.09.2000 – 1 C 29.99 –, GewA 2001, 161 (162 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

des Gesellschaftsvertrags auf den zugehörigen Vollversammlungsbeschluss Bezug. Daraufhin urteilte der BayVGH, dass die IHK mit der Beteiligung an der Gesellschaft nicht (mehr) ihren Aufgabenbereich überschreitet.[251] Als Begründung hierfür wurde insbesondere auf die nunmehr erfolgte Bezugnahme des Gesellschaftsvertrags auf den Vollversammlungsbeschluss abgestellt.[252]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das BVerwG der ursprünglichen Auffassung des BayVGH bzgl. einer fehlenden rechtfertigenden Wirkung des Vollversammlungsbeschlusses nicht gefolgt ist, sondern vielmehr dessen Wichtigkeit im Zusammenhang mit der Beurteilung des zulässigen Aufgabenbereichs gestärkt hat. Diesem Hinweis ist dann auch der BayVGH gefolgt und stützte sein Urteil maßgeblich auf die mittlerweile erfolgte Bezugnahme des Gesellschaftsvertrags auf den Vollversammlungsbeschluss. Für die oben ausgeführte These kann dies nur bedeuten, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG die Rechtfertigung sachlicher Legitimationsdefizite durch personelle Legitimationselemente (entgegen der ursprünglichen Auffassung des BayVGH) durchaus möglich sind.

Unterstützend kann noch auf einen Beschluss des BVerfG von 2002 verwiesen werden, in dem über die Unterwerfung einer Landesärztekammer unter die Satzungsgewalt einer anderen Kammer zu entscheiden war. Das BVerfG sah es als rechtswidrig an, dass „[…] eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für ihre Mitglieder auf jede zukünftige Mitwirkung an der Normsetzung verzichtet, indem sie eine Anschlusssatzung erlässt, die die eigenen Mitglieder hinsichtlich eines verpflichtend eingeführten Versorgungswerks der Satzungsgewalt einer anderen Kammer unterwirft und von einer maßgeblichen Mitwirkung in den Organen dieser Kammer ausschließt."[253] Dies werde dem Verhältnis von Selbstverwaltung und demokratischen Prinzip nicht gerecht. Der Beschluss macht deutlich, dass gerade die Beteiligung der Betroffenen und damit auch die personelle Legitimationskomponente grundsätzlich nicht disponibel ist, sogar wenn – wie im dargestellten Fall – eine hinreichende sachliche Übereinstimmung mit den jeweiligen Kammeraufgaben gegeben ist.[254]

---

251 Vgl. BayVGH, Urteil vom 03.04.2001 – 22 B 00.3253 -, GewA 2001, 235.
252 Vgl. BayVGH, Urteil vom 03.04.2001 – 22 B 00.3253 -, GewA 2001, 235 (236).
253 BVerfG, Beschluss vom 08.03.2002 – 1 BvR 1974/96, NVwZ 2002, 851 (852).
254 Vgl. *Kluth*, in: JbdKr 2002, S. 43 (48).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

IV. Ergebnis

Die verfassungsrechtliche Analyse der Handwerkskammern als funktionale Selbstverwaltungsträger hat ergeben, dass die Beteiligung der Mitglieder sowohl im Rahmen der Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft als auch bei der demokratischen Legitimation von großer Bedeutung ist. Ebenso kann dies für die Beurteilung konkreter Aufgaben angenommen werden. Eine vergleichsweise geringere Anknüpfung einer Betätigung an den sachlichen Aufgabenbereich der Kammern kann im Folgenden durch eine verstärkte Partizipation der Mitglieder ausgeglichen werden. Dabei kommt der Vollversammlung als demokratisch zusammengesetztes Organ, das die Interessen der Mitglieder ausgleichend und abwägend zu berücksichtigen hat, eine entscheidende Funktion zu. Für die Entwicklungszusammenarbeit, die in sachlicher Hinsicht nur geringe Anknüpfungspunkte im Aufgabenbereich des § 91 HwO findet, bedeutet dies, dass eine Entscheidung der Vollversammlung über eine Betätigung geboten ist. Im Rahmen dieser Entscheidung müssen Gründe und Möglichkeiten für eine Beteiligung der Mitglieder einfließen. Wenn diese verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind, ist eine Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich denkbar.

B. Zuständigkeitsverteilung in der Entwicklungszusammenarbeit

Als weitere Voraussetzung ist zu ermitteln, ob die Handwerkskammern im Zuständigkeitsgefüge des GG sich überhaupt in zulässiger Form in der Entwicklungszusammenarbeit betätigen können.

I. Staatliche Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Obwohl die Zuständigkeitsverteilung noch zu ermitteln ist, muss als Ausgangspunkt festgehalten werden, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich als bundesstaatliche Aufgabe aus der Entwicklungspolitik ergibt. Nachdem sich die Entwicklungspolitik in den 50-er Jahren als eigenes Ressort entwickelt hat, wurde das BMZ 1961 gegründet.[255] Es hat sowohl innerhalb als auch außerhalb der Bundesregierung die konzeptionelle Steuerung und Planung der Entwicklungspolitik inne. Zudem

255 Vgl. *Pellens,* Entwicklungshilfe, S. 41 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

formuliert es die Strategien und Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, entscheidet über die Mittelvergabe und schließt völkerrechtliche Vereinbarungen mit Partnerländern ab.[256] Hierfür erhält das BMZ für 2021 12,4 Milliarden € aus dem Bundeshaushalt[257] und verwaltet die Mittel weitgehend autonom. Angesichts der weitreichenden Steuerungskompetenzen in Politik und Verwaltung sowie der staatlichen Mittelausstattung ist die Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie eine staatliche Aufgabe, die dem BMZ durch die Errichtung und Ausstattung mit den wesentlichen Kompetenzen übertragen wurde. Für andere öffentlich-rechtliche Träger wie die Handwerkskammern besteht deshalb keinesfalls eine Pflicht zur Beteiligung an der Entwicklungszusammenarbeit. Andererseits bedeutet dies aber auch nicht, dass Sie neben dem BMZ unterstützend tätig sein können, sofern dies nach der Zuständigkeitsverteilung aus dem GG zulässig ist.

II. Staatsorganisatorische Prämissen

1. Handwerkskammern

Die Handwerkskammern werden zwar in einem Bundesgesetz geregelt, aber letztlich von den obersten Landesbehörden errichtet.[258] Trotz ihres Status als Selbstverwaltungskammer sind sie als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts anzusehen.[259] Gemäß dem allgemeinen Grundsatz von Art. 30, 83 GG obliegt die Ausführung der Bundesgesetze den Ländern, sofern nichts anderes vorgesehen ist. Es kommt also für die Handwerkskammern im Folgenden darauf an, ob eine Zuständigkeit der Länder in der Entwicklungszusammenarbeit besteht.

256 Vgl. *Dann,* Entwicklungsverwaltungsrecht, S. 141 f.
257 https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten
258 Vgl. *Kluth*, in: Kluth, HbdKr, § 6 Rn. 193.
259 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 90 Rn. 4; *Pautsch*, in: JbdKr 2019, S. 11 (17).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Fraglich ist, ob durch die Errichtung des BMZ sowie dessen Struktur ein ausschließlicher Zuständigkeitsbereich für die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen wurde. Dies hätte zur Folge, dass komplementäre Maßnahmen der Länder sowie ihrer Träger unzulässig wären. Ein Ministerium ist als Organisationseinheit für sachlich-gegenständlich zusammengehörige Verwaltungseinheiten zu verstehen.[260] Eine scharfe Abtrennung zwischen Regierung und Verwaltung kann dabei nicht mehr vorgenommen werden.[261] Das BMZ hat zudem keinen klassischen Behörden-Unterbau, sondern beauftragt sog. Durchführungsorganisationen mit der Ausführung von Vorhaben.[262] An einigen dieser Durchführungsorganisationen ist das BMZ direkt beteiligt. Durch diese zentrale Stellung in der Entwicklungszusammenarbeit, verbunden mit der schwierigen Abgrenzung von Ministerium und Verwaltung, könnte das BMZ gar als Bundesoberbehörde gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG verstanden werden.[263] Dies hätte zur Folge, dass die Handwerkskammern von der Verwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich ausgeschlossen wären, da dem Bund die alleinige Verwaltungskompetenz zukäme.[264] Die Handwerkskammern können nicht eine neue Aufgabe an sich ziehen, deren Wahrnehmung grundsätzlich nicht in die Kompetenz der Länderverwaltung fällt.

Hiergegen sprechen aber einige Argumente: Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG sieht die Errichtung von Bundesoberbehörden vor, die Ministerien sind aber als oberste Bundesbehörden einzuordnen. Bundesoberbehörden unterstehen dagegen grundsätzlich einem Ministerium.[265] Das BMZ wurde auch nicht durch förmliches Gesetz wie gem. Art. 87 Abs. 3 GG erforderlich[266] errichtet. Dies zeigt ebenfalls, dass das BMZ keine Bundesoberbehörde i.S.d. Art. 87 Abs. 3 GG darstellen soll.

---

260 Vgl. *Stern*, in: Staatsrecht, Band II, § 31 II 4.
261 Vgl. *ders.*, in: Staatsrecht, Band II, § 39 III 2.; *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 128.
262 https://www.bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html
263 So z. B: *Dann,* Entwicklungsverwaltungsrecht, S. 142; *Pellens,* Entwicklungshilfe, S. 43.
264 Vgl. *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 16.
265 Vgl. *ders.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 251; *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 87 Rn. 47.
266 Vgl. *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 240.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Trotz seiner für ein Ministerium recht eigenwilligen Funktion, die Politik und Verwaltung der Entwicklungszusammenarbeit alleine und ohne Verwaltungsunterbau zu steuern, ist die Errichtung des BMZ der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 GG zuzuordnen.[267] Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber auf diese Entscheidung keinen Einfluss hat, sie unterliegt allein dem politischen Ermessen der Bundesregierung.[268]

In der Literatur stößt die rechtlich unabhängige Stellung und Arbeitsweise des BMZ vereinzelt auf Kritik: Mangels gesetzlicher Determinierung werden alle Fragen der Entwicklungspolitik durch die Verabschiedung des Haushalts entschieden. Eine Befassung im Bundestag ist nicht vorgesehen. Dadurch entstünden Parlamentsfunktionen der Regierung.[269] Darüber hinaus sei die Organisationsprivatisierung[270] in Form der Delegation weitreichender Handlungsbefugnisse auf privatrechtliche Verwaltungsträger wie die GIZ nicht von der originären exekutiven Gewalt gedeckt, es bedürfe vielmehr der demokratischen Komponente eines Gesetzesvorbehalts.[271] M.E. ist diese Kritik auch nicht unbegründet: Das BMZ hat im Vergleich zu den anderen Ministerien keinen eigenen Verwaltungsunterbau und keine nennenswerte gesetzliche Determinierung seiner Organisation oder des Aufgabenspektrums. Die gesamte dem Ministerium nachgeordnete Verwaltungsstruktur besteht aus privatrechtlichen Organisationen. Aus der rechtlichen Betrachtung entsteht durch diese nachgeordnete Struktur eine Abnahme der demokratisch legitimierten Einflusssphäre, welche wegen der fehlenden Regelung der Entwicklungspolitik auch nicht durch gesetzliche Steuerungsmittel kompensiert wird.

In jedem Fall kann die Richtlinienkompetenz von Art. 65 GG außer für die Geschäftsverteilung in der Bundesregierung keine Auswirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung in der Entwicklungszusammenarbeit entfalten.[272] Die alleinige Existenz des BMZ bzw. dessen besondere Stellung hat also keine unmittelbaren Folgen für die Zuständigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit.

---

267 Vgl. für die ministeriale Verwaltung generell *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 86 Rn. 45.
268 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 128; *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 182.
269 Dazu ausführlich *Pitschas*, VerwArch 1990, 465 (489); *Grimm*, DÖV 1992, 24.
270 Dazu sogleich unter 3.
271 Vgl. *Pitschas*, VerwArch 1990, 465 (490).
272 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 128 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

3. Die GIZ und ihre Durchführungsorganisationen

Wie bereits berichtet, erfolgt die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern nicht in unmittelbarer Zusammenarbeit mit dem BMZ, sondern über dessen Durchführungsorganisationen. Aus diesem Grund sind diese „Partner" der Kammern näher darzustellen und ihre Stellung im Verwaltungsgefüge des GG zu untersuchen. In erster Linie wird die staatliche Entwicklungszusammenarbeit durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gesteuert.[273] Die GIZ fungiert als GmbH in privatrechtlicher Form, wobei der Bund allerdings ihr einziger Gesellschafter ist.[274] Es ist daher fraglich, wie die GIZ in der verwaltungsorganisatorischen Hierarchie zu qualifizieren ist. Auch bei dieser Diskussion wird in der Literatur vertreten, dass die GIZ als Bundesoberbehörde i.S.d. Art. 87 GG anzusehen sei.[275] Die privatrechtliche Rechtsform sei kein Hindernis für die Errichtung einer Oberbehörde, solange die Anforderungen des GG erfüllt werden.[276] Allerdings besteht Uneinigkeit über die Kompetenzgrundlage zur Errichtung: Nach einer Ansicht sei die GIZ als Bundesoberbehörde des Auswärtigen Dienstes i.S.v. Art. 87 Abs. 1 GG anzusehen. Es ist jedoch umstritten, ob die Tätigkeiten der GIZ Aufgaben einer Bundesoberbehörde des Auswärtigen Dienstes darstellen. Nach anderer Ansicht stellt die Errichtung der GIZ in Privatrechtsform eine Umgehung des institutionellen Gesetzesvorbehalts aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG dar.[277] Bei der Annahme einer selbstständigen Bundesoberbehörde ohne Verwaltungsunterbau i.S.v. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bleibt die Einordnung der von der GIZ unterhaltenen Tochtergesellschaften, wie z.B. der sequa gGmbH,[278] offen. Diese müssten in konsequenter Fortführung der Charakterisierung Unterbehörden darstellen, welche bei einer Oberbehörde ohne Verwaltungsunterbau nicht existieren dürften.[279] Die Errichtung der GIZ lässt sich somit

---

273 *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 664; So auch u.a. in Form der Anteilseignerschaft bei der sequa gGmbH, welche die meisten Handwerksprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit betreibt, siehe hierzu Teil 1, F. I. 2.

274 *Ders.*, in: Entwicklung und Recht, S. 664; hierzu bereits Teil 1, F. I. 2.

275 Dabei werden unterschiedliche Kompetenzansätze vertreten (Abs. 1 oder 3), deren Anforderungen die GIZ allesamt nicht erfüllt, hierzu sogleich unter II. 3.

276 Zutreffend bzgl. der Offenheit des GG *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 107; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 262 f.

277 So *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 664 f.

278 Siehe hierzu: Teil 1, F. I. 2.

279 Die Bildung eines solchen Unterbaus ist gem. Art. 87 Abs. 3 GG jedoch nicht möglich, hierzu *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 108.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

unter keine der möglichen Konstellationen für eine Bundesoberbehörde zufriedenstellend subsumieren. Hinzu kommt, dass weder für die Errichtung der GIZ, noch die Übertragung wesentlicher Mittel aus dem Bundeshaushalt eine gesetzliche Grundlage besteht. Am ehesten entspricht die GIZ sicherlich dem Typus der Bundesoberbehörde.[280] Sofern man hiervon ausgeht, erfüllt ihre Errichtung aber nicht zwingend die Voraussetzungen von Art. 87 GG. M.E. kann der Errichtungsakt der GIZ nicht als Errichtung einer Bundesoberbehörde verstanden werden, da bewusst die formale Seite der Einführung umgangen wurde.[281] Vielmehr kann die GIZ in ihrer aktuellen Form keiner bestehenden Verwaltungsform zugewiesen werden. Ihre weitreichenden Aktionsspielräume bedürften daher zumindest einer gesetzlichen Grundlage,[282] um den verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Verwaltungsorganisation zu genügen. In jedem Falle kann die Errichtung der GIZ, ebenso wenig wie die Gründung des BMZ, keine Auswirkung bzgl. der Zuständigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit entfalten.[283]

4. Ergebnis

Die organisationsrechtliche Stellung der Handwerkskammern und des BMZ bzw. der GIZ, hat auf die Zuständigkeitsverteilung in der Entwicklungszusammenarbeit keine unmittelbaren Auswirkungen. Es kommt daher bei der Beurteilung auf die allgemeinen Zuständigkeitsverteilungen des Grundgesetzes an.

---

280 Verständlich und daher der rechtlichen Einordnung dienlich, wenn jedoch in der Kompetenzgrundlage (Abs. 3 bzw. Abs. 1) uneins: *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 664; anders *Hermes*, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 28.

281 In diese Richtung auch *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 664.

282 So auch *ders.*, in: Entwicklung und Recht, S. 664, der insb. eine Umgehung der föderalistischen Funktion des Art. 87 Abs. 3 GG besorgt. Ebenso bezweifelnd *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 108 (Fn. 84).

283 Zu Existenz und Reichweite einer Bundesverwaltungskompetenz für die Entwicklungszusammenarbeit in Art. 87 Abs. 1 bzw. Abs. 3 GG sogleich unter III. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

III. Zuständigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit nach dem GG

Nachdem die Handwerkskammern als Landesbehörde anzusehen sind, ist nun zu ermitteln, ob dem GG Zuständigkeitsregelungen für die Entwicklungszusammenarbeit zu entnehmen sind. Dies könnte für die Handwerkskammern bedeuten, dass Entwicklungszusammenarbeit entweder aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes nicht oder nur in Teilbereichen begrenzt möglich ist oder aufgrund der Zuständigkeit der Länder grundsätzlich zulässig ist.

1. Art. 32 Abs. 1 GG

Art. 32 Abs. 1 GG weist dem Bund die Zuständigkeit für die Ausübung der auswärtigen Gewalt zu. Die Organe des Bundes haben damit die Kompetenz, die Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu repräsentieren, für sie völkerrechtsverbindlich zu handeln und ihre Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten durch Aktivitäten reiner Außenpolitik zu gestalten.[284] Dabei umfasst der Wortlaut auch nicht-völkerrechtsförmliches Handeln.[285]

Für die Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass sie grundsätzlich unter die Ausübung auswärtiger Gewalt fallen kann. Aufgrund der Vielfältigkeit der Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch meist nur im Einzelfall bestimmt werden, ob eine Maßnahme von Art. 32 Abs. 1 GG erfasst ist.

Dennoch wurde in der Literatur versucht, Kriterien für die Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit zu finden.

Athenstaedt differenziert zunächst nach Maßnahmen im Inland und Ausland. Ausschließlich im Inland durchgeführte Maßnahmen seien mangels grenzüberschreitenden Charakters nicht unter Art. 32 Abs. 1 GG zu fassen. Sofern jedoch die inländische Maßnahme der Unterstützung von Projektarbeit im Ausland dient, fällt diese grundsätzlich unter Art. 32 Abs. 1 GG.[286] Für Maßnahmen im Ausland hingegen soll maßgeblich sein, ob die Zusammenarbeit mit einem völkerrechtlich anerkannten Subjekt erfolgt. Wird hingegen mit juristischen Personen zusammengearbeitet, die dem nationalen Recht des anderen Staates untergeordnet sind, liegt kein Fall

284 Vgl. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 32 Rn. 3.
285 Vgl. *Heintschel von Heinegg/Frau*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 32 Rn. 5.
286 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 142 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

von Art. 32 Abs. 1 GG vor.[287] *Pellens* sieht von Art. 32 GG grundsätzlich die staatliche finanzielle Zusammenarbeit erfasst. Die Entwicklungszusammenarbeit der Länder im Bereich der technischen Zusammenarbeit soll jedoch durch Art. 32 Abs. 1 GG nicht berührt sein.[288]

Nach *Von Schwanenflügel* lässt sich Art. 32 Abs. 1 GG keine Zuständigkeitsvermutung für die Erfüllung aller deutschen Aufgaben im Ausland und damit ebenso wenig für die gesamte Entwicklungspolitik entnehmen. Gerade Partnerschaftsabkommen gehören nicht zu den nach Art. 32 Abs. 1 GG relevanten Beziehungen.[289] Der Bund ist nur dann ausschließlich zuständig, wenn er als unteilbare Gesamtpersönlichkeit für verbindliche Handlungen auftritt. Unterhalb des völkerrechtsförmigen Handelns besteht dagegen ein Handlungsspielraum für die Länder.[290] Auch *Ruhenstroth-Bauer* sieht Beziehungen mit ausländischen Personenvereinigungen, die keine Völkerrechtsfähigkeit besitzen, nicht vom Bereich des Art. 32 Abs. 1 GG umfasst.[291]

Im Ergebnis stimmen die unterschiedlichen Auffassungen überein, dass Art. 32 Abs. 1 GG kein grundsätzlicher Ausschluss der Entwicklungszusammenarbeit für die Länder entnommen werden kann. Darüber hinaus kann der Sinn und Zweck von Art. 32 Abs. 1 GG, Beziehungen zu auswärtigen Staaten, soweit sie das gesamte Bundesgebiet betreffen, einheitlich und frei von Widersprüchen zu gestalten,[292] mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit nur so verstanden werden, dass Maßnahmen der Länder grundsätzlich zulässig sind, solange sie nicht der grundsätzlichen Entwicklungspolitik des Bundes oder seinen völkerrechtlichen Abkommen entgegenstehen. Falls dies jedoch nicht der Fall ist, kann Art. 32 Abs. 1 GG jedoch nicht dazu dienen, die Entwicklungszusammenarbeit prinzipiell als eine Angelegenheit des Bundes zu deklarieren. Vielmehr kann sich die Zuständigkeit nur an den allgemeinen Aussagen des Grundgesetzes zu Gesetzgebung und Verwaltung orientieren.

---

287 Vgl. *ders.*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 143.
288 Vgl. *Pellens*, Entwicklungshilfe, S. 46 f.
289 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 122.
290 Vgl. *ders.*, DVBl 1996, 491 (492).
291 Vgl. *Ruhenstroth-Bauer*, Entwicklungspolitische Zusammenarbeit, S. 34 f.
292 Vgl. *Kempen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 32 Rn. 36.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Gesetzgebung

Grundsätzlich haben gem. Art. 30, 70 GG die Länder die Zuständigkeit zur Gesetzgebung inne. Dies gilt, solange keine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß der Art. 73 und 74 GG existiert.[293]

Zunächst könnte sich eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes bei den auswärtigen Angelegenheiten gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ergeben. Die auswärtigen Angelegenheiten werden im Sinnzusammenhang mit den auswärtigen Beziehungen gem. Art. 32 Abs. 1 GG betrachtet.[294] Zu den auswärtigen Angelegenheiten gehören solche, „[…] die für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten oder zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere für die Gestaltung der Außenpolitik, Bedeutung haben."[295]

Unter den „auswärtigen Angelegenheiten" sind jene Regelungsmaterien zu verstehen, die das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu anderen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten betreffen. Vor diesem Hintergrund sind auswärtige Angelegenheiten i. S. d. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 1. Alt. GG vor allem solche, die für die Gestaltung der Außenpolitik des deutschen Staates Bedeutung haben.[296]

In der Kommentarliteratur wird die Entwicklungszusammenarbeit teilweise als auswärtige Angelegenheit aufgeführt.[297] Weitere Kommentarstellen wollen danach differenzieren, ob die Entwicklungszusammenarbeit einen Kontakt zu anderen Subjekten des Völkerrechts impliziert[298] und sehen diese als Grenzfall an.[299] Im Ergebnis kann die Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG nur den Betrachtungen bei Art. 32 Abs. 1 GG folgen. Der bloße Auslandsbezug einer Aufgabe reicht nicht aus, ansonsten wären viele zusätzlich formulierte Zuständigkeit wie Art. 73 Abs. 1 Nr. 3, 5, 10, bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG überflüssig.[300] Die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG

293 Vgl. *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 70 Rn. 3.
294 Vgl. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 73 Rn. 2.
295 BVerfGE 100, 313 (368 f.).
296 Vgl. *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73 Rn. 40.
297 So z.B. *Heintzen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 73 Rn. 9; *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 3.
298 Vgl. *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73 Rn. 41.
299 Vgl. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 73 Rn. 2.1.
300 Vgl. *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 2; *Heintzen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 73 Rn. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kann demnach nur jene Bereiche umfassen, die das Verhältnis der Bundesrepublik zu anderen Völkerrechtssubjekten tangieren, wie z.B. beim Abschluss von Staatsverträgen. Aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG lässt sich daher keine ausschließliche Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit ableiten.[301]

3. Verwaltung

Auch für die Verwaltung gilt die grundsätzliche Vermutung der Zuständigkeit der Länder gem. Art. 30, 83 GG. Im Zweifel werden die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder ausgeführt.[302] Ausnahmen hiervon bestehen in der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG sowie die Verwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 87 GG.[303] Infolge der Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation wird jedoch auch angenommen, dass die Art. 83 ff. GG auch für die gesetzesfreie Verwaltung, wie sie auch grundsätzlich in der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt,[304] Anwendung findet.[305] Es wäre daher eine ausschließliche Verwaltungskompetenz des Bundes für die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich denkbar, sofern die Voraussetzungen i.S.d. Art. 86 ff. GG vorliegen.

a. Kompetenz nach Art. 87 Abs. 1 GG

Die Entwicklungszusammenarbeit fällt nicht unter einen der in Art. 86 GG aufgeführten Belange der bundeseigenen Verwaltung. Allerdings könnte eine Verwaltungszuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit als auswärtige Angelegenheit gem. Art. 87 Abs. 1 GG vorliegen. Die Verwaltungszuständigkeit knüpft dabei begrifflich an die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Nr. 1 GG an, ist aber organisatorisch enger gefasst und bezieht sich lediglich auf den völkerrechtlichen und auswärtigen Dienst.[306] Zuvor wurde zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ausgeführt,

301 Vgl. *Schwanenflügel,* Entwicklungszusammenarbeit, S. 126.
302 Dazu ausführlich *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 83 Rn. 21.
303 Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 10.
304 Vgl. *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 660.
305 Vgl. *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 107; ebenso bei Art. 86 Rn. 55.
306 Vgl. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 87 Rn. 27.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dass dem Bund keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten zusteht.[307] Unter dem engeren Verständnis von Art. 87 Abs. 1 GG lässt sich demnach für die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich keine Zuständigkeit als Aufgabe des Auswärtigen Dienstes begründen.[308] Selbst wenn man die Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe des Auswärtigen Dienstes einordnet,[309] kann danach in der Folge keine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes angenommen werden, um nicht in Widerspruch zur Wertung der allgemeineren Kompetenzbereiche aus Art. 32 Abs. 1 und 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zu treten.[310] Aus diesem Grund sind Maßnahmen der Länder, wie z.B. Austausch- und Kommunikationsplattformen, zulässig.[311] Es kann daher also auch auf der Ebene der Verwaltungszuständigkeit durch auswärtige Angelegenheiten keine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes für die Entwicklungszusammenarbeit begründet werden, sodass Maßnahmen der Länder weiterhin zulässig sind.

b. Kompetenz nach Art. 87 Abs. 3 GG

Jedoch könnte gem. Art. 87 Abs. 3 GG für Angelegenheiten, in denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat, eine Bundesoberbehörde errichtet werden. Art. 87 Abs. 3 GG eröffnet dem Bund eine zusätzliche Verwaltungskompetenz, unabhängig davon, ob eine Bundesverwaltungskompetenz anderweitig zugelassen oder begründet ist. Voraussetzung ist, dass dem Bund die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Wie aber bereits aufgezeigt, besteht keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern nur eine Rahmenkompetenz. Es bleibt daher bei der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder.

---

307 Hierzu B. II. 2.
308 Vgl. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 87 Rn. 28.
309 So *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 15; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 87 Rn. 17; *Hermes*, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 28.
310 Diese Kompetenzbereiche umfassen Materien, welche die Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt tangieren; siehe hierzu zuvor unter 2.
311 Vgl. *Burgi*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

c. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen?

Fraglich ist, ob im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes besteht. Darunter ist die Anerkennung weiterer, nicht in den Art. 30, 83 ff. GG aufgeführten Verwaltungszuständigkeiten des Bundes aus Gründen des Sachzusammenhangs oder der Natur der Sache zu verstehen. Solche Zuständigkeiten unterliegen engen Voraussetzungen und sind nur subsidiär anzunehmen, sofern eine notwendige Einheitlichkeit des Vollzugs durch andere Mittel nicht sichergestellt werden kann.[312] *Athenstaedt* sieht für die Entwicklungszusammenarbeit im Ausland vor, dass diese grundsätzlich, sofern nicht ein besonderer territorialer oder sonstiger Anknüpfungspunkt existiert, der Verwaltungskompetenz des Bundes unterliegt.[313] Seine Verweise auf die Kommentarliteratur bestätigen diese These jedoch nur bedingt bzw. nicht mehr: So lässt *Hermes* eine Bundesvollzugskompetenz nur im Ausnahmefall vor, wenn der Zweck eines Bundesgesetzes durch die Länder überhaupt nicht erreicht werden kann und andere sachgerechte Gestaltungsmöglichkeiten als der bundeseigene Vollzug nicht in Betracht kommen.[314] Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist dann erst unausweichlich, wenn es an jedwedem Anknüpfungspunkt für eine Länderkompetenz fehlt.[315] Er geht also nicht wie *Athenstaedt* von einem Regelverhältnis, sondern einem Ausnahmeverhältnis der Bundeskompetenz aus. Auch *Kirchhof* geht von einer Bundesvollzugskompetenz dann aus, wenn diese „unvermeidlich" ist, und nimmt dies für den Vollzug von Bundesgesetzen im Ausland an, wenn ein konkret zuständiges Bundesland gar nicht ausgemacht werden kann.[316] Auch er geht also keinesfalls von einer Regelzuständigkeit des Bundes im Ausland aus.

Nichts anderes kann auch für die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit gelten, schon allein um ein gewisses Maß an Kontinuität im Vergleich mit der Gesetzgebung zu bewahren. Anderenfalls bestünden für manche Gesetzgebungskompetenzen keine Verwaltungskompetenzen und umgekehrt. Dies hätte zur Folge, dass man sich die Frage einer aus

312 Vgl. *Winkler*, in: Sachs, GG, Art. 83 Rn. 17; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 83 Rn. 31.
313 Vgl. *Athenstaedt,* Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 185 (insb. unter Bezugnahme auf Fn. 827).
314 Vgl. *Hermes*, in: Dreier, GG, Art. 83 Rn. 43.
315 Vgl. *ders.*, in: Dreier, GG, Art. 83 Rn. 44.
316 Vgl. *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 63 & 65 (Kirchhof ist seit der Abhandlung von Athenstaedt neuer Bearbeiter).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen erwachsende Gesetzgebungskompetenz stellen müsste.[317] So kommt auch *Von Schwanenflügel* zu dem Schluss, dass die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich eine Aufgabe der Länderverwaltung ist, sich aber Bundeskompetenzen im Einzelfall ergeben.[318]

d. Folgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit von Bund und Ländern

Auch auf der Ebene der Verwaltungszuständigkeit führen sich die Ergebnisse für die bisherige Einordnung der Entwicklungszusammenarbeit fort. Sofern vereinzelt für die Entwicklungszusammenarbeit Verwaltungskompetenzen des Bundes angenommen werden, können diese nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes führen, um nicht in Widerspruch mit den Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und der Wertung der föderalen Verwaltung aus Art. 30, 83 GG zu geraten. Für die Länder verbleibt es also dabei, dass eigene Maßnahmen grundsätzlich zulässig sind, sofern sie nicht im Widerspruch zur Entwicklungspolitik des Bundes stehen.

IV. Beschlüsse der Ministerpräsidenten

Das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsanalyse bestätigen auch die bisherigen Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder zur Entwicklungszusammenarbeit. Diese Beschlüsse vermögen zwar nicht, die Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes abzuändern. Sie sind aber eine zulässige Vereinbarung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Verwaltung.[319] Zuletzt wurde die Kompetenzfrage in der Entwicklungszusammenarbeit im Beschluss der Ministerpräsidenten vom 24.10.2008 der Länder und Kommunen thematisiert. Sie wird dort als gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder angesehen. Dabei sollen die Länder ihre spezifischen Kompetenzen komplementär zu den nationalen und internationalen Akteuren einsetzen, ohne als weitere Geber in Konkurrenz zu ihnen zu treten. Die partnerschaftlichen Aktivitäten der Länder und Kom-

317 Auf dieses „komplizierte Zusammenspiel“ weist *Trute*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 83 Rn. 79 hin.
318 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 132 f.
319 Vgl. *ders.*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 127.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

munen mit Städten, Provinzen, Regionen und Staaten der Entwicklungs- und Schwellenländer sollen weiter ausgebaut werden.[320] Im Jahre 2017 wurde die Wichtigkeit der partnerschaftlichen Aktivitäten der Länder und Kommunen, besonders mit Bezug auf Afrika, bestätigt.[321]

Da die Beschlüsse aber eben keinem Gesetz oder keiner Rechtsverordnung gleichkommen, entfalten sie keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Auch eine Funktion im Sinne einer norminterpretierenden Richtlinie kann den Beschlüssen mangels konkretem Regelungsinhalt nicht entnommen werden.[322] Mit Blick auf die zuvor ausgeführte Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes ist den Beschlüssen aber die Bestätigung zu entnehmen, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine geteilte Aufgabe des Bundes und der Länder ist und von diesen kooperativ wahrgenommen wird.

V. Ergebnis

Als Ergebnis der grundgesetzlichen Zuständigkeitsanalyse kann festgehalten werden, dass für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine gespaltene Zuständigkeit,[323] aber keinesfalls ein gespaltenes Verhältnis[324] zwischen Bund und Ländern vorliegt. Vielmehr werden mittlerweile die Aktivitäten der Länder begrüßt und mit dem Bund gemeinsam koordiniert. Oftmals werden Aufgaben auch in Kooperation wahrgenommen.[325] Als Faustregel für die Zuständigkeit der Länder in der Entwicklungszusammenarbeit kann gefolgert werden: Solange die Aktivitäten der Länder unter der Ebene der zwischenstaatlichen Vereinbarungen liegen und die Entwicklungspolitik des Bundes nicht behindern, sind sie grundsätzlich zulässig. Für die Handwerkskammern als landesunmittelbare Körperschaften bedeutet dies, dass das Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung

320 Vgl. WUS (Hrsg.), Entwicklungspolitik der Länder, S. 17.
321 Vgl. WUS (Hrsg.), Entwicklungspolitik der Länder, S. 9.
322 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (842).
323 So formuliert bei *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 133.
324 So weist z.B. *Groß*, in: Entwicklung und Recht, S. 660 darauf hin, dass bisher kaum Rechtsprechung zur Verwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit existiert, da offensichtlich alle Akteure den Gang vor Gericht vermeiden.
325 Mittlerweile existiert sogar der „Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit".

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nicht zu beanstanden ist, da ihre Maßnahmen die Projekte des BMZ komplementär unterstützen.

C. Rechtsvergleichende Betrachtung

I. Die Industrie und Handelskammern als „Schwestern" der Handwerkskammer

Die IHKs können nicht nur wegen ihrer institutionellen Kongruenz als Selbstverwaltungskörperschaft und Wirtschaftskammer, sondern auch wegen ihres gleich gelagerten Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit als „Schwester" der Handwerkskammern bezeichnet werden. Denn auch die IHKs intensivieren in letzter Zeit ihre Bemühungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei nehmen sie wie die Handwerkskammern an den Partnerprogrammen des BMZ mit der sequa gGmbH teil.[326] Ebenso wie kürzlich im Handwerksrecht stehen im IHKG weitere Reformen bevor, die nicht zuletzt durch die jüngste Rechtsprechung des BVerwG eingeleitet wurden.[327] Nachfolgend sollen die Gemeinsamkeiten, aber auch mögliche Unterschiede mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit untersucht werden.

1. Gleiche Ausgangsbedingungen

Ebenso wie für die Handwerkskammern setzt der Typus der funktionalen Selbstverwaltung für die IHKs voraus, dass die Pflichtmitgliedschaft durch die Wahrnehmung legitimer Aufgaben gerechtfertigt sein muss und, dass bei der Aufgabenwahrnehmung ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau erreicht werden muss.[328] Die Handelskammern müssen u.a. sicherstellen, dass Aufgabenbereiche gewahrt und Minderheitenpositionen

326 https://www.sequa.de/sequa/partner/

327 So ist in einem Referentenentwurf des IHKG u.a. die verpflichtende Mitgliedschaft im DIHK (infolge des vom BVerwG entschiedenen Anspruchs eines Mitglieds auf Austritt seiner Kammer, sowie die Erweiterung des Aufgabenbereichs auf Interessen der „gesamtgesellschaftlichen Verantwortung" geplant. Zum DIHK: *Kluth*, NVwZ 2021, 345 (349); zum IHKG: *Stober*, GewA 2021, 95 Näher hierzu: Teil 5, A. I. 2.; Teil 6, B. I. 1. b.

328 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2750 f.), Rn. 116 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

berücksichtigt werden. Es ist eine stetige kritische Reflexion des Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts erforderlich, aus dem sich der zulässige Aufgabenbereich und die Vorgaben für ein hinreichendes Legitimationsniveau ableiten.[329] Es gelten für die IHKs dieselben Vorgaben bei einem Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit wie für die Handwerkskammern: Sie müssen in der Gesamtschau von Mitgliederbeteiligung und Aufgabenkreis ein hinreichendes Legitimationsniveau garantieren.[330]

2. Weiteres Aufgabenfeld

Die IHK hat gem. § 1 Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 IHKG das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen. Ihre zentrale Aufgabe ist die Interessenvertretung der gesamten gewerblichen Wirtschaft des Bezirks mit Ausnahme des Handwerks. Dabei sind alle Belange umfasst, die die gewerbliche Wirtschaft berühren können, weshalb der Aufgabenbereich kaum exakt eingrenzbar ist.[331] Gerade die Generalklauseln zeigen den weiten Spielraum, den der Gesetzgeber den IHKs bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses verleihen will.[332] Insbesondere ist es der IHK auch gestattet, in Bereichen, in denen die gewerbliche Wirtschaft nur am Rande berührt ist, das Interesse ihrer Mitglieder geltend zu machen. Zwar wurde vertreten, dass sich die Kammer umso zurückhaltender verhalten muss, je geringer und mittelbarer Interessen ihrer Mitglieder berührt sind.[333] Das BVerwG machte jedoch deutlich, dass die Formulierung „grundsätzlich gestattet" keine Einschränkung der Kompetenzen mit sich zieht.[334]

Aus der Betrachtung heraus, dass im Vergleich mit dem selbstständigen Handwerk als Interessengruppe bei den IHKs die gesamte gewerbliche Wirtschaft,[335] also insbesondere auch Industriebetriebe und global auftre-

329 Vgl. *Kluth*, in: Die IHK-Entscheidung des BVerfG 2017, S. 22.
330 Siehe hierzu bereits: Teil 2, A., insb. III.
331 Vgl. *Günther*, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 1 IHKG Rn. 48.
332 Vgl. *Möllering*, in: Junge/Jahn/Wernicke, IHKG, § 1 Rn. 2.
333 Vgl. *Günther*, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 1 IHKG Rn. 74 f.
334 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.6.2010 – 8 C 20/09, NVwZ-RR 2010, 882 (883), Rn. 30 ff.
335 Vgl. *Günther*, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 2 IHKG Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tende wirtschaftliche Akteure zu den Mitgliedern zählen,[336] kann geschlossen werden, dass ein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit, um neue Märkte zu erschließen sowie wirtschaftliche Kontakte zu knüpfen, für die IHK-Mitglieder von größerem Interesse sein dürfte, als dies für die überwiegend kleinen und mittelständischen Betriebe der Handwerkskammern der Fall ist. Zudem haben die IHKs wegen der Diversität ihres Mitgliederspektrums ein breiteres Leistungsangebot für die Entwicklungszusammenarbeit. Auch aufgrund der größeren personellen und finanziellen Ressourcen, die wegen der höheren Anzahl an Mitgliedern bestehen,[337] sind u.U. noch mehr Kapazitäten für die Entwicklungshilfe vorhanden. Insgesamt sind die IHKs wegen ihres breiteren Mitgliederspektrums und ihrem daraus resultierenden größeren Aufgabenradius in der Ausgangslage ein wenig offener für ein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit.

3. Ergebnis

Die IHKs sind im selben Maße zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder verpflichtet, wie es auch die Handwerkskammern sind. Dabei haben sie ihren Aufgabenbereich zu wahren und den Willen der Mitglieder in demokratischen Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen. Aufgrund ihres größeren sowie wirtschaftlich diverseren Mitgliederkreises haben die IHKs eine etwas günstigere Ausgangslage als die Handwerkskammern. Allerdings ist zu beachten, dass auch hier die in der Entwicklungszusammenarbeit verfolgten Belange, wie die Erschließung neuer Märkte oder die Bildung neuer Kontakte und Partnerschaften, nur für einen Teil der Mitglieder von Interesse ist. Deshalb kann der Aufgabenbereich der IHKs wie bei den Handwerkskammern nur am Rande berührt sein. Im Ergebnis trifft die IHKs in der Entwicklungszusammenarbeit die Verpflichtung zur Interessenvertretung der Mitglieder in Form von demokratischer Mitbestimmung und aktiver Beteiligung im selben Maße wie die Handwerkskammern. In tatsächlicher Hinsicht ist die Erfüllung dieser Verpflichtung

336 Bei der IHK-München haben z.B. 15 % aller Unternehmen einen internationalen Hintergrund: IHK-München (Hrsg.), Internationale Wirtschaft in München und Oberbayern, S. 6.

337 Vgl. nur die Anzahl bei IHKs (https://www.ihk.de/die-ihk/ihk-transparent/zahlen-und-fakten/registrierte-mitgliedsunternehmen) mit der Anzahl bei den HWKs (https://www.zdh-statistik.de/application/index.php?mID=3&cID=797) für das Jahr 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

aufgrund der stärker diversifizierten Mitgliederstruktur für die IHKs eher möglich.

II. Die Gemeinden als verfassungsmäßig anerkannte Selbstverwaltungskörperschaft

Wie bereits erwähnt, sind die Kommunen seit den 1980-er Jahren als Vorreiter der Selbstverwaltungskörperschaften in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv. Aus diesem Grund lohnt ein rechtsvergleichender Blick auf die Gemeinden, da sich die Literatur in der Vergangenheit bereits vertieft mit der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit auseinandergesetzt hat. Möglicherweise bietet die Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen eine vergleichbare Ausgangslage, deren Voraussetzungen auch für die Beurteilung bei Handwerkskammern anwendbar sind.

1. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Die kommunale Selbstverwaltung unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von der funktionalen Selbstverwaltung. Zum einen ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG verankert. Zum anderen bezieht sich der Wirkungskreis der Kommunen als Gebietskörperschaft auf die im Gemeindegebiet ansässige Allgemeinheit,[338] wohingegen sich der Wirkungskreis der Berufskammern als Personalkörperschaften sich in erster Linie auf die angehörigen Berufsgruppen bezieht.[339]

a. Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze vs. durch Gesetz

Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG unterscheidet die Kommunen grundlegend von der funktionalen Selbstverwaltung, da ihr Bestand verfassungsrechtlich garantiert ist, während der Bestand der funktionalen Selbstverwaltung dem Ermessen des Gesetzgebers unterliegt. Den Kommunen wird für ihren Wirkungskreis, den Angelegenheiten der örtli-

338 Vgl. *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, Kommunalrecht Hessen, § 1 Rn. 34.
339 Vgl. *Kluth*, in: Kluth, HbdKr, § 5 Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

chen Gemeinschaft, eine verfassungsrechtliche Garantie verliehen.[340] Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst den institutionellen Bestand der Kommunen, die selbstverantwortliche Aufgabenwahrnehmung sowie die Möglichkeit zur Abwehr von Rechtsverletzungen vor den Gerichten.[341] Für die Aufgabenwahrnehmung ist dabei die objektive Rechtsinstitutionsgarantie von Belang, welche den Kommunen die eigenverantwortliche Wahrnehmung aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft sichert.[342] Dies bedeutet, dass die Kommunen alle bislang unbesetzten Aufgaben, die solche der örtlichen Gemeinschaft darstellen, an sich ziehen können.[343] Sofern also die Entwicklungszusammenarbeit als solche örtliche Angelegenheit von den Kommunen eingeordnet werden kann, können die Kommunen diese Aufgabe grundsätzlich wahrnehmen.[344] Die Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung besteht jedoch „im Rahmen der Gesetze", unterliegt also einem Gesetzesvorbehalt.[345] Der Gesetzgeber kann dabei sowohl Einfluss auf die Beschränkung der Aufgabenwahrnehmung als auch auf die Zuständigkeit als solche nehmen.[346] Die Freiräume der Selbstverwaltung sind daher wesentlich von der Gesetzgebung abhängig.[347] Im Vergleich mit der Aufgabenwahrnehmung in der funktionalen Selbstverwaltung wird der Aufgabenbereich der Kommunen durch den Gesetzgeber eingeschränkt, wohingegen er bei der funktionalen Selbstverwaltung erst durch den Gesetzgeber verliehen wird. Bei der Einschränkung des Aufgabenbereichs der Kommunen hat der Gesetzgeber wiederum besondere Schranken zu wahren, die für ihn im Rahmen seines Ermessensspielraums bei der Errichtung der funktionalen Selbstverwaltungsträger nicht gelten. Die Relevanz dieser Schranken für die Entwicklungszusammenarbeit soll nachfolgend untersucht werden.

340 Vgl. *Burgi,* Kommunalrecht, § 6 Rn. 1.
341 Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 39; *Ernst*, in: Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 80; *Burgi,* Kommunalrecht, § 6 Rn. 20.
342 Vgl. *Burgi,* Kommunalrecht, § 6 Rn. 26 f.
343 Vgl. BVerfGE 79, 127 (147); *Burgi,* Kommunalrecht, § 6 Rn. 27.
344 Dazu sogleich unter 2.
345 Vgl. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28 Rn. 39; *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 44.
346 Vgl. BVerfGE 79, 127 (143).
347 Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 103.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

b. Schranke: Kernbereich/Randbereich

Um die kommunale Selbstverwaltungsgarantie vor unzulässigen Eingriffen, v.a. durch den Gesetzgeber, zu schützen, werden ungeschriebene Schranken für Eingriffe in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 GG angenommen. Das BVerfG unterscheidet dabei zur Bestimmung zulässiger Einschränkungen zwischen dem Kern- und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.[348] Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darf durch die Gesetze nicht berührt werden. Es handelt sich dabei aber nur um die elementarsten Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung, die ihren Typus sowie die Struktur bestimmen.[349]

Sofern der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht berührt ist, bestimmt sich die Zulässigkeit von Eingriffen in den Randbereich nach allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen.[350] Die nähere Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung für die Kommunen muss durch tragfähige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein, für welche eine Beurteilungsprärogative des Gesetzgebers besteht.[351] Dabei sind insbesondere das Recht der Gemeinde auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und die Zuständigkeiten anderer öffentlicher Verwaltungsträger im Abwägungsprozess zu berücksichtigen.[352] Abseits des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung besteht gegenüber der gesetzlichen Festlegung der Aufgaben in der funktionalen Selbstverwaltung ein vergleichbarer Ausgangspunkt. Es besteht kein umfassender Schutz der Gemeinden in ihrer Aufgabenhoheit, vielmehr führt sich die Selbstverwaltungsgarantie als zu beachtender Abwägungsbelang fort. Es ergibt sich eine vergleichbare Lage wie bei den Wirtschaftskammern, bei denen der Gesetzgeber im Rah-

348 Vgl. BVerfGE 1, 167 (174 f.); BVerfGE 23, 353 (368); BVerfGE 38, 258 (278); BVerfGE 76, 107 (118); Diese Bestimmungsmethode wird zwar in der Literatur zum Teil wegen ihrer fehlenden Konturenschärfe und der damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten zum Randbereich kritisiert. Es hat sich aber bisher keine praktikablere Methode bewährt. Zur Kritik: *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 66; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 116.

349 Vgl. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28 Rn. 47.

350 Es liegt hier zwar aufgrund der fehlenden Grundrechtseigenschaft von Art. 28 Abs. 2 GG keine Verhältnismäßigkeitsprüfung i. e. S. vor, allerdings findet nach der Rechtsprechung eine Prüfung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz statt. Hierzu näher: *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 39 f.

351 Vgl. *Gern/Brüning* (Hrsg.), Kommunalrecht, Rn. 125.

352 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 139 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

men der Aufgabenzuweisung die Zuständigkeiten anderer Träger sowie die Grundrechte der Mitglieder zu berücksichtigen hat.[353]

Zusammenfassend ist also lediglich der Kernbestand der gemeindlichen Selbstverwaltung umfassend auf sein Fortbestehen geschützt, wohingegen die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltungsträger grundsätzlich dem Ermessen des Gesetzgebers unterliegt, ihr Fortbestand ist damit nicht geschützt.[354] Die Aufgabenbestimmung abseits des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt jedoch der näheren Ausgestaltung des Gesetzgebers. Dieser Befund wirkt auch für die eigenverantwortliche Aufgabenbestimmung der Selbstverwaltungsträger fort: Ebenso wie bei der funktionalen Selbstverwaltung sind die Kommunen nicht völlig frei in ihrer Aufgabenbestimmung, sie haben dabei gleichermaßen ihren zugewiesenen Aufgabenbereich sowie die allgemeinen Rechtmäßigkeitsgrundsätze zu wahren. Die Selbstverwaltungsgarantie der Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft dient gleichzeitig auch als Grenze für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen.[355] Eine Überschreitung dieses Tätigkeitsrahmens ist rechtswidrig.[356] Darüber hinaus fehlt den Kommunen außerhalb ihrer Verbandskompetenz die notwendige Rechtsfähigkeit.[357] Die Selbstverwaltungsgarantie verleiht den Kommunen im Ergebnis also keinen weiterreichenden Spielraum bei der Aufgabenfindung, als dies bei der funktionalen Selbstverwaltung der Fall wäre.[358] Abseits des Kernbereichs kann der Gesetzgeber wie bei der funktionalen Selbstverwaltung den Aufgabenbereich der Kommunen erweitern oder einschränken. Darüber hinaus haben die Kommunen abseits des Aufgabenbereichs der örtlichen Gemeinschaft keinen Handlungsspielraum, ihr Handeln ist rechtswidrig. Die Maßstäbe bei der Aufgabenwahrnehmung im Randbereich gehen bei beiden Selbstverwaltungsträgern damit weitgehend konform.

---

353 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017, NJW 2017, 2744 (2747) Rn. 87, das für die Aufgaben der Kammern eine legitime Zwecksetzung fordert. Sodann werden in Rn. 88 das „gesteigerte Interesse der Gemeinschaft" (Rechte der Mitglieder), sowie die fehlende Pflicht zur Wahrnehmung durch „den Staat selbst durch seine Behörden" (keine vorrangige Zuständigkeit anderer Träger) als Voraussetzungen erklärt.

354 Hierzu näher *Kluth*, DÖV 2005, 368; *ders.*, in: ders., HbdKr, § 5 Rn. 11.

355 Vgl. *K.-A. Schwarz*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 173.

356 Vgl. *Gern/Brüning* (Hrsg.), Kommunalrecht, Rn. 146.

357 Vgl. *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 13.

358 Vgl. *Kluth*, in: Kluth, HbdKr, § 5 Rn. 193.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

c. Fehlender Unterlassungsanspruch

Etwas anderes könnte sich bei den Kommunen ergeben, da die Bürger im Gegensatz zu den Pflichtmitgliedern der Wirtschaftskammern keinen Anspruch auf Unterlassung unzulässiger Aufgaben gegen die Gemeinden haben. Die Ansässigkeit der Bürger in der Gemeinde basiert auf ihrer freiwilligen Entscheidung, wohingegen die Pflichtmitgliedschaft in den Wirtschaftskammern unter anderem mit Beitragslasten verbunden ist.

Doch der mit diesem Eingriff korrelierende Anspruch auf Unterlassung unzulässiger Aufgaben gegen die Kammern gibt den Mitgliedern lediglich ein eigenes Recht, um sich gegen die Kammerverwaltung „zur Wehr" zu setzen. Seine Existenz zieht jedoch den zulässigen Aufgabenbereich der Kammern nicht enger.[359] Auch die Kommunen haben, obwohl ihren Bürgern ein solcher Anspruch nicht zusteht, ihren grundsätzlichen Aufgabenbereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren. Ebenso wie den Kammern ist ihnen dabei die Wahrnehmung allgemeinpolitischer Angelegenheiten verwehrt.[360]

Auch aus der Freiwilligkeit der Gebietsansässigkeit der Bürger kann sich nichts anderes ergeben. Denn auch die bloße Ansässigkeit der Bürger in einer Gemeinde ist mit steuerlichen Lasten verbunden, derer man sich auch durch einen „Umzug" grundsätzlich nicht entziehen kann, da jede Gemeinde Steuern und Gebühren erhebt. Vergleichbar ist diese Lage mit den bezirksansässigen Betrieben, die den Wirtschaftskammern angehören. Auch der Betrieb kann sich einer Inanspruchnahme durch Umzug nicht entziehen, da er in einem anderen Kammerbezirk beitragspflichtig wäre. Die Pflichtmitgliedschaft der Betriebe wirkt im Ergebnis nur deshalb besonders schwer, weil sie zusätzlich zu den allgemeinen (auch kommunalen) Abgabenlasten entfällt. Dies ist auch – verbunden mit der fehlenden ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung der funktionalen Selbstverwaltung – der Grund für den besonderen Rechtfertigungsdruck, der gegenüber den Kammermitgliedern besteht. Die Pflichtmitgliedschaft hat aber dennoch in ihrem Grundsatz einen ähnlichen Charakter wie die Gebietsansässigkeit der Bürger in den Kommunen. Auch deshalb sind die Kommunen in gleichem Maß verpflichtet, ihren Aufgabenbereich zu wahren, wie es auch die Wirtschaftskammern sind. Im Ergebnis kann das Fehlen eines Unterlassungsanspruchs in der kommunalen Selbstver-

359 Vgl. *Schöbener*, in: Kluth, HbdKr, § 14 Rn. 100.

360 Vgl. BVerfGE 79, 127 (147); *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 54; *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 35a.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

waltung im Vergleich zur funktionalen Selbstverwaltung nicht zu dem Schluss führen, dass der Ermessensspielraum der Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung deshalb weiter zu bestimmen sei. Zwar besteht durch die Existenz des Anspruchs ein höherer faktischer sowie rechtlicher Rechtfertigungsdruck der Kammern. Er stellt jedoch keine höheren rechtlichen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung.

d. Aufsicht durch Gesetz

Die Einschränkung der kommunalen Aufgaben bei der Entwicklungszusammenarbeit erfolgte bisher nicht direkt durch gesetzliche Regelungen.[361] Als mögliche gesetzliche Beschränkung des Aufgabenkreises kommt mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit die Kommunalaufsicht in Betracht, welche dogmatisch an den Gesetzesvorbehalt anknüpft, da für aufsichtsrechtliche Maßnahmen stets eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist.[362]

Die gesetzlich angeordnete staatliche Aufsicht ist, um der Selbstverwaltungsgarantie Rechnung zu tragen, auf eine bloße Rechtsaufsicht beschränkt. Dies bedeutet, dass die Aufsicht das Verhalten der Kommunen nur auf die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften überprüfen kann. Sofern jedoch Ermessensentscheidungen in fachlicher Hinsicht zu beurteilen sind, ist der Beurteilungsspielraum der Gemeinden von den Aufsichtsbehörden zu respektieren. Sie können dann keine vermeintlich zweckmäßigeren Erwägungen an die Stelle jener der Kommunen setzen.[363] Ebenso wie bei den Kommunen ist auch bei den Kammern eine bloße Rechtsaufsicht vorgesehen, die ähnlichen Maßstäben wie jene der Gemeinden folgt. Insbesondere sind auch hier die Zweckmäßigkeitserwägungen der Kammern von den Aufsichtsbehörden zu beachten.[364]

---

361 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (836).
362 Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 108.
363 Vgl. *K.-A. Schwarz*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 197; *Brüning*, DÖV 2013, 553 (556).
364 Siehe hierzu: Teil 2, A. II. 2. a.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

e. Zwischenergebnis

Die organisatorischen Voraussetzungen der beiden Selbstverwaltungskonzepte sind zwar in vielen Grundsätzen unterschiedlich. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als Randaufgabe haben die beiden Selbstverwaltungsträger allerdings weitreichende Parallelen in ihrer strukturellen Vorzeichnung des Aufgabenbereichs, weil nicht der Kernbereich der kommunalen Aufgaben betroffen ist. A priori ergeben sich somit keine Unterschiede aus Art. 28 Abs. 2 GG mit Blick auf Entwicklungszusammenarbeit. Es könnten im Folgenden jedoch Unterschiede hinsichtlich des sachlichen Aufgabenbereichs zwischen Kommunen und Kammern bei der Entwicklungszusammenarbeit bestehen.

2. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und Entwicklungshilfe

Im Gegensatz zu den Wirtschaftskammern verfügen die Gemeinden über die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG. Ausdruck dieser Selbstverwaltungsgarantie ist die grundsätzliche Zuständigkeit für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft".[365] Da das Hoheitsgebiet der Kommunen als Gebietskörperschaften keine anderen Anknüpfungspunkte als die Gebietsgrenzen hat und sich auf sämtliche Bürger als Allgemeinheit gleichermaßen bezieht, kommt dem Merkmal der örtlichen Gemeinschaft entscheidende Bedeutung bei der Bestimmung der Befassungskompetenzen zu. Der Begriff der örtlichen Gemeinschaft erfüllt dabei eine Doppelfunktion: Zum einen will er die gemeindliche Zuständigkeit von der allgemeinen Politik abgrenzen. Zum anderen legt der Begriff das Betätigungsfeld der Bürger fest, das ihnen wegen der grundgesetzlich gewollten Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung zusteht.[366] Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind also „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben […], die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen".[367]

In der Literatur wird aus diesen Kriterien gefolgert, dass die kommunale Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich in den Randbereich des

365 Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 50.
366 Vgl. *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 46.
367 BVerfGE 79, 127 (151 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Schutzbereiches von Art. 28 Abs. 2 GG fällt.[368] Es wird angeführt, dass Partnerschaften mit westlichen Kommunen sowie Maßnahmen „kommunaler Außenpolitik" unstrittig zum Aufgabenkreis der Gemeinden gehören. Diese transnationalen Partnerschaften leisten einen wichtigen Beitrag zur Völkerverständigung. Durch die Entwicklungszusammenarbeit soll das Problembewusstsein für Menschen in anderen politischen und kulturellen Zusammenhängen angeregt werden, was einen wichtigen Teil der politischen Bildung der Bürger darstellt.[369] Zwar hat die kommunale Entwicklungszusammenarbeit Elemente, welche das Gemeindegebiet überschreiten. Jedoch fördert sie den kommunalen Austauschprozess und das bürgerliche Engagement, auch bezogen auf die eigene Örtlichkeit.[370]

Die grundsätzliche Vereinbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Aufgabenkreis des Schutzbereichs von Art. 28 Abs. 2 GG hat aber dennoch zur Folge, dass die konkrete Betätigungsform als solche der örtlichen Gemeinschaft wahrgenommen werden muss. Es soll nachfolgend dargestellt werden, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist.

3. Sachliche Anknüpfungspunkte kommunaler Entwicklungszusammenarbeit

Die Kommunen haben bei der Aufgabenwahrnehmung aus organisationsrechtlicher Sicht zwar einen ähnlichen Beurteilungsspielraum wie die Wirtschaftskammern. Mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit bieten die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" in sachlicher Hinsicht ein wesentlich breiteres Betätigungsfeld. Durch die kommunale Entwicklungszusammenarbeit können insbesondere die Bereiche der Jugendförderung, Kunstförderung, Weiterbildung, Wirtschafts- und Sportförderung sowie des Schulwesens, welche in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, erfasst sein.[371] Dagegen stehen für Handwerkskammern als Interessenvertretung der mittelständischen Handwerkswirtschaft bei der Entwicklungszusammenarbeit von vornherein nur Bereiche in der wirtschaft-

368 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 222; *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (837); *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 16.
369 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl 1996, 491 (494); *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (839).
370 Vgl. *Schwanenflügel*, DVBl 1996, 491 (495).
371 Vgl. *ders.*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 153 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lichen Förderung oder der Weiterbildung offen.[372] Der Aufgabenkreis der Kommunen ist damit in sachlicher Hinsicht deutlich weiter gezeichnet.

4. Beurteilung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit

Infolge der Darstellung der organisatorischen und sachlichen Voraussetzungen der kommunalen Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit soll abschließend der Meinungsstand der Literatur zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit dargestellt werden. In der Literatur werden verschiedene Ansätze bei der Beurteilung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt, die jedoch auf einen gewissen Konsens bzgl. des zulässigen Aufgabenfeldes hinauslaufen.

Schmidt-Jortzig ist der Ansicht, dass kommunale Entwicklungszusammenarbeit als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nur in bedingtem Umfang möglich ist, da die örtliche Gemeinschaft prinzipiell eigennützig ausgerichtet ist. Darum müssen bei der Entwicklungszusammenarbeit immer die Interessen und Bedürfnisse der Gemeinde im Vordergrund stehen. Es ist deshalb der tatsächliche Nutzen für die hiesige Gemeinde von entscheidender Bedeutung für die Zulässigkeit der Entwicklungszusammenarbeit.[373]

Daran angelehnt muss sich nach *Lehnberger* die Entwicklungszusammenarbeit an drei Voraussetzungen messen lassen: Die Zusammenarbeit muss im Rahmen einer Partnerschaft oder besonderen Verbindung erfolgen, muss nach hiesigem Verständnis eine zulässige Aufgabe sein und einen realen Nutzeffekt für die eigene örtliche Gemeinschaft haben.[374] Reiner Altruismus und einseitige Hilfen ohne Gegenleistung sind grundsätzlich unzulässig.[375]

Heberlein fordert, dass die konkrete Maßnahme in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt, also bürgerschaftliches Engagement fördert. Er knüpft an die Rechtsprechung des BVerfG zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises an, „welcher diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“[376], umfasst. Dies ist nach seiner Ansicht der Fall, wenn die

372 Siehe hierzu: Teil 2, A. I. 2. Und Teil 3, A.
373 Vgl. *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1989, 142 (149f.).
374 Vgl. *Lehnberger,* Kommunale Entwicklungshilfe, S. 156.
375 Vgl. *dies.*, Kommunale Entwicklungshilfe, S. 168.
376 BVerfGE 79, 127 (151).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

kommunalen Partnerschaften auf Initiativen aus der Gemeinde eingehen und das Engagement der Bürger sowie den örtlichen Gruppierungen fördern.[377]

Für *Von Schwanenflügel* ist kommunale Entwicklungszusammenarbeit dann zulässig, wenn die Gegenstände der Zusammenarbeit einen Bezug zur Örtlichkeit der kommunalen Partner haben und beide Seiten eine Zusammenarbeit mit Verfestigung der Kontakte anstreben. Des Weiteren sieht er den Rückhalt und das persönliche Engagement der Bürger als zentrales Element für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit an.[378]

An das Wurzeln in der örtlichen Gemeinschaft anknüpfend, sieht *Athenstaedt* Entwicklungszusammenarbeit als Selbstverwaltungsaufgabe, wenn das bürgerliche Engagement z.B. durch historische Verbundenheit mit dem Partner, breit in der Kommune verankert ist. Wenn eine Aufgabe im Bereich der örtlichen Gemeinschaft liegt, so kann mit dem Rückhalt der Bevölkerung eine Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit zulässig sein.[379]

Auf die Rechtsprechung des BVerwG zu internationalen Städtepartnerschaften[380] Bezug nehmend erachtet *Burgi* Maßnahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit in vergleichbarer Form wie den Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern für zulässig. Engagements in der globalen Entwicklungshilfe würden den Rahmen örtlicher Angelegenheiten allerdings überschreiten.[381]

Im Vergleich der dargestellten Meinungen lässt sich erkennen, dass übereinstimmend der spezifische Bezug zur eigenen Bürgerschaft und die Wahrnehmung von Aufgabenbereichen, die nach hiesigem Verständnis zulässig wären, gefordert wird. Es kann somit festgehalten werden, dass auch für die Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit die aktive Beteiligung und Mitbestimmung der Bürger entscheidend ist.

5. Ergebnis

Die Entwicklungszusammenarbeit ist von den Kommunen seit ihren Anfängen als Aufgabenfeld erfolgreich erschlossen worden und wird als frei-

377 Vgl. *Heberlein*, DÖV 1990, 374 (377).
378 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 223.
379 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (839).
380 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.12.1988 – 7 B 250/87, NVwZ 1989, 469 (470).
381 Vgl. *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 16.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

willige Selbstaufgabe weiter fortgeführt.[382] Die Gemeinden verfügen für die Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit über vergleichbare organisatorische Voraussetzungen wie die Wirtschaftskammern. Ihr Aufgabenfeld erstreckt sich gem. Art. 28 Abs. 2 GG aber auf alle örtlichen Angelegenheiten und ist damit besonders in sachlicher Hinsicht bedeutend breiter gefächert als jenes der Wirtschaftskammern. Da jedoch die gemeindlichen Aufgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG lediglich durch den Begriff der Örtlichkeit näher konkretisiert werden, kommt diesem Merkmal im Vergleich mit den Aufgaben der Kammern als Personalkörperschaften besondere Bedeutung zu. Deshalb haben auch die Kommunen bei der Entwicklungszusammenarbeit Sorge zu tragen, dass die Bürger durch aktive Beteiligung und Mitbestimmung involviert sind, um in räumlicher Hinsicht den Bezug zur örtlichen Gemeinschaft sicherzustellen. Die Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen kann im Ergebnis also nicht nur als historisches Vorbild dienen. Vielmehr können die rechtlichen Erkenntnisse zur kommunalen Entwicklungszusammenarbeit bei der Beurteilung der Betätigung der Handwerkskammern fruchtbar gemacht werden.

D. Zusammenfassung

Der zweite Teil dieser Arbeit fasst ein breit gefächertes Themenspektrum unter dem Merkmal der verfassungsrechtlichen Analyse zusammen. Gemein ist allen Themen, dass sie ihren thematischen Ursprung im GG finden, im Folgenden können sie jedoch nur für sich genommen zusammengefasst werden.

Zunächst konnte die verfassungsrechtliche Problematik der Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Handwerkskammern als Ursprung der demokratischen Legitimation und der Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern als funktionale Selbstverwaltung identifiziert werden. Infolge einer näheren Untersuchung dieser Bereiche konnte aufgezeigt werden, dass sowohl für die Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft als auch für die Sicherstellung des demokratischen Legitimationsniveaus einer neuen Aufgabe ferner liegende sachliche Anknüpfungspunkte an den gesetzlichen Aufgabenbereich durch die Steigerung partizipativer Elemente kompensiert werden können.

Im Folgenden ergab die Analyse der Zuständigkeitsverteilung aus dem GG, dass in der Entwicklungszusammenarbeit eine geteilte Zuständigkeit

382 Vgl. *Athenstaedt*, DÖV 2013, 835 (840).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

des Bundes und der Länder vorliegt. Sofern die Handwerkskammern als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts unterstützend zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit tätig werden, ist dies nicht zu beanstanden. In der Verwaltungspraxis ist die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Entwicklungszusammenarbeit seit Längerem intensiviert worden, wobei das Engagement der Länder positiv wahrgenommen wird.

Letztlich zeigte ein Rechtsvergleich mit den IHKs und den Kommunen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen bei der Wahrnehmung einer Aufgabe wie der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend vergleichbar sind. Gerade die festgestellte Vergleichbarkeit mit den Kommunen, welche sich seit längerer Zeit in der Entwicklungszusammenarbeit betätigen, kann für die Beurteilung der Lage bei den Handwerkskammern förderliche Erkenntnisse bringen, da die rechtliche Zulässigkeit kommunaler Entwicklungszusammenarbeit in der Vergangenheit bereits mehrfach untersucht wurde.

Im Ergebnis lässt sich für den zweiten Teil festhalten, dass die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit aufgestellt werden konnten.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

formulierte § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO ist weit auszulegen[383] 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 Gewerbezweigs „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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Bewandtnis 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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/handwerkspolitik/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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Bündelungsfunktion 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-sicher-zu-den-ugandern-bringen

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-gesammelt

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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. *Günther*, 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Solarenergie[423] in Afrika[424] 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 Solarstromversorgung[427] 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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Auslandsschulabschluss 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 Vermittlungsabsprachen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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, § 91Rn. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 23.06.2010[449] herangezogen werden, welches auf der bisherigen BVerwG-Rechtsprechung[450] 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Stelle[455] 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.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.)

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Reiseausstattung, 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Controllings[478] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Rechtsform[481] oder die Gewinnerzielungsabsicht[482] bzw. die grundsätzliche Möglichkeit zur Erbringung der Tätigkeit mit der Absicht zur Gewinnerzielung[483] abgestellt. Wie bereits berichtet, erfolgt die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich in unterschiedlichen Rechtsformgestaltungen[484] 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 grdsl. 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.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Personalkörperschaften[490] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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,* Steuerung 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 103.

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lässig sein. Falls die Gerätschaften finanziell keinen Gegenwert besitzen, ergibt sich möglicherweise etwas anderes. Dagegen sind Ausgaben für die Personalentsendung 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Teil 4: Etablierung

Bisher konnte aufgezeigt werden, dass eine Betätigung in der Entwicklungszusammenarbeit nicht von vornherein unzulässig ist. Die aufgezeigten Problempunkte verlagern sich aber teilweise auch auf die nachfolgende Ebene. Die Instrumentarien zur Verwirklichung des Ziels Entwicklungszusammenarbeit müssen sich also an den oben angeführten Grundsätzen, insbesondere der Mitgliederbeteiligung und Mitbestimmung, orientieren.

A. Interne Anforderungen an den Entscheidungsakt

Wie bereits erläutert wurde, ist der Aufgabenbereich der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit nur am Rande berührt. Die geringere inhaltliche Anknüpfung an den Aufgabenbereich der Handwerkskammern muss deshalb durch die Teilhabe an Entscheidungsprozessen und Möglichkeiten zur Partizipation der Mitglieder kompensiert werden, um die Anforderungen des BVerwG an die Pflichtmitgliedschaft und die demokratische Legitimation der Selbstverwaltungskörperschaften zu erfüllen. Für eine möglichst hohe Beteiligung der Mitgliederbasis an den Entscheidungsprozessen sollte daher in jedem Fall ein Beschluss der Vollversammlung über beabsichtigte Vorhaben in der Entwicklungszusammenarbeit gefasst werden, um eine demokratische Rückbindung an die Mitglieder zu sichern.

Auch für Zuwendungen von Wirtschaftskammern wird gefordert, dass die Vollversammlung diese durch ihre Beschlussfassung legitimiert. Als wirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften besitzen die Handwerkskammern Finanzautonomie, d.h. sie können ihre Ein- und Ausgabenplanung im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich bestimmen.[521] Die Kammern unterliegen grundsätzlich keinen Weisungen für die Leistung von Zuwendungen.[522] Nach dem Grundsatz aus § 106 HwO hat die Vollversammlung aber über alle wesentlichen Angelegenheiten der Handwerkskammer zu entscheiden. Insbesondere unterliegt der Beschlussfas-

521 Vgl. *Stober*, Die IHK als Mittler zw. Staat u. Wirtschaft, S. 107.
522 Vgl. *Jahn*, in: JbdKr 2013, S. 13 (31).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sung durch die Vollversammlung auch die Feststellung des Haushaltsplans gem. § 106 Abs. 1 Nr. 4 HwO. Dabei sind nachträglich auch Ausgaben zu bewilligen, die nicht im Haushaltsplan vorgesehen sind.[523] Die Ausgabenbewilligung im Haushaltsplan stellt zwar die für die Zuwendungen erforderlichen Mittel zur Verfügung, beinhaltet aber nicht die Entscheidung, für welchen Verwendungszweck, ob und in welcher Höhe Zuwendungen erfolgen dürfen.[524]

Da in der HwO keine Regelung zur konkreten Anordnung der Zuwendungen getroffen wird, kann die Handwerkskammer selbst festlegen, welches Organ mit der Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen betreut ist.[525] Jedoch ist auch hier zu beachten, dass wesentliche Entscheidungen der Vollversammlung vorbehalten sein müssen.[526] Aus diesem Grund sind Zuwendungen von grundsätzlicher Bedeutung in Art und Höhe der Vollversammlung, neben der Festlegung im Wirtschaftsplan, zur Entscheidung vorzulegen.[527]

Die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern wird zwar nicht in finanzieller Hilfe geleistet, dennoch werden hier freiwillige Leistungen der Kammern erbracht. Es werden Mitarbeiter in Entwicklungsländer entsandt und Büro- und Materialressourcen beansprucht. Auch aufgrund des internationalen Engagements und des Gesamtvolumens der Projekte ist trotz der eher geringeren Eigenleistungen von ca. 20.000 – 30.000 € im Jahr[528] von einem Projekt mit grundsätzlicher Bedeutung für eine regionale Handwerkskammer auszugehen. Für die Zuwendungen der meisten IHKs ist bereits ab einer Leistung in Höhe von über 10.000 € nicht mehr von einer Zuwendung mit finanziell geringer Bedeutung auszugehen.[529] Gerade in den aufwendigen und langfristig geplanten Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit liegen also Projekte von wesentlicher Bedeutung vor.

Für Zuwendungen von wesentlicher Bedeutung gilt, dass die Vollversammlung die Mittel im Haushaltsplan feststellen und die Entscheidung über wesentliche Zuwendungen selbst fällen sollte. Nur so ist ein hinrei-

523 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 106 Rn. 5 f.
524 Vgl. *Jahn*, in: JbdKr 2013, S. 13 (30).
525 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (202).
526 Vgl. *Schmitz*, in: Schwannecke, HwO, § 106 Rn. 1.
527 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (202).
528 Siehe hierzu: Teil 1, F. I.
529 Exemplarisch die Zuwendungssatzungen der IHK-München vom 01.07.2014, S. 4; der IHK-Bayreuth vom 08.12.2014, S. 3, sowie der IHK-Essen vom 12.11.2013, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

chendes demokratisches Legitimationsniveau für die Zuwendungen gegeben.[530] Es ist daher auch im Vergleich mit dem Zuwendungsrecht anzuraten, eine Projektbeteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Vollversammlung zu beschließen.

B. Wahl der Rechtsform

Für die wirtschaftliche Betätigung stehen den Handwerkskammern grundsätzlich alle denkbaren Rechtsformen des Privatrechts zur Verfügung. Aus diesem Grund sollen die wichtigsten Rechtsformen auf ihre Kompatibilität mit den Anforderungen in der Entwicklungszusammenarbeit untersucht werden.

I. Vorab: Keine Flucht ins Privatrecht

Vorweggenommen sei in Bezug auf die Gründung bzw. Beteiligung an einer privatrechtlichen juristischen Person durch eine Handwerkskammer Folgendes: Es gilt auch hier der Grundsatz „keine Flucht ins Privatrecht". Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft kann sich nicht durch die Ausgliederung in privatrechtliche Gestaltungsformen ihrer öffentlich-rechtlichen Bindungen entledigen.[531] Es besteht zwar für die Handwerkskammern kein Verbot hinsichtlich einer privatrechtlichen Betätigung;[532] vielmehr folgt die grundsätzliche Zulässigkeit der Gründung von Gesellschaften aus § 106 Abs. 1 Nr. 8 HwO.[533] Die Kammer kann also grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie ihr konkretes Tätigwerden ausgestaltet. Jedoch lässt sich das Tätigkeitsfeld der Kammer in dem gesetzlich zugewiesenen Aufgabenkreis durch eine Gründung oder Beteiligung an einer Gesellschaft grundsätzlich nicht erweitern.[534] Der Zweck der Einrichtung muss im Interesse des Handwerks, also im Rahmen des gesetzlichen Kammerauftrags liegen.[535] Sofern der Gesellschaftszweck völlig außerhalb des Aufgabenbe-

530 Vgl. *Jahn*, in: JbdKr 2013, S. 13 (31).
531 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 92; *Pautsch*, in: JbdKr 2019, S. 11 (18).
532 Vgl. *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (131).
533 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 71.
534 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 98.
535 Vgl. *Jahn*, GewA 2006, 89 (93).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

reichs liegt, ist eine Beteiligung bzw. eine Gründung unzulässig.[536] Die Ausgliederung von Aufgaben in der Entwicklungszusammenarbeit an privatrechtliche juristische Personen ist somit kein dienliches Instrument, um den Aktionsradius der Handwerkskammern zu erweitern. Dennoch kann eine privatrechtliche Organisationsform, wie im Folgenden aufzuzeigen ist, von Vorteil sein.

II. Vorteile der Privatrechtsform

1. Haftungsbegrenzung

Ein wesentlicher Vorteil für die wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen in privatrechtlicher Form ist die Möglichkeit der Haftungsbegrenzung. Darunter ist die Begrenzung der Haftungsmasse auf das Gesellschaftsvermögen zu verstehen. Das Vermögen der Handwerkskammern wird vor allem durch die Mitgliederbeiträge gestellt und soll der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Zudem werden die Kammern flächendeckend mit verpflichtender Mitgliedschaft errichtet. Aus diesen Aspekten ergibt sich, dass eine Kammer kein Selbstauflösungsrecht hat und sich deshalb auch nicht finanziell ruinieren darf.[537]

Zwar werden die bisherigen Projekte der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit meist durch externe Zuwendungen des BMZ finanziert,[538] weshalb kein Haftungsrisiko bei der eigentlichen Finanzierung des Projekts besteht. Allerdings können durch unvorhersehbare Ereignisse Haftungsansprüche in signifikanter Höhe entstehen: Es werden unter anderem größere Infrastrukturprojekte realisiert und die Ausbildung in Betriebseinrichtungen vorangetrieben. Dabei kann es zu Arbeitsunfällen der dort eingesetzten Mitarbeiter oder vergleichbaren Situationen kommen, die potenzielle Schadensersatzansprüche nach sich ziehen. Deshalb ist eine Haftungsbegrenzung unter Berücksichtigung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherlich sinnvoll, um die beitragsfinanzierten Kammermittel nicht unverhältnismäßig zu gefährden.

---

536 Vgl. *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (131); *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 72.

537 Vgl. *Fröhler/Kormann,* Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, S. 63.

538 Siehe hierzu: Teil 1, F. I.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Förderungsrechtliche Aspekte

Ein weiterer Aspekt bei der privatrechtlichen Gesellschaftsform ist die Schaffung einer neuen Rechtspersönlichkeit. Eine Ausgliederung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit an eine juristische Person des Privatrechts und damit eine rechtliche Trennung von der Handwerkskammer verdeutlicht die Selbstständigkeit der Aufgabe. Es wird ersichtlich, welche Mittel und welches Personal von den Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dies schafft nicht nur Transparenz gegenüber den Mitgliedern sowie der Rechtsaufsicht, sondern ist auch unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Förderung von Projekten der Kammern relevant: So wird u.a. in der Weiterleitungsvereinbarung der sequa gGmbH, welche ihre Grundlage in der Richtlinie des BMZ[539] „zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft" findet[540] und für die Vermittlung der KVP/BBP Projekte maßgeblich ist, zwischen dem Projektträger und seiner Tochtergesellschaft unterschieden.

In dem eigens in Anlage 3 aufgeführten Fall, in dem eine Tochtergesellschaft durchführender Projektträger ist, sind gem. Ziffer III. (4)[541] Personalausgaben nur erstattungsfähig, wenn der Projektträger selbst entsprechende Ausgaben hat. Darüber hinaus ist der Einsatz von Personal des deutschen Partners nur dann ersatzfähig, wenn der Projektträger eine entsprechende Zahlung für die Personalbereitstellung an diesen leistet.

Die Weiterleitungsvereinbarung setzt also fest, dass das Personal der Tochtergesellschaft von dem der Kammer getrennt zu sehen ist. Durch die Abstellung von kammereigenem Personal an die Tochtergesellschaft gegen entsprechende Zahlung der Tochtergesellschaft an die Kammer können also interne Personalleistungen der Kammern durch die Fördermittel des BMZ erstattet werden. Das Ergebnis ist eine geringere Eigenbelastung der Kammern bei der Entwicklungszusammenarbeit. Vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Sparsamkeit bei der Beitragsfinanzierung ist dies ein wichtiger Aspekt.

---

539 BMZ (Hrsg.), Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft vom 10.01.1997.

540 Sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 2.

541 Sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

III. Gründungsakt und Unternehmensführung

Es wurde bereits ausgeführt, dass sich die grundsätzlichen organisatorischen Regelungen für die Handwerkskammern bei ihrem konkreten Handeln fortführen müssen.[542] Auch für die Gründung bzw. Beteiligung sowie in der Führung der Unternehmensgeschäfte sind die Maßgaben der HwO zu beachten.

1. Gründung/Beteiligung

Die Handwerksordnung sieht in § 106 Abs. 1 Nr. 8 lediglich vor, dass die Vollversammlung über eine Beteiligung an einer Gesellschaft des öffentlichen oder privaten Rechts zu beschließen hat. Es liegt also in der Entscheidungsmacht der Vollversammlung, ob und wie sich die Handwerkskammer an einer privatrechtlichen juristischen Person beteiligt.[543] Zwar ist die Zuständigkeit für die Gründung von Gesellschaften nicht geregelt, die Gesellschaftsgründung ist jedoch rechtlich als Geschäft von besonderer Bedeutung einzustufen und berührt deshalb Grundzüge der Organisationsverfassung der Kammer. Aus diesem Grund obliegt die Entscheidung über die Gründung ebenfalls der Vollversammlung.[544] Diese Regelungen aus § 106 HwO sind zwingende Vorschriften. Dies bedeutet, dass sie auch nicht durch Satzungsänderung abbedungen werden können.[545] Allerdings bedürfen die Beschlüsse über die Gründung oder Beteiligung weder der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde gem. § 106 Abs. 2 S. 1 HwO noch der Bekanntmachung gem. § 105 Abs. 2 Nr. 12 HwO.[546]

2. Geschäftsführung

Der Präsident und der Hauptgeschäftsführer vertreten gem. § 109 S. 1 Hs. 2 HwO die Handwerkskammer gerichtlich und außergerichtlich. Sie vertreten damit die Kammer auch in Gesellschafter- oder Mitgliederver-

542 Siehe hierzu: Teil 2, A. II. 2. c.
543 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 96.
544 Vgl. *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (136).
545 Vgl. *ders.*, WiVerw 2016, 130 (136).
546 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 96.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sammlungen.[547] Durch die Satzung kann die Vertretung jedoch Mitgliedern des Vorstands oder der Geschäftsführung übertragen werden.[548] Die Vertretungsberechtigten nehmen die Rechte der Handwerkskammer in der Gesellschaft wahr. Hierbei haben sie die Grenzen und Zuständigkeiten, die sich aus dem Gesetz ergeben, zu wahren und die Satzung der Kammer sowie die Beschlüsse der Vollversammlung zu beachten.[549] Die Gewährleistung dieser Grundsätze der Handwerkskammern kann durch vielfältige Instrumente erfolgen: Exemplarisch können hier entsprechende Ausgestaltungen von Gesellschaftsverträgen oder Satzungen sowie besondere Kontrollrechte für die Handwerkskammer genannt werden.[550] Hierbei ist jedoch der Grundsatz des Vorrangs zwingenden Gesellschaftsrechts zu beachten: Die getroffenen Regelungen dürfen nicht den gesetzlichen Vorgaben zum spezifischen Gesellschaftsrecht widersprechen.[551]

IV. Analyse der möglichen Rechtsformen

1. Ungeeignete Gesellschaftsformen

Zunächst sollen vor der konkreten Darstellung der relevanten Rechtsformen diejenigen Gesellschaftsformen ausgesondert werden, die von vornherein nicht geeignet sind. Hierzu gehören sowohl die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (§§ 705 ff. BGB) als auch die offene Handelsgesellschaft (§§ 105 ff. HGB). Diese haben zwar einen vergleichsweise geringen Gründungsaufwand. Ihr großer Nachteil besteht aber in der unbegrenzten Haftung.[552] Wie bereits dargestellt wurde, ist aber ein Gesellschaftsmodell mit Haftungsbegrenzung aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit anzuraten.

Selbiges gilt auch für die Komplementärstellung in einer Kommanditgesellschaft (§§ 161 ff. HGB), bei der eine unbegrenzte Haftung vorgesehen ist. Darüber hinaus ist der Kommanditist, welcher nur in Höhe seiner Gesellschaftseinlage haftet, gem. § 164 S. 1 HGB von der Geschäftsführung ausgeschlossen und kann einer Handlung der Komplementäre grundsätz-

547 Vgl. *dies.*, GewA 2003, 89 (147).
548 Vgl. *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (138).
549 Vgl. *ders.*, WiVerw 2016, 130 (137).
550 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair*, GewA 2003, 89 (147).
551 Vgl. *dies.*, GewA 2003, 89 (147 f.).
552 Vgl. *dies.*, Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lich nicht widersprechen. Dies bedeutet, dass die Handwerkskammer bei einer Stellung als Kommanditist grundsätzlich keinen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der KG nehmen kann,[553] um die Sicherstellung ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs zu gewährleisten. Somit ist neben GbR und OHG auch die KG grundsätzlich nicht als Gesellschaftsform für die Handwerkskammern geeignet.

2. Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

a. Gründung & Struktur

Die GmbH wird gem. § 2 Abs. 1 GmbHG durch Gesellschaftsvertrag in notarieller Form errichtet[554] und erlangt gem. § 11 i.V.m. § 13 GmbHG mit ihrer Eintragung in das Handelsregister Rechtsfähigkeit.[555] Sie kann nach § 1 GmbHG zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden.[556]

Die Rechte der Gesellschafter sind im Gesellschaftsvertrag weitgehend frei gestaltbar.[557] Dies ermöglicht der Handwerkskammer eine flexible Steuerung der Gesellschaft sowie die Sicherstellung des nötigen Einflusses. Sogar bei Minderheitsbeteiligungen sind die Gesellschafterrechte z.B. durch § 50 GmbHG geschützt.[558]

b. Akteure & Haftung

Das Geschäftsführungsorgan der GmbH ist der Geschäftsführer (§ 35 GmbHG), welcher allerdings gegenüber der Gesellschafterversammlung weisungsgebunden ist (§ 37 GmbHG). Die Gesellschafterversammlung besteht aus den einzelnen (bei der Beschlussfassung anwesenden) Gesellschaftern der GmbH. In der Gesellschafterversammlung werden die Rechte und Pflichten durch den Vorstand oder die Geschäftsführung für die Handwerkskammer wahrgenommen.[559]

---

553 Vgl. *Grunewald*, in: Schmidt, MüKo HGB, Band 3, § 164 Rn. 3.
554 Vgl. *Altmeppen*, GmbHG, § 1 Rn. 2.
555 Vgl. *Fastrich*, in: Baumbach/Hueck, GmbHG, § 13 Rn. 2.
556 Vgl. *Altmeppen*, GmbHG, § 1 Rn. 9.
557 Vgl. *ders.*, GmbHG, § 45 Rn. 3.
558 Vgl. *Liebscher*, MüKo GmbHG, § 50 Rn. 1.
559 Vgl. *Buchholz*, WiVerw 2016, 130 (137).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Gemäß § 13 Abs. 2 GmbHG haftet die GmbH nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen unmittelbar. Die Haftung umfasst das vollständige GmbH-Vermögen und ist nicht beschränkt.[560] Eine weitergehende Haftung der Gesellschafter über ihre Stammeinlage besteht jedoch grundsätzlich nicht. Dieses Haftungsprivileg gilt auch für öffentlich-rechtliche Träger, denn die öffentliche Hand trifft keine besondere Insolvenzabwendungspflicht.[561]

3. Aktiengesellschaft (AG)

Die AG wurde bisher bei Handwerkskammern als privatrechtliche Rechtsform nur selten gewählt. Als Grund hierfür sind u.a. der erhöhte Gründungsaufwand,[562] sowie die geringere Möglichkeit der Einflussnahme zu nennen.[563] Allenfalls könnte die kleine AG mit ihrem geringeren Gründungsaufwand für Kooperationen, in denen schnelle und unkomplizierte Gesellschafterwechsel erforderlich wären,[564] in der Entwicklungszusammenarbeit in ferner Zukunft interessant sein.

4. Verein

Der eingetragene Verein ist ebenfalls rechtlich und organisatorisch verselbstständigt. Dabei ist die Haftung auf das Vereinsvermögen beschränkt. Die Struktur des Vereins auf Basis der Mitgliedschaft ist attraktiv für Formen gemeinsamer Interessenwahrnehmung mit unterschiedlichen Beteiligten, z.B. Privatpersonen oder Vereinigungen.[565] Für die Gründung eines wirtschaftlichen Vereins gem. § 22 BGB ist jedoch eine staatliche Verleihung erforderlich. Vorrangig ist allerdings auf die Gesellschaftsformen des Handelsrechts zurückzugreifen.[566] Daher ist der Anwendungsfall in der Praxis sehr gering.

---

560 Vgl. *Altmeppen*, GmbHG, § 13 Rn. 66.
561 Vgl. OLG Celle, Urteil vom 12. 7. 2000 – 9 U 125/99, NVwZ-RR 2000, 754 (756).
562 Vgl. hierzu *Leisner,* Rechtsaufsicht über Innungen, S. 55.
563 Vgl. *Kormann/Lutz/Rührmair,* Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 99.
564 Vgl. *dies.*, Beteiligung von Handwerksorganisationen, S. 83.
565 Vgl. *Neudert/Waldner*, in: Sauter/Schweyer/Waldner, Der eingetragene Verein, Rn. 1.
566 Vgl. *Schöpflin*, in: Hau/Poseck, BeckOK-BGB, § 22 Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

5. Stiftung

a. Gründung & Struktur

Die Gründung der rechtsfähigen Stiftung wird durch das Stiftungsgeschäft aus § 80 BGB sowie die Anerkennung durch die Landesbehörde vorgenommen. Mit dem Stiftungsgeschäft muss der Stifter eine Erklärung abgeben, wonach das gestiftete Vermögen einem von ihm vorgegebenen Zweck gewidmet wird.[567] Die Stiftung kann auch in anderen „Ersatzformen" wie der GmbH oder AG errichtet werden.[568] Der Stifter und die Stiftung sind rechtlich voneinander unabhängig, die Stiftung gehört also nicht dem Stifter. Rechte des Stifters können aber in der Satzung verankert werden, so z.B. Entscheidungs- oder Vetorechte.[569] Das zu übertragende Vermögen muss hinreichend sein, um den Stiftungszweck zu erreichen. In der Regel liegt es bei 50.000 €.[570]

b. Akteure & Haftung

Die Stiftungsorganisation wird primär durch die Satzung der Stiftung bestimmt. Subsidiär treten die Regeln des BGB hinzu, insbesondere die §§ 81 und 86 S. 1 i.V.m § 26 Abs. 1, die als Minimalanforderung die Bildung eines Vorstands vorsehen.[571] Die gesetzliche Aufgabe des Vorstandes ist die Vertretung der Stiftung im Rechtsverkehr sowie die umfassende Geschäftsführung der Stiftung, falls die Satzung hierfür nicht etwas anderes vorsieht.[572]

Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dass die Stiftungsaufsicht als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die Kompetenzen der Rechtsaufsicht über die Handwerkskammer verdrängt, weshalb die Errichtung einer Stiftung durch die Kammern generell unzulässig sei. Dem wurde bisher aber nicht gefolgt.[573] Es wird jedoch auch ein Modell kumulativer Aufsicht vertreten.

---

567 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 2 Rn. 32.
568 Vgl. *ders.*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 2 Rn. 7.
569 Vgl. *Leisner,* Rechtsaufsicht über Innungen, S. 55.
570 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 2 Rn. 96.
571 Vgl. *Weitemeyer*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 1, § 80 Rn. 7.
572 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 2 Rn. 64.
573 Eine Stiftungserrichtung grundsätzlich für zulässig erachtend: OVG Münster, Urteil vom 12.06.2003 – 8 A 4281/02, GewA 2003, 418; VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 97 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Da die Stiftung wie oben dargelegt rechtlich verselbstständigt ist, ist eine weitergreifende Haftung der Kammer über das Stiftungsvermögen hinaus ausgeschlossen.[574]

6. Exkurs: Gemeinnützige Organisationsformen

Die Gründung privatrechtlicher Organisationsformen bei der Entwicklungszusammenarbeit kann im Besonderen von Vorteil sein, wenn es möglich ist, eine gemeinnützige Körperschaft wie z.B. eine Stiftung i. S. v. § 51 AO zu errichten, die steuerbegünstigte Zwecke verfolgt.[575] Insbesondere ist die gemeinnützige Körperschaft gem. § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG von der Körperschaftssteuer befreit.[576] Neben der Stiftung ist jedoch auch die Gründung anderer gemeinnütziger Körperschaften im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes möglich, z.B. als GmbH oder AG.[577] Bisher wurde die Möglichkeit einer gemeinnützigen Stiftung für die Wirtschaftskammern aufgrund deren Pflicht zur eigenen Interessenförderung (und nicht der Allgemeinheit) abgelehnt. Möglicherweise ist dies bei der Entwicklungszusammenarbeit anders zu beurteilen.

a. Urteil des VG Düsseldorf zur gemeinnützigen Stiftung

Das VG Düsseldorf entschied in seinem Urteil vom 11.05.2016 zur „IHK-Jubiläumsstiftung Krefeld", dass der satzungsmäßige Zweck der „Förderung (rein) humanitärer Zwecke" unzulässig ist, da der Aufgabenkreis der IHK aus § 1 IHK-G überschritten wird.

Das Gericht stellte zunächst klar, dass die Kompetenz der Interessenförderung auch dort nicht eingeschränkt ist, wo Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am Rande berührt sind. Hierbei stehen die Mittel zur Aufgabenerfüllung im Ermessen der Kammern.[578] Die Förderung „rein humanitärer Zwecke" liege jedoch im allgemeinen öffentlichen Interesse, weshalb nachvollziehbare Auswirkungen auf die Wirtschaft hierdurch

574 Vgl. *Leisner,* Rechtsaufsicht über Innungen, S. 56.
575 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 7 Rn. 11.
576 Vgl. *Leisner,* Rechtsaufsicht über Innungen S. 56 f.
577 Vgl. *van Randenborgh*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 1 Rn. 4.
578 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 93 und 95).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nicht verfolgt würden. Das Interesse der gewerblichen Wirtschaft werde allenfalls reflexhaft berührt.[579]

Im vorliegenden Fall wies die Satzung der Stiftung als ausdrücklichen Stiftungszweck die „Förderung humanitärer Zwecke" aus. Dies wurde auch nicht näher anderenorts konkretisiert. Das Gericht stellte fest, dass mit dem pauschalen Verweis auf den Wortlaut des § 51 AO eine trennscharfe Abgrenzung des Stiftungszwecks aufgegeben wird. Dies führt zu einer unzulässigen Ausweitung des Aufgabenrahmens der Kammern.[580]

Anerkannt wurde aber auch, dass ein Beitrag zur Förderung der Wirtschaft und Region z.B. durch die gemeinnützige Förderung kultureller Angebote geleistet werden kann, da dies die Standortattraktivität erhöht.[581] Humanitäre Betätigungen, die in einem thematischen Zusammenhang mit den Aufgaben der jeweiligen Berufs- und Wirtschaftsverwaltung stehen, können grundsätzlich zulässige Zwecksetzungen sein, es ist hier stets eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalls durchzuführen. Zudem muss eine ausreichende Leistungsfähigkeit gesichert sein und es darf keine spürbare Mehrbelastung für die Mitglieder bestehen.[582]

In der Entwicklungszusammenarbeit wird das Augenmerk auf die Förderung von Bildungspartnerschaften im handwerklichen Bereich festgesetzt. Es liegt zum einen eine klare und bestimmbare Eingrenzung des Tätigkeitsbereichs vor. Zum anderen steht die Tätigkeit der Kammern im Zusammenhang mit der handwerklichen Berufsverwaltung.[583] Des Weiteren werden geplante und nachvollziehbare Effekte für die Mitglieder der Handwerkskammern, z.B. durch Fortbildungen und Austauschmöglichkeiten, aufgezeigt. Die Förderung von Bildungspartnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit hat also keineswegs nur zufällige, reflexartige Auswirkungen[584] auf die Interessen des Handwerks, vielmehr sollen die Partnerschaften interkulturellen Austausch und Engagement fördern.[585]

Das Urteil des VG Düsseldorf ist also nicht verallgemeinerungsfähig für die Förderung spezifischer Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit mittels einer gemeinnützigen Stiftung, da die Jubiläumsstiftung keine eingrenzbare Aufgabenzuweisung und keine Regelung für Effekte zur Förde-

---

579 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 123).
580 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 127).
581 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 109).
582 So auch *Kluth*, in: JBdKr 2018, S. 152 f., der sich ebenfalls mit dem Urteil des VG Düsseldorf auseinandersetzt.
583 Siehe hierzu: Teil 1, F. I.
584 So auch VG Düsseldorf, Urteil vom 11.05.2016 – 20 K 3417/15, juris (Rn. 115).
585 Siehe hierzu: Teil 3, A.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

rung der Interessen der IHK aufwies. Eben diese aufgestellten Grundsätze sind jedoch bei der Errichtung einer gemeinnützigen Rechtsform zwingend zu beachten. Es ist daher zu empfehlen, die Art der Projektförderung sowie die daraus angestrebten Ziele für die Interessen des Handwerks so genau wie möglich in der Satzung oder dem Gesellschaftszweck der gemeinnützigen Körperschaft niederzulegen.

b. Interessenvertretung und Gemeinnützigkeit

Fraglich ist im Folgenden, ob die Funktion der Interessenvertretung der Kammern mit den §§ 51 ff. AO bei der Entwicklungszusammenarbeit vereinbar ist. Es wird angeführt, dass der Stiftungszweck auf die Interessen der Mitglieder zu beschränken ist. In diesem Fall könne er aber nicht mehr der Allgemeinheit zu Gute kommen. Durch die Beschränkung wäre die erforderliche Gemeinnützigkeit nicht mehr gewährleistet.[586]

Jedoch steht außer Frage, dass die Kompetenz der Kammern auch dort nicht eingeschränkt ist, wo lediglich Belange der gewerblichen Wirtschaft am Rande berührt sind.[587] Dem entsprechend liegt die Gemeinnützigkeit auch bei Zwecksetzungen vor, die nicht für alle gesellschaftlichen Gruppen konsensfähig sind. Vielmehr liegt es auch im Interesse der Allgemeinheit, wenn Stiftungen Partikularinteressen vertreten.[588] Es erscheint daher ein Synergieeffekt von Verwirklichung des Aufgabenbereichs der §§ 51 ff. AO und Verwirklichung der Aufgabe der Interessenvertretung aus § 90 HwO möglich.

Darüber hinaus wird in § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 15 AO die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit ausdrücklich als gemeinnütziger Zweck aufgeführt.[589] Die Förderung entwicklungsbedürftiger Länder liegt im Interesse Deutschlands und ist als öffentliche Aufgabe von bedeutendem Rang für die gesamte Völkergemeinschaft angesehen. Als Förderungsmaßnahmen sind Bildungs- und Beratungshilfe sowie Arbeitsleistungen (Aufbau von Schulen, beruflichen Ausbildungsgängen, Vermittlung von technischem Wissen) anerkannt.[590] Dass ein Nutzen für die Allgemeinheit im Inland bei einer Tätigkeit im Ausland bereits bei einem strukturellen

586 Vgl. *Leisner,* Rechtsaufsicht über Innungen, S. 57.
587 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09 –, GewA 2010, 400 (Rn. 24).
588 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 7 Rn. 12.
589 Vgl. *ders.*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 7 Rn. 27.
590 Vgl. *Koenig*, in: Koenig, AO, § 52 Rn. 52.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Inlandsbezug vorliegt,[591] sei angesichts der offensichtlichen Adressaten der Entwicklungszusammenarbeit aus § 52 Abs. 2 Nr. 15 AO nur klarstellend erwähnt.[592]

Sofern also gewährleistet ist, dass die Beteiligung der Mitglieder der Handwerkskammern berücksichtigt wird, ist nicht ersichtlich, warum die Gesellschaft einen gemeinnützigen Zweck, der im Katalog des § 52 Abs. 2 AO vorgesehen ist, nicht auch als gemeinnützige Körperschaft mit dementsprechenden Steuervorteilen wahrnehmen kann. Diese daraus resultierenden steuerlichen Einsparungspotenziale kämen letztendlich auch den beitragsverpflichteten Mitgliedern zugute.

c. Körperschaften des öffentlichen Rechts als Träger einer Stiftung

Letztlich stellt sich bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer gemeinnützigen Rechtsform die Frage, ob die Handwerkskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts überhaupt Träger einer gemeinnützigen Rechtsform sein kann. Die Steuerbefreiungen nach § 5 Abs. 1 KStG finden grundsätzlich auf alle unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaftsteuersubjekte im Sinne des § 1 Abs. 1 KStG Anwendung, soweit sie einen Befreiungstatbestand verwirklichen.[593] Auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die einen Betrieb gewerblicher Art unterhält, unterliegt der Körperschaftsteuer gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG i.V.m. § 4 KStG.[594]

Dies gilt jedoch nicht bei der Übernahme von hoheitlichen Tätigkeiten:[595] Eine Tätigkeit, die der öffentlichen Hand aufgrund gesetzlicher Anordnung vorbehalten und eigentümlich ist, wird als Hoheitsbetrieb und damit von vornherein nicht als Betrieb gewerblicher Art betrachtet. Sie unterliegt somit keiner Körperschaftssteuerpflicht.[596] Ein Hoheitsbetrieb liegt dann vor, wenn Benutzer gezwungen sind, die Leistungen der öffentlichen Hand in Anspruch zu nehmen. Dabei stellt die Rechtsprechung nicht nur auf den tatsächlich vorhandenen Wettbewerb ab, sondern darauf, ob ein potenzieller Wettbewerb durch private Anbieter möglich erscheint. Der Staat muss sich selbst oder einer seiner Einrichtungen des öffentlichen

591 Vgl. *Kirchhain/Kampermann*, npoR 2020, 51 (52).
592 Vgl. *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 7 Rn. 24.
593 Vgl. *Jürgens*, Besteuerung der öffentlichen Hand, § 5 Rn. 69.
594 Vgl. *Schauhoff*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 5 Rn. 13.
595 Vgl. *Theobald*, DStR 2010, 1464 (1465).
596 Vgl. *Schauhoff*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 5 Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Rechts durch eine gesetzliche Regelung die Aufgabenerfüllung vorbehalten haben.[597]

Für die vorliegende Beurteilung ist also maßgeblich, ob bei der Entwicklungszusammenarbeit eine hoheitliche Aufgabe vorliegt. Zwar fällt der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen in der Entwicklungszusammenarbeit zweifelsfrei in die hoheitliche Sphäre. Die Erbringung von Entwicklungsleistungen ist aber nicht ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehalten, vielmehr betätigen sich auch zahlreiche private Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit und arbeiten auch mit dem Staat zusammen.[598] Die öffentliche Hand handelt demnach bei der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausschließlich hoheitlich.

Außer den juristischen Personen des Privatrechts kann also auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts den Status der Gemeinnützigkeit erlangen. Ein derartiger Betrieb gewerblicher Art kann, wenn er die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeitsvorschriften erfüllt, steuerbefreit sein. Dies gilt sowohl für Eigengesellschaften als auch Beteiligungen.[599] Die Errichtung gemeinnütziger Stiftungen wurde bisher auch bei Kommunen grundsätzlich anerkannt.[600] Als Beispiel für die Entwicklungszusammenarbeit kann zudem die Engagement Global als gemeinnützige GmbH, deren alleinige Gesellschafterin die Bundesrepublik Deutschland ist,[601] angeführt werden. Die Betätigung in der Entwicklungszusammenarbeit zählt also zu den gemeinnützigen Zwecken und wird von den Handwerkskammern auch nicht in Ausübung einer schlicht hoheitlichen Tätigkeit ausgeführt. Daher kann eine entsprechende juristische Person der Handwerkskammer grundsätzlich steuerbefreit sein.

7. Ergebnis

Die Analyse der möglichen Gesellschaftsformen ergab vielfältige Möglichkeiten. Die Wahl der Rechtsform hängt dabei von den konkreten Zielen sowie den Rahmenfaktoren wie dem Umfang oder der Dauer des konkreten Projekts ab. Als neue Erkenntnis konnte für die Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt werden, dass für die Handwerkskammern die

597 Vgl. *ders.*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 5 Rn. 4.
598 Siehe hierzu: Teil 1, D.
599 Vgl. *Jürgens*, Besteuerung der öffentlichen Hand, § 5 Rn. 69.
600 Vgl. VG Münster, Urteil vom 21.05.2010 – 1 K 1405/09, juris.
601 https://www.engagement-global.de/gremien.html

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Möglichkeit zur Wahrnehmung der Aufgabe in einer gemeinnützigen Rechtsform besteht. Diese kann auch mittels der Rechtsform der GmbH oder AG gegründet werden. Hier könnte z.B. für eine „Stiftungs-GmbH" der hohe Kapitalbetrag für die Stiftungsgründung umgangen werden.[602] Auch das grundsätzliche Erfordernis der Gründung auf unbestimmte Zeit kann z.B. durch die Errichtung einer Stiftungs-GmbH oder Verbraucherstiftung entfallen.[603] Die Gemeinnützigkeit bietet u.a. steuerliche Vorteile, die im Interesse des sparsamen Umgangs mit den Kammermitteln genutzt werden sollten.

C. Möglichkeiten zur Kooperation

Es wurde bereits ausführlich berichtet, dass die Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit meist in Projekten mit dem BMZ bzw. dessen Durchführungsorganisationen kooperieren.[604] Durch diese beinahe ausschließliche Angebotssituation besteht für die Handwerkskammern zwangsläufig eine gewisse Abhängigkeit. Die Handwerkskammern können nur unter den Bedingungen tätig werden, die im Vorfeld vom BMZ festgesetzt werden. Eine Ausrichtung dieser Bedingungen auf die spezifischen Bedürfnisse des Kammerwesens ist dabei nicht erfolgt.[605] Eine Öffnung der Handwerkskammern zu privaten Rechtsformen könnte möglicherweise auch die Basis für Kooperationen der Handwerkskammer mit anderen Partnern wie z.B. NGOs schaffen. In der Entwicklungszusammenarbeit bestehen bereits einige Kooperationen von gemeinnützigen Organisationen (NPOs) und kommerziellen Unternehmen, sog. „Private-NPO-Partnerships".[606] Die NGOs bzw. NPOs stehen oftmals wie der Staat selbst vor dem Problem, dass eine finanzielle Entwicklungshilfe zwar geleistet werden kann, aber im Bereich der technischen Zusammenarbeit internes Know-How zur breiten Wirtschaftsförderung fehlt. Hier können die Kammern aufgrund ihrer bereits existierenden Strukturen und ihrem Status als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne primäres Gewinnstreben ein verlässlicher Partner im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Anbietern

602 Vgl. *Fleischer*, MüKo GmbHG, § 1 Rn. 30 ff.
603 Hierzu ausführlicher *Stolte*, in: Schlüter/Stolte, Stiftungsrecht, Kapitel 2 Rn. 16.
604 Siehe hierzu: Teil 1, F.
605 Es werden von den Kammern z.B. Eigenleistungen eingefordert, und strenge Auflagen für die Projektabrechnung sowie die Abrechnung eigener Kosten gestellt. Hierzu: Teil 1, F. I.; Teil 5, C. I.
606 Vgl. *Kirchhain/Kampermann*, npoR 2020, 51.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sein. Kommerzielle Unternehmen haben an der Förderung zumeist nur ein Interesse, falls und solange das Projekt für sie selbst von unmittelbarem wirtschaftlichem Nutzen ist.[607] Die Kooperationen haben für die Handwerkskammern den Vorteil, dass ihr Netzwerk auf internationaler Ebene ausgebaut wird und sich ihre Situation als Anbieter infolge der steigenden Nachfrage in der Entwicklungszusammenarbeit verbessert. Dies hat zur Folge, dass die Kammern als bedeutsamer Partner wahrgenommen werden und den spezifischen Interessen ihrer Mitglieder bei der Entwicklungszusammenarbeit eher Rechnung getragen werden kann.

Auch generell bieten wachsende Anforderungen an Unternehmen, die vermehrte grenzüberschreitende und globale Marktausrichtung, knapper werdende finanzielle Ressourcen und die Nutzung von Synergieeffekten für die Kammern künftig neue Kooperationsmöglichkeiten.[608] Daher wäre in der Entwicklungszusammenarbeit auch eine Kooperation mit anderen Handwerkskammern oder IHKs denkbar. Es könnten für größere Projekte Ressourcen gebündelt und so die individuelle Last einer Kammer verringert werden. Gerade im Bereich der Berufsbildung sind Kooperationen unter den Kammern nicht unüblich. So werden bereits seit vielen Jahren zwischen den Handwerkskammern und IHKs gemeinsame Prüfungsausschüsse gebildet.[609] Es werden so finanzielle Ressourcen sowie Kapazitäten für Räumlichkeiten oder Personal besser genutzt und Synergieeffekte erzeugt.[610]

In der Entwicklungszusammenarbeit könnten die Handwerkskammern im Rahmen der bereits erwähnten Internationalen Meister Fortbildungen untereinander oder mit den IHKs kooperieren. Die grundlegenden Kompetenzen des Projektmanagements und der sprachlichen sowie kulturellen Ausbildung dürften sich größtenteils überschneiden. Eine Kooperation hätte zum Vorteil, dass die Lehrgänge wegen eingesparter Kosten und der größeren Teilnehmeranzahl günstiger angeboten werden könnten. Hinzu kommt, dass durch die branchenübergreifende Anerkennung und Durchführung der internationalen Fachkraft-Lehrgänge ein größeres Renommee entsteht. Dies führt letztendlich zu einem größeren Interesse an den Lehrgängen und damit auch an der Entwicklungszusammenarbeit.

---

607 Vgl. *dies.*, npoR 2020, 51 (52).
608 Vgl. *Stober*, GewA 2001, 393 (402).
609 Vgl. *ders.*, GewA 2001, 393 (402); *Günther*, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 8 IHKG Rn. 14.
610 Vgl. *Jahn*, GewA 2002, 353 (361).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Darüber hinaus ist die Einführung eines eigenen internationalen Fachkräfteprogramms vor allem für kleinere Kammern aufgrund des Organisationsaufwands nicht immer möglich, obwohl sie sich sogar unter Umständen an Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit beteiligen. Im Rahmen einer Kooperation könnte beispielsweise der Ausbildungslehrgang bei der größeren Partner-Kammer mit entsprechenden Flächenkapazitäten erfolgen, während der anschließende Praxiseinsatz im Entwicklungsprojekt der kleineren Kammer durchgeführt werden kann. Dies würde zu einer Reduzierung der Einführungskosten sowie einer Erhöhung der Kapazitätsauslastung der internationalen Fachlehrgänge führen. Zudem stünde dann diese Möglichkeit der Fortbildung auch mehr Interessenten offen.

D. Zusammenfassung

Sowohl bei der verfassungsrechtlichen Analyse der Kammerstruktur als auch dem Vergleich der Aufgaben mit der Entwicklungszusammenarbeit ergab sich, dass die Vollversammlung über eine Betätigung der Kammern im Randbereich entscheiden sollte. Auch infolge der Analyse des Zuwendungsrechts der Kammern wurde dieses Erfordernis bestätigt. Des Weiteren konnte aufgezeigt werden, dass die Ausgliederung der Projekte in privatrechtliche Rechtsformen Vorteile hat. Als Beispiele können die Haftungsbegrenzung oder die rechtliche Trennung vom Hauptgeschäft in förderungsrechtlicher Hinsicht benannt werden. Infolge der Analyse möglicher Rechtsformen nimmt die GmbH wegen ihrer flexiblen Steuerungsmöglichkeit, der Haftungsbegrenzung sowie des vergleichsweise niedrigeren Gründungsaufwands sowie Stammkapitals die am meisten verbreitete Rolle in den Handwerksorganisationen wahr. Die Zulässigkeit der Errichtung einer gemeinnützigen Körperschaft, welche steuerliche Vorteile mit sich bringt, konnte für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern festgestellt werden. Abschließend wurden Möglichkeiten zur Kooperation von Handwerkskammern mit anderen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt und mögliche Vorteile erläutert.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 höchstrichterliche 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Handwerksorganisationen[618] 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-

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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. *Beyerlin,* Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 385 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 kollidierender öffentlicher-rechtlicher Einflusssphären 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Projekte[634] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Reglungen 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 auszuüben[650] 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: Säcker 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Handwerkskammern[654] und 2009 für die IHKs[655] – festgestellt, dass diese gem. der §§ 1, 42, 48 und 49 HGrG[656] 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 IHKs[660] haben die Handwerkskammern in ihren Satzungen gem. § 105 Abs. 2 HwO Regelungen über die Haushaltsprüfung getroffen

653 Vgl. *Martiny*, in: Säcker 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Rechtsetzung 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 Sachnähe[666] 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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Pendants 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 „HabiZu“ (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/

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Inkassoprobleme[703] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

landseinsätzen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Teil 6: Reformvorschläge für das Handwerksrecht

Die vorgestellten Rechtsänderungen sollen zum einen die Statthaftigkeit der Entwicklungszusammenarbeit rechtssicher gewährleisten. Zum anderen werden Möglichkeiten zur Optimierung der kammerinternen Bedingungen vorgestellt. Als Rechtsänderungen im Sinne dieses Kapitels sollen alle materiellen Rechtsnormen, also auch die Satzungen der Kammern, verstanden werden.

A. Innerhalb der Satzungsautonomie der Handwerkskammern

I. Satzungsmäßige Aufgabenbestimmung

Eine erste normative Legitimation könnte einem neuen Aufgabenbereich wie der Entwicklungszusammenarbeit, der einen Randbereich der Interessenvertretung aus § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO darstellt, durch die Satzungsautonomie der Kammern verliehen werden: Es könnte in der Satzung „die Förderung der internationalen Beziehungen durch Partnerschaften für interkulturellen Austausch" als besonderes Interesse hervorgehoben werden. Besonders nach aktueller Rechtslage wäre diese Änderung der Satzung von entscheidender Bedeutung gewesen. Aber auch nach der beabsichtigten Änderung der HwO[707] ist eine Aufnahme der Aufgabe in die Satzung sinnvoll.[708]

1. Vorteile der Aufnahme in die Satzung

Die Aufnahme der Aufgabe in die Satzung hat im Sinne der demokratischen Legitimation des Handelns der Kammern zwei Vorteile. Zum einen wird durch die Beschlussfassung der Vollversammlung die personelle Legitimationskomponente der Mitgliederversammlung aktiviert und bei der

---

707 Dazu sogleich unter: B. I.

708 So weisen die meisten Satzungen den Aufgabenbereich der jeweiligen HwK klarstellend auf: Vgl. hierzu nur die Satzung der HwK München: https://www.hwk-muenchen.de/artikel/handwerksordnung-satzung-74,4005,7340.html

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Bestimmung konkreter Ziele der Kammer beteiligt.[709] Dies stärkt auch die Partizipation der Mitglieder an der Entwicklungszusammenarbeit als legitime Aufgabe.[710] Darüber hinaus muss die Satzungsänderung durch die oberste Landesbehörde genehmigt werden. Es kommt also eine weitere Form der sachlichen Legitimation hinzu.[711] Oberste Landesbehörde sind zumeist die sog. Staatsministerien.[712] Diese werden vom Ministerpräsidenten des Landes, welcher durch die Landtagswahl mittelbar vom Volk gewählt wird,[713] determiniert.[714] Im Sinne der Lehre der Legitimation der Ministerialverwaltung[715] ist jeder einzelne ernannte Beamte hinreichend sachlich und personell legitimiert. Es kommt eine direkt vom Volk abstammende Legitimationsqualität zu jener der Vollversammlung und des gesetzlichen Aufgabenbereichs der Handwerkskammern hinzu,[716] die dem Wirken der Selbstverwaltung nach mancher Ansicht fehlt.[717] Die Aufgabe erhält somit ein höheres demokratisches Legitimationsniveau, als dies bei der bloßen Aufgabenwahrnehmung der Fall wäre. Somit ist die rechtliche Zulässigkeit der Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit besser gesichert, da die Entscheidung mehrere Legitimationsprozesse durchlaufen hat.

2. Kompetenz & Verfahren

In Teil 2 wurden bereits die Befugnisse der Handwerkskammern im Rahmen der Satzungsautonomie aufgezeigt.[718] Die Handwerkskammern können aber auch durch eine entsprechende Bestimmung in ihrer Satzung Aufgaben übernehmen, da § 91 Abs. 1 HwO durch die Formulierung „insbesondere“ keine abschließende Regelung trifft.[719] Diese Aufgaben müssen sich jedoch aus der allgemeinen Zuständigkeit zur Wahrnehmung hand-

709 Hierzu bereits: Teil 2, A. II. 2. b.
710 Hierzu insbesondere: Teil 2, A. I. 4.
711 Vgl. für die ansonsten vorliegenden „ministerialfreien Räume“ *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 8 Rn. 47f.
712 Vgl. *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, BV, Art. 55 Rn. 44, 46.
713 Vgl. z.B. Art. 44 BV.
714 Vgl. *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, BV, Art. 50 Rn. 1.
715 Ausführlich *Schröder*, JA 2017, 809 (814).
716 Ausführlich hierzu *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 7 Rn. 28 f.
717 Hierzu ausführlich: Teil 2, A. II.
718 Siehe Teil 2, A. II. 2. b.
719 Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 91 Rn. 62; *Wiemers/Ghaedi*, GewA 2016, 185 (186).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

werklicher Interessen ergeben oder im Gesamtzusammenhang mit der Aufgabenstellung der Handwerkskammer stehen.[720]

Die Handwerkskammer kann hierdurch aber nicht ihr gesetzliches Aufgabenfeld erweitern, denn gem. § 105 Abs. 3 HwO darf die Satzung nur gesetzlich bestimmte Aufgaben der Kammern zum Gegenstand haben.[721] Wie bereits behandelt, werden durch Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich Interessen des Handwerks berührt.[722] Die Aufnahme der „Förderung der internationalen Beziehungen durch Partnerschaften für interkulturellen Austausch" in die Satzung erscheint damit möglich.

Die Satzung muss gem. § 105 Abs. 2 Nr. 11 HwO Bestimmungen über die Voraussetzungen und die Form der Satzungsänderung enthalten. In jedem Fall hat die Vollversammlung gem. § 106 Abs. 1 Nr. 14 HwO über eine Satzungsänderung zu beschließen. Dieser Beschluss bedarf im Folgenden gem. § 106 Abs. 2 HwO der Genehmigung der obersten Landesbehörde.[723] Damit die Satzungsänderung wirksam wird, muss diese zudem gem. § 105 Abs. 4 HwO ordnungsgemäß veröffentlicht werden.[724]

II. Einrichtung eines Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten

Als weitere Maßnahme, die die Handwerkskammern durch ihre Satzung treffen könnten, ist die Errichtung eines Ausschusses für „auswärtige Beziehungen und Angelegenheiten" anzuführen.

1. Vorteile für die Entwicklungszusammenarbeit

Es wurde bereits dargelegt, dass Projekte von größerer Tragweite, unter welche die Entwicklungszusammenarbeit bei mehrjährigen Engagements in den Entwicklungsländern fällt, von der Vollversammlung beschlossen werden müssen.[725] Sofern jedoch kein ausdrückliches Verbot aus § 106 Abs. 1 HwO besteht, ist nicht ersichtlich, warum die Übertragung der Entscheidung von der Vollversammlung auf den spiegelbildlich errichte-

720 Vgl. *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 91 Rn. 18; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 83.
721 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 105 Rn. 18.
722 Siehe hierzu: Teil 3, A.
723 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 105 Rn. 2.
724 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 105 Rn. 15.
725 Siehe hierzu: Teil 1, A. IV.; Teil 4, A.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ten Ausschuss der Tragweite der Aufgabe nicht angemessen sein soll. Vorbehaltlich der ausdrücklichen Aufgabenzuweisungen aus § 106 Abs. 1 HwO könnte daher auch die Entscheidung über die Durchführung eines Projekts auf einen Ausschuss übertragen werden.

Darüber hinaus wäre eine Einrichtung des Ausschusses als regelmäßige Kontrollinstanz oder auch als innovatives geschäftsführendes Gremium denkbar. Der personelle und institutionelle Aufwand der Errichtung eines eigenen Ausschusses kann aber nur als sinnvolles Instrument angesehen werden, sofern ein entsprechender Bedarf hierfür besteht. Dies ist erst dann der Fall, wenn eine Kammer sich entschließt, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dauerhaft neue Projekte in Angriff zu nehmen. Mit anderen Worten muss die Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit ein entsprechendes Volumen sowie eine hinreichende Kontinuität aufweisen, um hierfür eigens einen Ausschuss einzurichten. Besteht jedoch ein solches Ansinnen der Kammer, kann die Errichtung eines Ausschusses zum einen die Wichtigkeit der Aufgabe unterstreichen und auf sie aufmerksam machen. Zum anderen führt die besondere Sachnähe des eingerichteten Ausschusses zu einer verbesserten Kontrolle und auch zu einem verstärkten Dialog innerhalb der Strukturen der Handwerkskammern.

2. Kompetenz & Verfahren

Gemäß § 110 S. 1 HwO kann die Vollversammlung Ausschüsse bilden und ihnen Aufgaben der Vollversammlung übertragen. Die Ausschüsse können als ständige Ausschüsse für die gesamte Wahlperiode der Vollversammlung oder nur für eine begrenzte Zeit eingerichtet werden. Die Vollversammlung kann die Aufgaben für die Ausschüsse frei bestimmen. Auch die Vorbereitung von Entscheidungen kann den Ausschüssen in beliebigem Umfang übertragen werden. Beschließende Ausschüsse sind allerdings gem. § 106 Abs. 1 HwO für den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Vollversammlung ausgeschlossen.[726]

Die von der Vollversammlung gebildeten Ausschüsse sind nach § 92 Nr. 3 HwO Teil der Kammerorgane.[727] Sie können gem. §§ 110 S. 1, 92 Abs. 1 HwO nur aus Vollversammlungsmitgliedern bestehen und müssen grundsätzlich zu einem Drittel mit Vertretern der Arbeitnehmer besetzt

726 Vgl. *Leisner*, in: Leisner, HwO Beck-Online, § 110 Rn. 3.
727 Vgl. *ders.*, in: ders., HwO Beck-Online, § 110 Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sein.[728] In der Praxis ist die Kammer verpflichtet, einige ständige Ausschüsse wie z.B. Berufsbildungsausschüsse oder den Rechnungsprüfungsausschuss zu bilden. Wie bereits angeführt, kann sie jedoch auch nach ihrem Ermessen dauerhafte oder vorübergehende Ausschüsse bilden. Als Beispiel kann die Errichtung eines Ausschusses zur Durchführung eines Bauvorhabens genannt werden.[729] Diese Beispiele von projektbezogenen Ausschüssen können als Vorbild für entsprechende Entwicklungsprojekte dienen.

III. Beitragsbonus für engagierte Handwerksbetriebe

Im Zusammenhang mit einem gesteigerten politischen Interesse der Politik an Handwerkern in der Entwicklungszusammenarbeit könnte eine Ermäßigung der Kammerbeitragslasten für besonders engagierte Betriebe in Betracht kommen.

Die Kammerbeiträge werden nach § 106 Abs. 1 Nr. 5 HwO von der Vollversammlung durch den Beschluss der Beitragsordnung festgesetzt. Die Beitragsordnung enthält insbesondere den abstrakten Beitragsmaßstab, d.h. die allgemeinen Kriterien, nach denen sich der Beitrag bestimmt. Diese Beitragsordnung bedarf gem. § 106 Abs. 2 S. 1 HwO der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde. Der Rechtsform nach ist die Beitragsordnung eine Satzung.[730]

Die Handwerkskammerbeiträge dienen der Abgeltung eines besonderen Vorteils, nämlich des sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Nutzens und müssen deshalb entsprechend dem Mitgliedernutzen bemessen werden.[731] Sofern die Beitragsbemessung nicht dem Mitgliedernutzen entspricht, ist der Beitrag unverhältnismäßig.[732] Deshalb lässt sich aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz das Äquivalenzprinzip ableiten, nach dem die Höhe des Beitrages nicht in einem Missverhältnis zu dem Vorteil stehen darf, den er abgelten soll.[733]

Aus dieser Perspektive heraus könnte man die Überlegung anstellen, ob eine Reduzierung der Beitragslast für einen durch Individualleistung eines Mitglieds gesteigerten Nutzen für die Aufgaben der Handwerkskammer

728 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 110 Rn. 1.
729 Vgl. *ders.*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 110 Rn. 2.
730 Vgl. *Detterbeck*, GewA 2005, 321.
731 Vgl. BVerwG, Urteil vom 03.09.1991 – 1 C 24/88, NVwZ-RR 1992, 175.
732 Vgl. *Detterbeck*, GewA 2005, 321 (322).
733 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 113 Rn. 5

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

dem Äquivalenzprinzip in besonderem Maße Rechnung tragen würde. Genauer gesagt: Wenn ein Mitglied im Rahmen der Aufgabentätigkeit der Handwerkskammern einen eigenen individuellen Beitrag leistet, ob dann dieser Beitrag auch auf den eigentlichen Handwerkskammerbeitrag durch einen „Rabatt" angerechnet werden soll. Vergleichbar wäre dieses System mit den in Vereinen geläufigen „Arbeitsstunden", bei denen nach der Erbringung von Arbeitsleistungen im Rahmen der Vereinsaufgaben ein entsprechender Stundensatz auf den Mitgliedsbeitrag des Vereins angerechnet wird.[734] In einem anderen Verhältnis wäre eine Anrechnung der Leistungen von Mitgliedern bei den Kammeraufgaben, z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit, auf den von Ihnen zu zahlenden Beitrag denkbar.

1. Vorteile einer Einführung

Eine Einführung leistungsbezogener Beitragsrabatte für Handwerksbetriebe hätte einige Vorteile: Zunächst werden hierdurch Leistungsanreize für die Mitglieder gesetzt, sich bei den Kammern in der Aufgabenbewältigung stärker zu engagieren. Dies führt wiederum zu einer stärkeren Integration der Betriebe in die Selbstverwaltung und zu größerer Akzeptanz der Aufgaben und der Beiträge.[735] Darüber hinaus wird den Mitgliedern so die Möglichkeit gegeben, Schwerpunkte der Kammeraufgaben für sich auszuwählen und selbst an der Förderung des Handwerks zu partizipieren. Für die Entwicklungszusammenarbeit würde die Beitragsänderung bedeuten, dass die Handwerkskammer ihren Mitgliedern bessere Bedingungen für ihre Teilnahme in Entwicklungsprojekten bieten kann. Dies hätte zur Folge, dass auch mehr Betriebe bereit wären, sich aktiv zu beteiligen. Die verstärkte Integrierung der Mitglieder muss als Ziel der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden, um den nötigen Bezug zur regionalen Handwerkswirtschaft herzustellen.[736]

---

734 Nähere Erläuterungen zu diesem Modell: *Spinner*, in: Säcker et al., MüKo BGB, Band 5, § 611a Rn. 124.

735 Hierzu ausführlich: Teil 3, C.

736 So bereits ausgeführt unter: Teil 3, D. IV.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

2. Ermittlung eines beitragsrelevanten Nutzens?

Für das Beitragswesen der Handwerkskammern erwachsen dadurch aber einige Problemstellungen: Zunächst ist fraglich, wie ein solcher individueller Nutzen beitragsrechtlich quantifiziert werden kann, also in welchem Maßstab eine Beitragsreduzierung zum erbrachten Nutzen des einzelnen Kammermitglieds erfolgen kann. Als Bewertungsgrößen für die Nutzungssteigerung kämen der erbrachte Aufwand des Mitglieds, die ersparten Aufwendungen der Kammer oder der tatsächlich gesteigerte Nutzen in Betracht.

Den tatsächlichen Nutzen eines einzelnen Mitglieds im Gebilde des Gesamtnutzens für die Mitglieder zu ermitteln, wird wohl kaum möglich sein.[737] Die Bewertung anhand der tatsächlichen Aufwendungen des Mitglieds ist ein subjektiver Maßstab, der für jeden Einzelfall unterschiedlich ist und daher zu Bewertungsschwierigkeiten und Ungleichheiten führt. Als Bewertungsgröße wäre demnach die durch das Engagement der Mitglieder ersparten Aufwendungen der Kammern am geeignetsten. Die Bewertung erfolgt objektiv sowie einheitlich und orientiert sich mittelbar am Gesamtnutzen für die Kammermitglieder.

Zudem stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis von den Mitgliedern erbrachte Leistungen an ihren Mitgliedsbeitrag angerechnet werden können. Als Ausgangslage ist klar, dass aufgrund der beitragsrechtlichen Natur keine direkte Anrechnung des Werts des eingebrachten Nutzens mit dem Rabatt erfolgen kann. Als weitere Größen für die Bestimmung des anrechenbaren Maßstabs dürften die Leistungsfähigkeit der Kammern sowie das Verhältnis der Aufwendungen zur jeweiligen Beitragshöhe in Betracht kommen. So wäre denkbar, die von der Kammer durch das Mitglied ersparten Aufwendungen durch den Grundbeitrag zu teilen und dann mit einem angemessenen, zuvor festgelegten Faktor zu multiplizieren. Der Multiplikator müsste entsprechend der von der Kammer zu verkraftenden Beitragsrabatte anhand einer prognostischen Bewertung bestimmt werden. Als Beispiel bei einem ersparten Aufwand der Kammer i.H.v. 5000 € bei einem Grundbeitrag von 97 €[738] ergäbe dies einen Rabatt i.H.v. 51 €. Da dies mehr als die Hälfte des Grundbeitrags wäre, könnte der Rabatt noch mit einem Faktor angepasst werden. Aber auch ein großzügigerer

737 Zur Ermittlung des Gesamt- und individuellen Nutzens generell *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 113 Rn. 7.

738 So der aktuelle Grundbeitrag der HwK München für 2021: https://www.hwk-muenchen.de/artikel/handwerksordnung-satzung-74,4005,7340.html#Beitrag

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Rabatt bei entsprechend höheren Sonderbeiträgen wäre nach den oben angeführten Berechnungsmaßstäben denkbar. Selbstverständlich wären die vorgerechneten Beträge aus Sicht der Betriebe nicht von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung. Die Entscheidung für eine Betätigung in der Entwicklungszusammenarbeit wird aber in erster Linie ohnehin durch andere Argumente motiviert sein. Dennoch wird durch die Rabatte ein kleiner, aber wichtiger Anreiz für eine Teilnahme gesetzt.

3. Grundrechtsrelevanz durch Bonus?

Darüber hinaus ist problematisch, ob die Beitragsrabatte wegen dem Äquivalenzprinzip und der Aufgabenstellung der Kammern nur für Pflichtaufgaben oder auch für freiwillige Aufgaben wie die Entwicklungszusammenarbeit infrage kämen. Dem Abwehranspruch der Mitglieder gegen unzulässige Aufgabenüberschreitungen aus Art. 2 Abs. 1 GG[739] könnte entnommen werden, dass eine Bevorzugung von Mitgliedern, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit oder anderen Randaufgaben engagieren, gegenüber den anderen Mitgliedern eine Ungleichbehandlung ohne entsprechenden Rechtfertigungsgrund gem. Art. 3 Abs. 1 GG darstellt. Durch die unterschiedliche Beitragsbemessung läge eine Ungleichbehandlung der Mitglieder vor, die eines Rechtfertigungsgrundes bedürfte. Der Grund hierfür wäre der durch das Engagement eines Mitglieds tatsächlich gesteigerte Gesamtnutzen für das Handwerk. Fällt jedoch der Aufgabenbereich, in dem das einzelne Mitglied etwas leistet, in den Randbereich abseits der Pflichtaufgaben der Handwerkskammer, könnte man argumentieren, dass für die Ungleichbehandlung bei den Beitragsrabatten kein hinreichender Rechtfertigungsgrund existiert, da der Gesamtnutzen des Handwerks nicht nennenswert gesteigert wird. Allerdings konnte dargestellt werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Randbereich der Aufgaben der Handwerkskammern vereinbar ist.[740] Wenn zudem berücksichtigt wird, dass der Umfang der Aufgabenwahrnehmung auch bei Randaufgaben für die Kammern nicht beschränkt ist,[741] kann für die Rechtfertigung der Beitragsrabatte nur Selbiges gelten. Es läge damit auch bei einem gesteiger-

739 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20/09, NVwZ-RR 2010, 882 (883) Rn. 21.
740 Siehe hierzu: Teil 3.
741 Hierzu bereits: Teil 3, A. II. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

ten Gesamtnutzen in der Randaufgabe ein hinreichender Rechtfertigungsgrund vor.

Vermittelnd könnten Beitragsrabatte auch nach Kern- bzw. Pflichtaufgaben und freiwilligen Randaufgaben der Kammern gestaffelt werden, sodass dem Nutzen für die Gesamtheit der Mitglieder mehr Rechnung getragen wird. Dies würde auch für Mitglieder, die sich nicht aktiv in der Kammerverwaltung beteiligen möchten, für den Fall der Einführung von Beitragsrabatten eine höhere Beitragsgerechtigkeit bedeuten. Zudem würde dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches bei den Beitragsmaßstäben stets zu beachten ist,[742] im besonderem Maße Rechnung getragen.

4. Vereinbarkeit mit Beitragswesen und Beitragsmaßstab?

a. Gedanke des Beitragswesens

Des Weiteren ist in der Literatur sehr umstritten, ob ein Rabattsystem dem Beitragswesen nicht grundsätzlich zuwiderläuft. Gegen eine Ermäßigung des Kammerbeitrags für gleichzeitige Innungsmitglieder wird angeführt,[743] dass die Doppelmitgliedschaft weder den Vorteil eines Handwerkskammermitglieds aus der Kammermitgliedschaft reduziert, noch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gem. Art. 3 Abs. 1 GG im Vergleich zu „Nur-Kammermitgliedern" vorliegt. Der Rechtfertigungsgrund für eine höhere Inanspruchnahme der Doppelmitglieder liegt in der freiwilligen Innungsmitgliedschaft begründet. Die Innungen und Handwerkskammern weisen auch wesentliche Unterschiede hinsichtlich ihres Auftrages und des Einrichtungszwecks auf.[744]

Zu einer ähnlichen Situation kommt es auch hier: Ein Mitglied, das durch einen persönlichen Beitrag der Handwerkskammer bei Ihrer Aufgabenbewältigung zur Verfügung steht (z.B. als Ausbilder im Entwicklungsland für einen gewissen Zeitraum) und deshalb Einbußen hat, wird doppelt durch den Kammerbeitrag belastet. Seine Beteiligung ist ebenso freiwillig und wäre ein Rechtfertigungsgrund für die doppelte Inanspruchnahme. Es tut sich jedoch hier der entscheidende Unterschied auf, dass

742 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 113 Rn. 5.

743 So z.B. BVerwG, Urteil vom 26.04.2006 – 6 C 19/05, NVwZ 2006, 1068; *Fabri*, GewA 2009, 481; *Dürr*, GewA 2009, 54; anderer Ansicht *Detterbeck*, GewA 2005, 321.

744 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 113 Rn. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

das Kammermitglied einen individuellen Sondernutzen bei der Kammeraufgabe erbringt, der auch allen Mitgliedern zugutekommt. Fraglich ist, ob dieser Nutzen bei einer Beitragslast berücksichtigbar ist.

Im Allgemeinen wird angeführt, dass die Rechtsnatur des Beitrags keine unmittelbare Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung kennt.[745] Deshalb scheidet eine an den individuellen Vorteil geknüpfte Beitragsbemessung aus, weil die Handwerkskammer das Gesamtinteresse des Handwerks aber nicht einzelner Mitglieder zu vertreten hat.[746] Eine Übertragung dieser Wertung auf die Anrechnung der eingebrachten Leistungen eines Mitglieds bei der Beitragsbemessung erscheint jedoch zweifelhaft: Der vorgeschlagene Beitragsrabatt soll in erster Linie das Engagement der Mitglieder in der Wahrnehmung der Gesamtaufgaben der Kammer fördern und erst nachrangig eine Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit für Einzelne herbeiführen. Er hat also zunächst das Gesamtinteresse des Handwerks im Blick. In diesem Fall ist der Rabatt gerade nicht unvereinbar mit dem Wesen der Handwerkskammer als eine dem Gesamtnutzen der Mitglieder verpflichtete Einrichtung: Denn gerade der Gesamtnutzen ist die Betrachtungsgröße bei der hier ausgeführten Untersuchung und wird durch den Individualbeitrag des Mitglieds erhöht.

b. Kriterien für Beitragsmaßstab

Anders liegt der Fall für die Vereinbarkeit mit dem Beitragsmaßstab. Die Kammerbeiträge sind wie bereits ausgeführt Beiträge im Rechtssinne.[747] Die für die Beiträge geltenden Rechtsgrundsätze der Äquivalenz und Gleichheit hat der Gesetzgeber in § 113 Abs. 2 S. 2 HwO näher durch das Merkmal der Leistungskraft konkretisiert. Das VG Augsburg entnahm dieser Ausgestaltung, dass eine Beitragsanpassung aufgrund anderer Kriterien nicht möglich ist, da eine weitere Staffelung der Kammerbeiträge vom Gesetzgeber nicht gewollt war. Die Wortwahl des Gesetzgebers soll verdeutlichen, dass sich das Ermessen des Satzungsgebers darauf beschränkt, nach der Leistungsfähigkeit des Beitragszahlers zu differenzieren.[748] In der anschließenden Revision ging das BVerwG davon aus, dass § 113 Abs. 2

745 Vgl. *Fabri*, GewA 2009, 481.
746 So sogar *Detterbeck*, GewA 2005, 321 (322).
747 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.2006 – 6 C 19/05, NVwZ 2006, 1068.
748 Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 05.10.2005 – Au 4 K 05.271, GewA 2005, 487 (488 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

S. 2 HwO eine Staffelung der Beiträge nach der Leistungskraft erlaubt, aber nicht zwingend fordert.[749] Dieser Formulierung entnehmen Stimmen in der Literatur, dass auch eine Staffelung anhand anderer Kriterien zulässig ist.[750] M.E. ist diese Formulierung jedoch lediglich so zu verstehen, dass die Handwerkskammern die Beiträge nach der Leistungskraft staffeln können, aber eben nicht müssen. Den Entscheidungen kann jedoch nichts zur Einführung neuer Kriterien für eine Beitragsstaffelung entnommen werden.[751] Diese Annahme basiert darauf, dass die Klärung für die angeführten Entscheidungen nicht entscheidungserheblich war.[752] Insbesondere wurde die Auslegung des VG Augsburg in der anschließenden Revision vom BVerwG nicht beanstandet.[753]

Für das Urteil des VG Augsburg war die Ablehnung weiterer Kriterien zur Beitragsbemessung jedoch ebenfalls nicht erheblich.[754] Es finden sich zudem triftige Argumente für die Heranziehung weiterer Kriterien: Der zwingend zu beachtende Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit kann sogar zur Heranziehung weiterer Kriterien verpflichten, um etwaige Ungleichheiten in der Beitragsbemessung zu verhindern.[755] Es kann aber auch diesem Grundsatz durch die Einführung weiterer Kriterien besonders entsprochen werden.

Auch aus dem Äquivalenzprinzip, welches eine Verhältnismäßigkeit von Beitrag und Nutzen fordert, folgt die Berücksichtigung weiterer Kri-

749 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.02.2002 – 6 B 73.01, GewA 2002, 245 (246), und Urteil vom 26.04.2006 – 6 C 19.05, GewA 2006, 341.

750 Vgl. *Detterbeck*, HwO Nomos-Online, § 113 Rn. 7; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 113 Rn. 6.

751 So wohl auch *Rieger*, in: Kluth, HbdKr, § 13 Rn. 186, der BVerwG, GewA 2006, 341, Rn. 18 entnimmt, dass andere Kriterien dann Anknüpfungspunkt sein können, wenn sie sich auf die Leistungskraft auswirken (Fn. 484).

752 Der Beschluss von 2002 befasst sich mit der typisierenden Einschätzung der GmbH & Co. KG als grundsätzlich leistungskräftiger als andere Personengesellschaften, das Urteil von 2006 mit der Frage, ob die gleichzeitige Innungsmitgliedschaft die Leistungskraft und damit Beitragspflicht mindere.

753 BVerwG, GewA 2006, 341, Rn. 18: „Soweit die Mitgliedschaft in einer anderen Organisation des Handwerks wegen der damit verbundenen Verpflichtungen die Leistungskraft des Pflichtmitglieds der HwK i.S.d. § 113 Abs. 2 S. 2 HwO berührt, kann dies nach dem Gesagten berücksichtigt werden, wie es nach den Ausführungen des VG hier geschehen ist."

754 Eigentlich wäre es für die Urteilsfällung ausreichend gewesen, festzustellen, dass keine Pflicht der Handwerkskammern zur Einführung weiterer Kriterien besteht.

755 Vgl. *Detterbeck*, HwO, § 113 Rn. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

terien außer der Leistungsfähigkeit für den Beitragsmaßstab.[756] So kann es z.B. geboten sein, bestimmte Mitgliedergruppen von Sonderbeiträgen für bestimmte Einrichtungen, welche ihnen kaum zugutekommen, zu befreien.[757] Dass § 113 Abs. 2 S. 2 HwO nicht abschließend zu verstehen ist, könnte auch die Rechtsprechung des BVerwG andeuten, welches für die Beitragsbemessung nach § 113 Abs. 2 HwO einen sehr weitreichenden Ermessensspielraum der Handwerkskammern annimmt, der erst bei Überschreitung der äußersten rechtlichen Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis endet.[758] Dieses Ermessen könnte den Kammern auch ermöglichen, Inhaber von ausbildungsintensiven Betrieben beitragsrechtlich günstiger zu stellen.[759] Das eben genannte Beispiel wäre mit der Bevorzugung bei der Handwerksförderung engagierter Betriebe vergleichbar.

Eine weitere Ansicht will weitere Beitragsmaßstäbe dem Kriterium der Leistungsfähigkeit zuordnen, sofern die Maßstäbe daran in irgendeiner Form anknüpfen. Damit ist die Frage, ob die Einführung weiterer Kriterien zulässig ist, zumeist nicht mehr relevant. Die bisherige Rechtsprechung, welche die Bestimmung der Leistungskraft auch anhand weiterer typisierender Merkmale, wie z.B. einer grundsätzlich höheren Leistungskraft von juristischen Personen, zulässt, lässt darauf schließen, dass jedes Kriterium, welches dem Äquivalenzprinzip entspricht, auch auf die Leistungskraft zurückzuführen ist.[760]

Die unterschiedlichen Ansichten sind jeweils mit guter Argumentation vertretbar. Dies muss vor allem unter dem Umstand, dass die Meinungen zu unterschiedlichen Fragen des Beitragsrechts wie dem sog. „Innungsbonus“ oder der Rechtsform als Leistungsmerkmal, gebildet wurden, zugestanden werden. Deshalb sind die jeweiligen Ansichten aber auch nicht für jeden Fall verallgemeinerungsfähig. Da die Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung im Ursprung stets in dem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Mitglieder wurzelt, ist für die Beurteilung weiterer Kriterien die Tragweite der Grundrechtsrelevanz entscheidend. Hierbei ist zunächst fraglich, ob es sich bei einer weiteren Differenzierung um eine grundrechtsrelevante Maßnahme handelt. Auch hier sind die Ansichten im Grundsatz geteilter Meinung: So soll nach der engen Auffassung eine

---

756 Vgl. *ders.*, HwO, § 113 Rn. 9.
757 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. 12. 1998 – 1 C 7–98, NJW 1999, 2292 (2296).
758 Vgl. BVerwG, GewA 2006, 341, Rn. 16 und GewA 1995, 425.
759 Vgl. *Kormann*, GewA 1992, 81 (84).
760 Vgl. *Rieger*, in: Kluth, HbdKr, § 13 Rn. 186.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

grundrechtsrelevante Maßnahme vorliegen.[761] In der Rechtsprechung finden sich jedoch auch Ansichten, die die Beitragsbemessung aufgrund der geringen Höhe des Beitrags nicht zu den wesentlich grundrechtsrelevanten Entscheidungen zählen, die dem Gesetzgeber vorbehalten sein müssten.[762]

Stellt man dazu noch die Erwägung an, dass es sich beim vorliegenden Ansatz ausschließlich um Beitragsermäßigungen handelt, liegt wegen eines fehlenden Eingriffs erst recht keine Grundrechtsrelevanz vor. Auch ein Eingriff in die Rechte der übrigen Mitglieder durch eine Ungleichbehandlung liegt nicht vor, da gerade keine neue Gruppierung (wie beim Innungs-Bonussystem die sog. „Auch-Mitglieder") begründet wird, sondern lediglich einzelne Betriebe begünstigt werden. Die Betriebe erbringen dabei auch einen individuellen Nutzen für das Gesamtinteresse des Handwerks als Rechtfertigung. Es wird durch die hier vorgeschlagene Ermäßigung also keine der HwO fremde Systematisierung eingefügt, sondern lediglich eine individuelle Konkretisierung des in der HwO bewährten Äquivalenzprinzips vorgenommen.

5. Ergebnis

Das vorgeschlagene Modell des Beitragsrabatts für eigene Aufwendungen hat im Ergebnis für die Mitglieder eine rein begünstigende Wirkung. Bei der Änderung des Beitragsmaßstabs liegt somit keine grundrechtsrelevante Maßnahme vor. Aus diesem Grund ist es als ausreichend anzusehen, den Beitragsrabatt durch eine Änderung der Beitragssatzung einzuführen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Einführung des vorgeschlagenen Systems ebenso im Rahmen der Gesetzgebung von § 113 HwO erfolgen könnte, sofern man der strengeren Ansicht zur Einführung weiterer Beitragskriterien folgen sollte. Denkbar wäre die Einfügung eines weiteren Satzes in § 113 Abs. 2 HwO, da dieser die allgemeingültigen Kriterien für die Beitragsordnung skizziert. Aber auch die Einfügung eines eigenen Absatzes wäre denkbar. Idealerweise wäre dieser vor den Absätzen 3 f. einzustellen, da diese sich nur noch mit der Abwicklung der Beitragserhebung beschäftigen.

761 So z.B. für den Innungsbonus *Kluth*, GewA 2008, 377 (382).

762 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 23.11.1988 – Bf VI 65/86, GewA 1989, 381 (382).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

B. Rechtsänderungen durch den Gesetzgeber

Neben den Rechtsänderungen durch die Handwerkskammern selbst kommen Änderungen der Handwerksordnung durch den Gesetzgeber in Betracht. Das BVerfG führt in seinem Urteil vom 12.07.2017[763] zum gesetzlich determinierten Aufgabenbereich der Kammern Folgendes zum Ermessen des Gesetzgebers aus: „Zu den legitimen öffentlichen Aufgaben gehören Aufgaben, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können, noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss. **Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weites Ermessen zu, er verfügt bei der Auswahl der Aufgaben, die der Selbstverwaltung übertragen werden sollen, über einen weiten Entscheidungsspielraum**." Im Ausgangspunkt der nachstehenden Überlegungen kann also davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber in der Auswahl und Ausgestaltung des Aufgabenbereichs für die Handwerkskammern einen weitreichenden Ermessensspielraum innehat. Dementsprechend kommen einige Möglichkeiten für zukünftige Rechtsänderungen in Betracht.

I. Entwicklungszusammenarbeit als neuer Aufgabenbereich

Als erste Möglichkeit für Rechtsänderungen durch den Gesetzgeber bietet sich die Benennung der Entwicklungszusammenarbeit als neuen Aufgabenbereich im Rahmen des § 91 Abs. 1 HwO an. Dieses Vorhaben soll im Rahmen der geplanten fünften Novelle der Handwerksordnung, welche seit dem Ende des Jahres 2020 konkrete Gestalt angenommen hat, noch in der aktuellen Legislaturperiode umgesetzt werden. Tatsächlich wurde der Gesetzesentwurf der fünften Novelle nun am 05.05.2021 vom Bundestag beschlossen[764] und am 28.05.2021 vom Bundesrat verabschiedet.[765] Nachfolgend sollen die Änderungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Gang der Gesetzgebung näher beleuchtet werden.

---

763 BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NJW 2017, 2744 (2747) Rn. 88.

764 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw18-de-handwerksordnung-836826

765 https://www.zdh.de/presse/veroeffentlichungen/pressemitteilungen/mit-novellierter-handwerksordnung-gut-fuer-zukunft-aufgestellt/

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1. Erster Referentenentwurf als Pflichtaufgabe?

Zunächst sollte ausweislich des Referentenentwurfs zur 5. Novelle der Handwerksordnung bei § 91 Abs. 1 HwO die Nummer 2a eingefügt werden, welche lautete: „[Aufgabe der Handwerkskammer ist insbesondere,] die berufliche Bildung zu fördern, auch durch Beteiligung an nationalen und internationalen Projekten und insbesondere an Maßnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, ".[766] Die Einführung sollte dazu dienen, der Tätigkeit der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit einen tragfähigen Rechtsrahmen zu geben.[767] Durch die Festsetzung als eigenen Aufgabenbereich wäre auch eine hinreichende Legitimation der Durchführung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit durch die Kammern sichergestellt. Fraglich ist jedoch, ob die Festsetzung der Entwicklungszusammenarbeit als gesetzliche Aufgabe der Handwerkskammern unter Berücksichtigung der beitragsbehafteten Pflichtmitgliedschaft gerechtfertigt ist.

a. Problem bei Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft

Die Aufnahme einer neuen Aufgabe bei § 91 Abs. 1 HwO würde bedeuten, dass diese ebenso wie die übrigen Aufgaben zur Pflichtaufgabe erwächst.[768] Die Handwerkskammern würden also vom Gesetzgeber dazu verpflichtet, Beiträge in der Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, und dies unabhängig von ihrer Mitgliederbeteiligung und Leistungsfähigkeit. Des Weiteren folgt aus der direkten Normierung, dass die Aufgabe nicht mehr im Randbereich liegt. Dies hätte zur Folge, dass Partizipationselemente, insbesondere eine verpflichtende Beschlussfassung der Vollversammlung, entfallen könnten.[769]

---

766 BMWi, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, S. 13 (abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/referentenentwurf-fuenftes-gesetz-aenderung-handwerksordnung-anderer-handwerksrechtlicher-vorschriften.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

767 BMWi, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, S. 37.

768 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.04.2006 – 6 C 19/05, NVwZ 2006, 1068 (1069) Rn. 28; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 1.

769 Siehe hierzu: Teil 2, A. III.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Wie bereits ausgeführt, stellt nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG die Pflichtmitgliedschaft einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG dar, der durch die Zuweisung legitimer öffentlicher Aufgaben gerechtfertigt werden muss.[770] Deshalb muss der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Aufgabenkreises durch formelles Gesetz gewährleisten, dass die Interessen der Mitglieder angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.[771] Dabei muss jede der zugewiesenen Aufgaben für sich einem legitimen Zweck dienen.[772] Die Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber muss sich also ebenso wie die Pflichtmitgliedschaft selbst an den allgemeinen Rechtfertigungsmaßstäben aus Art. 2 Abs. 1 GG messen.[773] Die allgemeine Zwecksetzung für die Errichtung der Handwerkskammern ist die Vertretung der Interessen des selbstständigen Handwerks. Eine neue Aufgabe ist insbesondere dann nur gerechtfertigt, wenn Ihre Übernahme durch die Kammer auch erforderlich ist, also das Ziel der Aufgabe nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, mit dem das betreffende Grundrecht nicht oder weniger eingeschränkt wird.[774] Die Entwicklungszusammenarbeit fällt jedoch in erster Linie in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.[775] Es handelt sich hierbei grundsätzlich um eine Aufgabe, die im allgemeinen öffentlichen Interesse, aber nicht im Partikularinteresse des Handwerks liegt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum eine Übernahme dieser Aufgabe durch die Kammern verpflichtend zu erfolgen hat. Die Entwicklungszusammenarbeit kann durch die Staatsverwaltung wesentlich effektiver wahrgenommen werden, ohne dass dabei die Mitglieder der Handwerkskammern in Art. 2 Abs. 1 GG eingeschränkt werden, indem ihnen durch die neue Aufgabe weitere Beitragslasten entstehen. Die bisherigen Projekte können allenfalls als komplementäre Einzelmaßnahmen, allerdings nicht als generelles Bekenntnis zur Beteiligung an der Unterstüt-

770 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NVwZ 2017, 2744 (2746) Rn. 82.

771 Vgl. *Diefenbach*, GewA 2006, 313.

772 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NVwZ 2017, 2744 (2747) Rn. 89.

773 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001 – 1 BvR 1806/98 –, GewA 2002, 111 (112 f.).

774 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NVwZ 2017, 2744 (2749) Rn. 105.

775 Das BMZ ist als eigener Ministerialbereich für die Entwicklungszusammenarbeit sowohl oberste politische als auch Verwaltungsbehörde. Das Haushaltsbudget für die Entwicklungszusammenarbeit beträgt 2021 12,4 Mia. € (https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten). Ausführlicher hierzu: Teil 2, B. II. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

zung der bundesstaatlichen Entwicklungspolitik angesehen werden.[776] Sie erfolgen auf freiwilliger Entscheidungsbasis der Kammern, bei welcher die Beteiligung der Mitglieder sowie der eigene Bedarf und die Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden müssen.[777] Bei der beabsichtigten Aufgabenzuweisung in den Kreis der Pflichtaufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO werden diese freiwilligen Unterstützungsmaßnahmen zur verpflichtenden Aufgabe. Darüber hinaus fehlen entsprechende Konkretisierungen hinsichtlich des Umfangs der Projekte sowie der Berücksichtigung der Mitgliederinteressen.

b. Verhältnis zu bisherigen Aufgaben

Das Problem des fehlenden Bezugs des geplanten § 91 Abs. 1 Nr. 2a HwO auf die Mitgliederinteressen wird anhand eines Vergleichs mit den bisherigen Aufgaben aus § 91 HwO deutlich. So wird in vielen Aufgabenbereichen dieser Bezug zwar ebenfalls nicht genannt. Der Grund hierfür liegt allerdings auf der Hand. Bisher wurden in § 91 HwO ausschließlich Kernaufgaben der Interessenvertretung der Handwerkswirtschaft aufgenommen, womit der spezifische Bezug zu den Belangen der Mitglieder bereits a priori hergestellt ist.[778] Darüber hinaus wird sogar bei manchen Aufgaben noch ausdrücklich auf die spezifischen Interessen der Kammerzugehörigen Bezug genommen.[779] Im Vergleich mit der Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich auch, dass diese neue Aufgabe angesichts ihrer geringeren Tragweite und handwerksspezifischen Relevanz im Kontext der anderen Grundaufgaben nicht den Stellenwert eines eigenen Aufgabenbereichs innehaben kann. Dies ergibt sich schon aus dem Aspekt, dass diese Änderung bisher nicht einmal den Großteil aller Kammern in praktischer Hinsicht beträfe, da sich allenfalls die Hälfte aller Handwerkskammern aktuell an Entwicklungsprogrammen beteiligen.[780] An dieser Tatsache ändert sich auch nichts, wenn die Einführung der Entwicklungszusammenarbeit rein klarstellende Funktion haben soll.

---

776 Siehe hierzu: Teil 1, F.
777 Hierzu bereits: Teil 3, B. und C.
778 Vgl. nur die §§ 91 Abs. 1 Nr. 1, 4a, 7a & 9 HwO.
779 Vgl. z.B. die §§ 91 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6, 7, 11 & 13 HwO.
780 Vgl. nur die Anzahl teilnehmender HWKs: sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

c. Vergleich mit erster Kritik zum Referentenentwurf für das IHKG

Dass die Einführung einer neuen Aufgabe - wie im Referentenentwurf beabsichtigt - nicht nur als bloße Klarstellung, sondern als unzulässige Erweiterung des Aufgabenkreises verstanden werden kann, zeigt ein Vergleich mit ersten Auffassungen zum Referentenentwurf der Novelle des IHKG. So geht *Stober* davon aus, dass die Erweiterung von § 1 Abs. 1 Nr. 1 IHKG, wonach die IHKs im Rahmen des Gesamtinteresses nun auch Belange von gesamtgesellschaftlicher Verantwortung auf nationaler, internationaler und europäischer Ebene[781] wahrnehmen sollen, eine unverhältnismäßige Kompetenzerweiterung darstellt. Auch hier sollte die Neuregelung zur Wahrnehmung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, wie z.B. im Bereich der Corporate Social Responsability,[782] lediglich klarstellende Funktion haben. Jedoch lässt die Änderung auch den Schluss zu, dass eine freiwillige Aufgabe in eine Pflichtaufgabe umgewandelt wird, durch die den Mitgliedern weitere Beitragslasten entstehen, ohne dass in der Aufgabe eine bezirksspezifische Betroffenheit der Wirtschaft vorläge.[783] Es ist also auch bei der Novelle der HwO davon auszugehen, dass die Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit kritische Stimmen in der Literatur und vor allem bei den Kammerangehörigen hervorrufen wird, insbesondere wenn die Regelung keine Ermessensspielräume für die Kammern und keine Absicherung von mitgliederspezifischen Teilhabemöglichkeiten vorsieht.

2. Konkretisierung der Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit

Als Korrektur des Referentenentwurfs ist daher unbedingt zu empfehlen, die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit differenzierter zu gestalten.

781 BMWi, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, S. 4 (abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/referentenentwurf-zweites-gesetze-zur-aenderung-gesetzes-vorlaeufigen-Regelung-rechts-ihk.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

782 BMWi, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, S. 15.

783 So z.B. *Stober*, GewA 2021, 95 (96 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

a. Ausgestaltung als Ermessensvorschrift

Auch im Rahmen des Referentenentwurfs wurde diskutiert, ob die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit als „Kann-Aufgabe" formuliert werden soll,[784] sodass ihre Wahrnehmung letztendlich eine Ermessensentscheidung der Handwerkskammern darstellt.

Mit dieser Variante würde jedoch der Problemlösung nur bedingt Rechnung getragen. Zwar wäre die Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe nun grundsätzlich in sachlicher Hinsicht legitimiert. Allerdings würde sich die Entscheidung über Art und Umfang der Betätigungen in der Entwicklungszusammenarbeit abermals auf die nachfolgende Ebene, also die Handwerkskammern, selbst übertragen. Weiterhin wäre fraglich, welche Kriterien für die korrekten Ermessenserwägungen heranzuziehen sind.[785] Als Folge sind weitere Rechtsstreite der Mitglieder zu besorgen,[786] weshalb die Zulässigkeitskriterien von der Rechtsprechung unter der Heranziehung der grundsätzlichen Zwecksetzung der Handwerkskammern zu entwickeln wären.

Selbst bei der Gestaltung als Ermessensvorschrift würde bei der ausdrücklichen Benennung der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit den Pflichtaufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO eine ermessenslenkende Entscheidung des Gesetzgebers für die Entwicklungszusammenarbeit verbleiben. Es würde dadurch eine Art des intendierten Ermessens geschaffen, bei dem die Kammern für die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit erwägen müssten, warum sie diese Aufgabe gerade nicht durchführen. Wie bereits ausgeführt wurde, kann die Entwicklungszusammenarbeit nur dann eine zulässige Aufgabe der Handwerkskammer sein, wenn dafür Interessen des Handwerks als Gründe sprechen. Dies ist bei der Entwicklungszusammenarbeit aber nicht von vornherein der Fall. Vielmehr muss die Verwirklichung handwerklicher Interessen erst sichergestellt werden.

---

784 Vgl. ZDH (Hrsg.), Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMWi, S. 12.

785 Ebenso für die Erweiterung von § 1 IHKG *Stober*, GewA 2021, 95 (96), welcher Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten, und daraus resultierende Rechtsunsicherheit sowie rechtliche Konflikte befürchtet.

786 Das BVerfG, NVwZ 2017, 2744 (2746) Rn. 85, betonte zuletzt die Pflicht des Gesetzgebers, die Verfassungsmäßigkeit der zugewiesenen Aufgaben kontinuierlich zu überprüfen, und bei Bedarf anzupassen. Aufgrund einer möglichen Verletzung dieser Pflicht könnte die Pflichtmitgliedschaft erneut in Frage gestellt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

b. Weitere Kriterien zur Differenzierung

Um die Interessen der Handwerksbetriebe einzubeziehen, könnten neben der Ausgestaltung als Ermessensvorschrift weitere Kriterien eingefügt werden. Nach dem Vorbild der bisherigen Projekte der Handwerkskammern könnte die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit auf „Entwicklungspartnerschaften" begrenzt werden: Die Hervorhebung des partnerschaftlichen Aspekts macht auf die Interessen der Mitglieder aufmerksam, die von den Handwerkskammern in erster Linie zu beachten sind. In den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist darauf zu achten, dass für die Mitglieder Möglichkeiten zum gegenseitigen Austausch und zur Erlangung neuer fachlicher Kompetenzen bestehen. Durch die Hervorhebung der Entwicklungspartnerschaften werden die Möglichkeiten zur Beteiligung der Mitglieder vorgezeichnet.

Darüber hinaus könnte als weiteres Ermessenskriterium die Leistungsfähigkeit der Kammern eingefügt werden. Für kleinere Handwerkskammern in ländlicheren Regionen ist die Begründung von Entwicklungspartnerschaften und der internationale Austausch womöglich eher von nachgeordnetem Interesse. Hinzu kommt, dass die finanziellen Mittel solcher Kammern aufgrund ihrer niedrigeren Mitgliederzahl vergleichsweise geringer sind.[787] Die Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit könnten die Kammern in ihrer sonstigen Aufgabenwahrnehmung beeinflussen. Sollte dies nicht der Fall sein, stehen die Ausgaben womöglich in einem Missverhältnis zu den „Kernaufgaben" der Kammern. Diese Aspekte sollten bei der Zuweisung der Entwicklungszusammenarbeit als neuem Aufgabenbereich berücksichtigt werden.

c. Angemessene finanzielle Zuwendungen

Wie bereits dargestellt, kann die Pflichtmitgliedschaft nur durch die Zuweisung legitimer Aufgaben gerechtfertigt werden. Der Gesetzgeber hat bei der Aufgabenzuweisung insbesondere darauf zu achten, dass diese verhältnismäßig ist. Dies ist der Fall, wenn die Aufgabe zur Interessenver-

787 Vgl. die einzelnen Kammerhaushalte, z.B. der HwK München (https://www.hwk-muenchen.de/artikel/haushaltszahlen-finanzendaten-74,2164,6151.html) mit der HwK Bayreuth (https://www.hwk-oberfranken.de/artikel/zahlen-daten-fakten-72,1073,43.html#haushaltsdaten) sowohl hinsichtlich der Gesamteinnahmen als auch der Anteile der Beiträge.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

tretung des Handwerks geeignet sowie erforderlich ist und die Grenze der Zumutbarkeit wahrt.[788] Bei der Einführung der Entwicklungszusammenarbeit in den Aufgabenbereich der Handwerkskammern könnte angeführt werden, dass die mit der Aufgabe verbundene Mittelverwendung und der damit verbundene mittelbare Einfluss auf die Beitragshöhe unverhältnismäßig ist. Bisher bestand die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern aus einzelnen Projekten, die in der Kammerlandschaft eher eine Ausnahmestellung einnehmen.[789] Mit der Festlegung der Entwicklungszusammenarbeit als grundsätzliche Aufgabe der Handwerkskammern sollte überlegt werden, ob damit auch eine bessere finanzielle Ausstattung der Kammern für die Entwicklungszusammenarbeit durch staatliche Zuwendungen erfolgen sollte.[790] Durch diese Maßnahme würde der Verhältnismäßigkeit der Aufgabe Entwicklungszusammenarbeit und der Beitragsverpflichtung Rechnung getragen. Die neue Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit hätte demnach keine Erhöhung der Beitragslast bzw. eine zunehmende Verwendung von Mitgliedsbeiträgen zur Folge. Der Eingriff in die Rechte der Mitglieder aus Art. 2 Abs. 1 GG in Gestalt der Pflichtmitgliedschaft und vor allem der Beiträge wäre weniger schwerwiegend. Dies würde dazu führen, dass der Verhältnismäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft bei der Einführung der Entwicklungszusammenarbeit in § 91 Abs. 1 HwO besser Rechnung getragen wird.

3. Erste Korrekturen im Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Infolge der ersten Stellungnahmen maßgeblicher Verbände wurde von der Bundesregierung ein korrigierter Entwurf der HwO in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. In diesem wird die Entwicklungszusammenarbeit nun als eigener Absatz 2b in § 91 HwO aufgenommen. So heißt es nun: „Zur Förderung der beruflichen Bildung kann die Handwerkskammer sich an nationalen und internationalen Projekten, insbesondere an Maßnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, beteiligen.“[791] Durch die Verselbstständigung der Aufgabe in einem eigenen Absatz wird dabei in systematischer Hinsicht nicht verdeutlicht, dass sich die Entwick-

788 BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 – 1 C 7–98, NJW 1999, 2292 (2293).
789 Aktuell betätigen sich ca. 1/3 der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit. Quelle: sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.
790 Hierzu bereits ausführlicher: Teil 5, C.
791 BT-Drs. 19/27440, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

lungszusammenarbeit nur im Zusammenhang und aus dem Grundsatz allgemeiner Aufgaben aus § 91 Abs. 1 HwO ergeben kann.[792] Dabei ist die systematische Einfügung in einen eigenen Absatz 2b auch nicht sinnvoll, da die dem Absatz 1 nachfolgenden Absätze nur einzelne Modalitäten hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben aus Abs. 1 beinhalten.[793] Die bisherige Ordnung der Aufgabenbereiche wird damit durchbrochen und unübersichtlicher.

Allerdings ist erfreulich, dass zumindest in der Aufgabenbeschreibung der Zweck der Entwicklungszusammenarbeit zur beruflichen Bildung aufgenommen wird.[794] Der Begriff der beruflichen Bildung ist dabei zunächst zwingend auf die eigene Mitgliederschaft zu beziehen, welche selbst Zugang zu einer Weiterbildung im Rahmen dieser Projekte haben muss.[795] Darüber hinaus ist hieraus auch eine Beschränkung der Entwicklungszusammenarbeit der Kammern auf Maßnahmen der Berufsbildung abzuleiten. Weitergehende Maßnahmen der finanziellen Hilfe etc. sind daher weiterhin als unzulässig anzusehen.[796] Von besonderer Bedeutung ist abschließend die Änderung der Aufgabe als Ermessensvorschrift. Denn eine Einführung der Entwicklungszusammenarbeit als Pflichtaufgabe, wie dies sonst bei § 91 HwO der Fall ist, wäre angesichts der rechtlichen Beurteilung als Randaufgabe sowie der bisherigen praktischen Bedeutung unverhältnismäßig gewesen.[797] Mit der Korrektur bleibt es nun jeder Handwerkskammer selbst überlassen, ob sie sich in der Entwicklungszusammenarbeit betätigen will. Offen bleibt dabei weiterhin, welche Voraussetzungen für eine rechtmäßige Ermessensentscheidung vorliegen müssen.[798] Gerade diese Voraussetzungen werden in Zukunft allerdings entscheidend sein, um die für die Rechtsprechung zur legitimen, verhältnismäßigen Aufgabe nötige Konturierung der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten.

---

792 Siehe hierzu: Teil 3, A.

793 So z.B. die Errichtung von gemeinsamen Prüfungsausschüssen (Abs. 2) für Ausbildung und Prüfung in Abs. 1 Nr. 4, 4a; Die Ermöglichung der Einrichtung einer einheitlichen Verwaltungsstelle (Abs. 2a) für alle Aufgaben; oder die Anhörungsmöglichkeit zugunsten der Kammern (Abs. 3) für die Interessenvertretung nach Abs. 1 Nr. 1.

794 Hierzu bereits unter B. I. 2. b.

795 Siehe hierzu: Teil 3, C.; Exemplarisch hierfür: Teil 1, F. IV.

796 Siehe hierzu: Teil 1, C.; Teil 3, E.

797 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 91 Rn. 1; hierzu bereits unter B. I. 1. a.

798 Hierzu bereits eben unter B. I. 2. a.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

4. Ergebnis für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Neuregelung der HwO und der enthaltene § 91 Abs. 2b wurden am 09.06.2021 im Bundesgesetzblatt verkündet und traten am 01.10.2021 in Kraft.[799] Für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern bedeutet dies, dass im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage nun eine hinreichende sachliche-inhaltliche Legitimation durch die Festlegung als eigenen Aufgabenbereich vorliegt. Aus diesem Grund ist es nicht mehr erforderlich, sachliche Legitimationsdefizite in der Aufgabenwahrnehmung durch entsprechende personelle Legitimationselemente zu kompensieren.[800] Für die konkrete Durchführung dürften zwingende Beschlüsse der Vollversammlung damit meist entbehrlich sein.[801]

Anders liegt die Situation bei der Zwecksetzung zur Rechtfertigung für die Pflichtmitgliedschaft. Hier fehlt es der Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit trotz der gesetzlichen Einfügung in § 91 HwO an einem hinreichenden sachlichen Bezug zu den Kernaufgaben der Handwerkskammern.[802] Die Entwicklungsprojekte der Kammern müssen daher nach wie vor auf mögliche Interessen der Handwerkswirtschaft ausgerichtet sein. Des Weiteren muss auch die persönliche und materielle Beteiligung der Mitglieder mit Nachdruck verfolgt werden.[803] Diese wichtigen Bestandteile der Entwicklungszusammenarbeit werden durch die Abänderung des Wortlauts im verabschiedeten Gesetz nun auch zumindest aufgegriffen. Dabei muss die Formulierung der Förderung beruflicher Bildung auch zwingend im Sinne der Beteiligung der Mitglieder verstanden werden, um der Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft gerecht zu werden.

Die Frage der rechtlichen Beurteilung der Entwicklungszusammenarbeit von Handwerkskammern ist mit der Einführung von § 91 Abs. 2b HwO m.E. nicht beendet, vielmehr verlagert sie sich von der Ebene der Handwerkskammern auf die Stufe des Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers.[804] Ob eine generelle Einführung der Entwicklungszusammenarbeit für die Handwerkskammern noch von diesem Beurteilungsspielraum gedeckt ist, wird womöglich die zukünftige Rechtsprechung zeigen.

---

799 Vgl. BGBl. (2021) I., S. 1654 (1662).
800 Vgl. hierzu die Ausführungen in Teil 2, A. III.
801 Vgl. hierzu nach bisheriger Rechtslage Teil 4, A.
802 So auch bereits bisher, siehe hierzu Teil 3, A.
803 Siehe hierzu: Teil 3, C.
804 Näher zum Modell der einzelnen Legitimationsstufen: Teil 2, A. II. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Abschließend kann die Einfügung von § 91 Abs. 2b HwO nicht entscheidend beurteilt werden. Zu groß sind die Bereiche, die der Gesetzgeber sowohl bei der Bestimmung des Gesetzeswortlauts als auch in der Gesetzesbegründung offenließ.[805] M.E. ist noch von der Zulässigkeit des § 91 Abs. 2b HwO auszugehen, sofern dieser lediglich die rechtliche Absicherung von Projekten nach bisherigem Vorbild verfolgt. Keinesfalls kann die Einführung aber als kompetenzerweiternde Vorschrift für vielfältige Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit dienen. Darüber hinaus sollte infolge der Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit in den Kreis der Hauptaufgaben aus § 91 HwO die Teilhabe der Mitglieder verstärkt werden.[806] Dabei haben auch die Partner aus der Entwicklungspolitik des Bundes für höhere Zuwendungen für die Kammerprojekte zu sorgen.[807]

Erfreulich ist, dass das Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit in rechtlicher Hinsicht eine erste Würdigung erhält, sodass der Rechtfertigungsdruck von den beteiligten Kammern selbst abgemildert wird. Allerdings wäre im gleichen Zuge eine Anerkennung des Engagements der Mitglieder, z.B. durch die Verankerung der Mitgliederpartizipation in § 91 Abs. 2b HwO, eine Verbesserung der Zuwendungen an die Kammern oder auch eine Berücksichtigung bei den Beiträgen,[808] sinnvoll gewesen. Hierfür bestehen aber auch nach der Einführung entsprechende Möglichkeiten.

II. Erweiterung von § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO

In abgemilderter Form hätte die Entwicklungszusammenarbeit durch eine Erweiterung von § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO Einzug in den gesetzlichen Aufgabenbereich finden können. So könnte Nr. 13 folgendermaßen formuliert werden: „[Die Handwerkskammern haben insbesondere die Aufgabe], Maßnahmen zur Unterstützung von im Handwerk tätigen Notleidenden zu treffen; dabei können auch globale Initiativen zur Stärkung der Solidargemeinschaft des Handwerks unterstützt werden."

Durch die Eingliederung in § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO kann zum einen verdeutlicht werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit keine eigene

805 Diese trifft keine näheren Aussagen zu Art und Umfang der Projekte: BT-Drs. 19/27440, S. 34.
806 Hierzu bereits: Teil 3, C.
807 Zu den Vorteilen bereits: Teil 5, C. I.
808 Hierzu zuvor: A. III.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Aufgabe der Handwerkskammern darstellt, sondern eine aus dem Pflichtbewusstsein der gegenseitigen Solidarität des Handwerks, welches sich historisch entwickelt hat, ergibt.[809] Dabei besteht als Ermessensvorschrift keine Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit für die Handwerkskammern. Vielmehr macht die Nachrangigkeit im zweiten Halbsatz deutlich, dass die Hauptaufgabe, die Unterstützung notleidender Handwerker, Vorrang hat. Falls für die Handwerkskammern interessante Möglichkeiten zur Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich des Handwerks bestehen, haben sie dann auch die Möglichkeit, sich in angemessenem Umfang zu beteiligen.

Dennoch ist auch bei dieser Variante über eine Beteiligung an Entwicklungszusammenarbeit ermessensfehlerfrei zu entscheiden. Es wird somit auch bei der abgeschwächten Variante der Druck auf die Handwerkskammern erhöht. Dem müsste im Folgenden, um die Mitglieder nicht über Gebühr zu beanspruchen, mit entsprechenden Zuwendungen des Staates entgegnet werden. Dies wäre auch sachgerecht. Die Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich eine staatliche Aufgabe, nicht eine der Berufsverwaltung.[810] Wenn die Entwicklungspolitik in Zukunft das Ziel verfolgt, Berufskammern und ihre Mitglieder stärker bei der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, dann muss diese Integration auch bei der Mittelbereitstellung erfolgen. Ebenso sollten auch die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden: Die Kammern dürfen nicht mit der Last alleine gelassen werden, ihre Beteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit rechtfertigen zu müssen. Die Rechtfertigungspflicht könnte durch die Änderung von § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO aber zumindest abgemildert werden.

III. Einführung einer Selbstbestimmungsregel

Um die Entwicklungszusammenarbeit, aber auch andere zukünftige Aufgaben als solche des Handwerks anzuerkennen, könnte eine Selbstbestimmungsregel im Rahmen des Aufgabenbereichs von § 91 HwO eingeführt werden. So könnte die Formulierung lauten: „Zur Förderung eines dynamischen und zukunftsfähigen Handwerks kann die Vollversammlung mit einer 2/3-Mehrheit einen besonderen Aufgabenkreis bestimmen. Dieser Beschluss unterliegt der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde."

809 Hierzu bereits: Teil 3, A. I. 4.
810 Siehe hierzu: Teil 2, B. I. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

1. Vorteile einer Einführung

Es wurde bereits in den Ausführungen zum Referentenentwurf dargestellt, dass die Einführung weiterer Aufgabenbereiche wie der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich eine Verpflichtung zur Erschließung für die Handwerkskammern zur Folge hat.[811] Dies bedeutet, dass Handwerkskammern sich diese Aufgaben grundsätzlich zu Eigen machen sollen. Darüber hinaus wird durch die Einführung immer weiterer Aufgaben auch der finanzielle und personelle Aufwand erhöht. Dies schlägt sich langfristig auf die Beitragshöhe aus.[812] Dabei wurde bei den Aufgaben aus § 91 HwO aber bisher nicht nach der Regionalität, der Leistungsfähigkeit oder der Art der Mitgliedsbetriebe der einzelnen Kammern differenziert. Deshalb könnte die Einführung weiterer Aufgaben in den gesetzlichen Aufgabenkreis bei den Mitgliedern weitere Unzufriedenheit hervorrufen, da sie ohne persönliche Teilhabe für zusätzliche Aufgaben in Anspruch genommen werden. Aus ihrer Sicht verkürzt sich ihr Freiheitsbereich weiter.[813] Der Konflikt der Handwerkskammern zwischen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und dem Eingriff in die Rechte der Pflichtmitglieder wird somit durch die gesetzliche Einführung neuer Aufgaben womöglich nicht gelöst, sondern verlagert sich erneut auf die nächste Ebene durch Klagen der Mitglieder gegen die Unverhältnismäßigkeit der Beiträge sowie der Pflichtmitgliedschaft generell.[814] Denn auch bei Themen wie der Rücklagenbildung werden nach der höchstrichterlichen Feststellung, dass diese grundsätzlich rechtmäßig ist,[815] weiterhin Klagen gegen die konkrete Höhe der Rücklagen sowie deren Beschlussfassungen eingereicht.[816] Obwohl zuletzt 2017 die Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft in Wirtschaftskammern vom BVerfG grundlegend festgestellt wurde, könnte die Aufgabenerweiterung durch die gesetzliche Zuweisung weiterer Bereiche

---

811 So bereits bei der geplanten Einführung in der HwO: Teil 6, B. I. 1.

812 Hierzu bereits: Teil 6, B. I. 2.

813 Ebenso für die Erweiterung des § 1 IHKG: *Stober*, GewA 2021, 95 (96).

814 So rechnet auch *ders.*, GewA 2021, 95 (98), „mit weitere[m] Ärger mit den Kammerzugehörigen und den Gerichten.

815 Für die IHKs in letzter Zeit BVerwG, Urteil vom 09.12.2015 – 10 C 6/15, NVwZ 2016, 613 unter Bezugnahme auf das frühere Urteil vom 26.06.1990 – 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167.

816 Mit Verweis auf die letzte Fn.: VG Augsburg, Urteil vom 29.03.2018 – Au 2 K 16.371, juris (Rn. 31); zuvor OVG Magdeburg, Urteil vom 20.09.2012 – 1 L 124/11, GewA 2014, 208; VG Düsseldorf, Urteil vom 15.11.2017 – 20 K 5579/17, GewA 2018, 153.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

erneut die Frage der Verhältnismäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft aufrufen.[817]

Mit einer Selbstbestimmungsregel könnten jedoch zur Bestimmung weiterer Aufgaben die Anliegen und der Sachverstand der Betriebe einbezogen werden. Die Vollversammlung als Repräsentativorgan der gemeinsamen Interessen des Handwerks legt dann durch einen Beschluss einen zusätzlichen Aufgabenbereich fest. Dabei könnte sie in einem speziell ausgestalteten Verfahren die bei den Betrieben für die zukünftige Handwerkswirtschaft bestehenden Interessen und Anregungen im Vorfeld ermitteln. Es würde so dem Selbstverwaltungsgedanken, der Beteiligung der Betroffenen an den Verwaltungsaufgaben, größtmöglich Rechnung getragen. Dies würde die Akzeptanz der Mitglieder aufgrund der verstärkten Einflussnahme auf die Ziele des Handwerks erhöhen. Zudem kann die verstärkte Partizipation die Zuweisung einer Aufgabe rechtfertigen und auch im Rahmen ihrer Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden.[818]

Auf der anderen Seite würde durch den präventiven Genehmigungsvorbehalt des Landesministeriums als Rechtsaufsichtsbehörde eine hinreichende demokratisch-legitimierte Kontrolle gewährleistet: Die Landesministerien sind in der föderalen Staatsverwaltung als oberste Landesbehörde in Gestalt des Ministers dem Landtag direkt gegenüber verantwortlich.[819] Der Landtag wird vom Volk in der Landtagswahl gewählt. Eine fortwährende Legitimationsbindung bis hin zur Genehmigung des Beschlusses ist damit gewährleistet. Es liegt somit kein Verlust der demokratischen Legitimation bei der Aufgabenbestimmung vor. Gerade bei der Zeichnung von Freiräumen in der Gesetzesbindung ist eine Kompensation durch eine entsprechend gestärkte ministeriale Aufsicht anerkannt.[820] Den Staatsministerien obliegt dabei insbesondere die Aufsicht über mittelbare Selbstverwaltungsträger wie den Körperschaften des öffentlichen Rechts.[821] Im

---

817 So betonte auch Das BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, NVwZ 2017, 2744 (2746) Rn. 85 die fortwährende Pflicht des Gesetzgebers zur Beobachtung der Umstände und Überprüfung der Pflichtmitgliedschaft, sowie im Falle der gravierenden Änderung die Herstellung eines verfassungsmäßigen Zustands.

818 Siehe hierzu: Teil 2, A. I. 3. & 4.

819 Vgl. *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 117 f.; *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, BV, Art. 51 Rn. 4; ebenfalls angedeutet bei Art. 55 Rn. 44.

820 Vgl. *Burgi*, in: Allgemeines VerwR, § 7 Rn. 28 f.; *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 135.

821 Vgl. *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, BV, Art. 55 Rn. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ergebnis besteht also eine ausreichende staatliche Einflusssphäre hinsichtlich der Aufgabenbestimmung der Handwerkskammern.[822]

In praktischer Hinsicht könnte die Selbstbestimmung eines Aufgabenkreises durch die Handwerkskammer auch als Pilotmodell für die Zukunft dienen. Aufgaben, deren Wahrnehmung sich bei den einzelnen Kammern besonders bewährt haben, könnten in Folge dieser „Testphase" dann vom Gesetzgeber als allgemeingültige Aufgaben in § 91 HwO festgelegt werden. Die individuelle Festlegung und Durchführung einer Aufgabe nach Maßgabe der Selbstbestimmungsregel dient dann als Erkenntnisquelle für die zukünftigen Ermessenserwägungen des Gesetzgebers und könnte einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Handwerkswirtschaft leisten.

2. Eckpunkte des Verfahrens

a. Vorverfahren

Zunächst sollte vor der Beschlussfassung der Vollversammlung eine interne Willensbildung unter Einbeziehung aller Mitglieder erfolgen. Der Vollversammlung kommt in ständiger Rechtsprechung grundsätzlich die Pflicht zur ausgleichenden und abwägenden Ermittlung der Mitgliederinteressen zu.[823] Die Bestimmung neuer Aufgaben soll sich stärker an den Bedürfnissen der Betriebe orientieren, was den primären Anreiz für die Einführung einer Selbstbestimmungsregel darstellt. Die Willensbildung könnte zum Beispiel in Form einer Umfrage erfolgen, auch eine Durchführung online wäre denkbar.[824] Es soll dieser Willensbildung zwar keine direkte Legitimierungswirkung zukommen. Sie soll aber den Mitgliedern die Möglichkeit geben, ihre Interessen ohne bürokratische Hürden in die Aufgabenfindung einzubringen.

822 Siehe hierzu: Teil 6, A. I. 2.

823 Grundlegend für die IHKs BVerwG, Urteil vom 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewA 2010, 400 (402), ebenso Anmerkung von *Eisenmenger* auf S. 405.

824 Beispielsweise führt die Handwerkskammer München immer wieder Betriebsumfragen durch: https://www.hwk-muenchen.de/artikel/sonderumfragen-74,0,4184.html

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

b. Beschluss mit qualifizierter Mehrheit

Für die Beschlussfassung selbst sollte eine 2/3-Mehrheit entscheidend sein. Die Festlegung eines neuen Aufgabenbereichs soll eine Ausnahmestellung innehaben, deren Wahrnehmung hinreichend überlegt sein muss. Dabei sollte die Anerkennung weiterer Aufgaben für die Handwerkswirtschaft von der überwiegenden Mehrheit der Vollversammlung getragen sein.[825] Dies führt zunächst zu einer größeren Akzeptanz des neuen Aufgabenbereichs sowohl innerhalb der Kammerverwaltung als auch bei den Mitgliedern: Denn gerade mit den vielen unterschiedlichen Mitgliedsbetrieben ist die Ermittlung eines Gesamtinteresses aus den ganzen Individualinteressen mit Schwierigkeit behaftet.[826] Mit der 2/3-Mehrheit wird ein weitreichender bereichsübergreifender Konsens für die Aufgabe gesichert. Darüber hinaus wird hiermit auch eine Hürde geschaffen, welche die ständige Abänderung der Aufgaben verhindert und das nötige Maß an Kontinuität verleiht. Die 2/3-Mehrheit wird letztlich auch der Tragweite der Entscheidung gerecht: Die Übertragung der Aufgabenfindung an die Selbstverwaltungskörperschaft kann nur dann erfolgen, wenn ihre gewissenhafte Wahrnehmung gesichert ist, d.h. die „Mitte" der Kammer von der Aufgabe überzeugt ist.

c. Erweiterte Rechtsaufsicht und präventiver Genehmigungsvorbehalt

Dennoch hat die Übertragung der Bestimmung zusätzlicher Aufgaben auf die Kammern einen Verlust an demokratischer Rückbindung zur Folge; es entsteht ein Legitimationsdefizit. Die eigenverantwortliche Entscheidung der Bestimmung einer Aufgabe muss deshalb mit einer stärkeren demokratischen Kontrolle durch die Rechtsaufsicht einhergehen.[827] Aus diesem Grund sollte der Beschluss für eine neue Aufgabe einem präventiven Genehmigungsvorbehalt unterliegen. Dabei ist der Rechtsaufsichtsbehörde im Gegensatz zum üblichen Prüfungsrahmen ein erweiterter Spielraum zu gewähren. Grundsätzlich kann die Rechtsaufsicht die Beschlüsse der

825 So fordert *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 105 Rn. 3 bereits bei einer Satzungsänderung eine qualifizierte Mehrheit, wenngleich er dafür eine Mehrheit von 75 % vorschlägt.

826 Vgl. *P. Schwarz,* Interessenvertretung, S. 16.

827 Vgl. für die Freiräume in der funktionalen Selbstverwaltung generell: *Böckenförde*, in: HbdStR, § 24 Rn. 34; ebenso für die Wechselwirkung von Gesetz und Rechtsaufsicht *Weißgärber,* Die Legitimation, S. 136 f.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Handwerkskammern nur auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften überprüfen.[828] Im vorliegenden Fall muss die Rechtsaufsichtsbehörde zumindest eigene Ermessenserwägungen bezüglich der Bewertung anstellen, ob die von der Kammer beschlossene Aufgabe eine solche ist, die das Interesse der Handwerkswirtschaft verwirklicht. Zwar ist diese Pflicht zur Interessenförderung gesetzlich in § 90 HwO verankert und damit für die Rechtmäßigkeit des Handelns der Kammern auch sonst grundsätzlich zu beachten. Die allgemeine Formulierung der Interessen des Handwerks ist jedoch für unterschiedliche Interpretationen zugänglich. Bei ihren Erwägungen muss die Rechtsaufsicht daher positiv zu der Überzeugung gelangen, dass die beschlossene Aufgabe ein spezifisches Interesse des Handwerks darstellt. In den Überlegungen der Rechtsaufsicht ist jedoch der weite Ermessensspielraum der Handwerkskammer zu berücksichtigen. Zusammenfassend könnte man den Prüfungsrahmen als erweiterte Rechtsaufsicht bezeichnen.

3. Mögliche Rechtsprobleme einer Selbstbestimmungsregel

a. Entäußerung des Gesetzgebers?

Zunächst ist fraglich, ob sich der Gesetzgeber durch die Zuweisung einer Aufgabenbestimmungskompetenz an die Kammern seiner Rechtsetzungsbefugnis entäußert. Er muss bei der Übertragung von Befugnissen auf die Selbstverwaltungskörperschaften seinen Einfluss auf den Inhalt der Rechtssetzung in einem gewissen Maß erhalten.[829] Bei der Übertragung der Kompetenz zur Bestimmung einer eigenen Aufgabe an die Kammern könnte man nun davon ausgehen, dass sich der Gesetzgeber der inhaltlichen Ausgestaltung gänzlich entledigt.

Hiergegen muss aber angeführt werden, dass eine Entäußerung der Gesetzgebung nur in äußersten Fällen der unkontrollierten Delegation angenommen werden kann.[830] Gerade bei der Übertragung von Befugnissen auf Körperschaften, die lediglich ihre eigenen Mitglieder, nicht hingegen unbeteiligte Dritte binden, hat der Gesetzgeber einen besonders weiten

828 Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 115 Rn. 4.
829 Vgl. BVerfGE 33, 125 (158); *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 20 Rn. 117.
830 So für das „Outsourcing" der Gesetzgebung an Anwaltskanzleien *Kloepfer*, NJW 2011, 131 (134).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Ermessensspielraum inne.[831] Solange der Gesetzgeber den inhaltlichen Rahmen vorzeichnet, aus dem für die Kammern neue Aufgaben erwachsen können, wird er den Grenzen seines weitreichenden Spielraums noch gerecht. Im vorliegenden Fall soll die Selbstbestimmungskompetenz lediglich für Aufgaben zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Handwerks mit Blick auf die Vernetzung, Technologisierung und Globalisierung der Welt bestehen. Der perspektivischen Vorzeichnung durch den Gesetzgeber wird hiermit Genüge getan.

Darüber hinaus wird die Übertragung der Aufgabenbefugnis vom Gesetzgeber auf die Kammern durch Steuerungsmittel kompensiert: Zum einen wird die Wahrung des vom Gesetzgeber in § 91 HwO sowie in der Selbstbestimmungsnorm vorgezeichneten Rahmens durch die bereits erläuterte verstärkte Rechtsaufsicht in Form eines präventiven Genehmigungsvorbehalts mit verstärkter Prüfungskompetenz der Aufsichtsbehörde sichergestellt. Zum anderen wird der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG durch die zusätzliche Aufgabenzuweisung mit der Möglichkeit zur Bestimmung der Aufgaben durch die Vollversammlung sowie den Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder im Vorfeld der Beschlussfassung gerechtfertigt. Das BVerfG ging dabei auch in der Vergangenheit davon aus, dass eine Verringerung der materiellen Regelungsanforderungen bei einer korrespondierenden Regelung zur angemessenen Interessenberücksichtigung grundsätzlich zulässig wäre.[832]

Im Ergebnis entäußert sich der Gesetzgeber nicht völlig seiner Vorbestimmung des Aufgabenbereichs, da er den Rahmen für die Selbstbestimmung vorzeichnet und dessen Wahrung durch verstärkte Rechtsaufsicht sicherstellt. Das ohnehin bei der Binnenwirkung in der Selbstverwaltung weitreichende Ermessen des Gesetzgebers verleiht den Mitgliedern weitere Möglichkeiten zur Partizipation an der Aufgabenwahrnehmung.

b. Hinreichende Ermächtigungsgrundlage?

Für die Satzungsbestimmungen der Handwerkskammern ist stets eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu fordern. Dies geht zurück auf den Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 GG, welcher

831 Vgl. *Brechmann*, in: Meder/Brechmann, BV, Art. 55 Rn. 55; Für die Wirtschaftskammern den weiten Ermessensspielraum zuletzt betonend BVerfG, Beschluss vom 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13,NJW 2017, 2744 (2747) Rn. 88.

832 Vgl. BVerfGE 111, 191 (218).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

u.a. für Maßnahmen der Exekutive in grundlegenden Bereichen eine formell-gesetzliche Legitimierung fordert.[833] Die hier vorgeschlagene Rechtsänderung soll nun die Handwerkskammern ermächtigen, selbst einen Aufgabenbereich zu bestimmen. Deshalb stellt sich die Frage, ob diese gesetzliche Änderung überhaupt als hinreichende Ermächtigungsgrundlage dienen kann, wenn dadurch der Kammer eine Aufgabe der Gesetzgebung zugestanden würde. Man könnte zu dem Schluss kommen, dass man durch einfaches Gesetz nicht zur Gesetzgebung ermächtigen kann.

Mit einem genaueren Blick auf die vorgeschlagene Änderung fällt jedoch auf, dass es sich letztendlich nicht um einen Fall der Ermächtigung zur Gesetzgebung handelt. Vielmehr wird vom Gesetzgeber ein Anteil des eigenen Ermessensspielraums auf die Kammern übertragen. Dies geschieht aber nur auf der Folgeebene der konkreten Aufgabenbestimmung. Dabei liegt bei der bewussten, von außerrechtlichen Erwägungen[834] motivierten, Übertragung von Entscheidungsbefugnissen durch die Verringerung der gesetzlichen Regelungsdichte grundsätzlich keine Umgehung der geltenden Maßstäbe vor. Der Gesetzgeber genügt in solchen Fällen dem Gesetzesvorbehalt, wenn er klare Regelungen darüber trifft, wer auf welche Weise die entsprechenden Maßstäbe zu entwickeln hat.[835] Vergleichbar ist diese Situation mit dem Erlass von Normen mit gesetzesabhängiger Wirkung, bei denen die Exekutive das Gesetz interpretierende, konkretisierende, ausfüllende und ergänzende Verwaltungsvorschriften erlässt.[836] Im vorliegenden Fall handelt es sich allerdings um einen Vollversammlungsbeschluss, der einen gesetzlich vorbestimmten Aufgabenkreis näher konkretisiert. Es wird letztlich die Regelungsdichte auf der gesetzlichen Aufgabenebene in § 91 HwO verringert, um den Kammern auf einem vorgezeichneten Gebiet ein größeres Ermessen in der Aufgabenwahrnehmung zu gewähren. Durch die Rechtsänderung wird jedoch die Selbstverwaltung nicht an die Stelle des Gesetzgebers erhoben.

Darüber hinaus ist unter Heranziehung des Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 2 GG zu beachten, dass die Verwaltung auch ohne gesetzliche Ermächtigung ebenso über demokratische Legitimationselemente

833 Näher hierzu: *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 69.

834 Wie z.B. die Akzeptanz und Beteiligung der Mitglieder in Entscheidungsprozessen, siehe oben unter 1. Vorteile einer Einführung

835 Vgl. hierzu: *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 180; Allgemein zur Möglichkeit der Konkretisierung durch sonstiges Recht *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 77.

836 Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 138.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

verfügt.[837] Gerade die Kammern als Selbstverwaltungsträger verfügen im Binnenverhältnis ggü. den Mitgliedern über eine zusätzliche Art der personellen Legitimation, da die Wahl der Vollversammlung aus dem Mitgliederkreis erfolgt. Sofern die Handwerkskammern mit dem Aufgabenkreis eine Regelung beschließen, die in erster Linie Wirkung ggü. den Mitgliedern entfaltet, besteht hierfür eine besondere demokratische Legitimation im Vergleich zur herkömmlichen exekutiven Normsetzung.[838]

Im Ergebnis ist also die gesetzliche Übertragung von Ermessensspielräumen an die Exekutive (hier: die Handwerkskammern) in diesem Fall sicherlich ungewöhnlich, aber keinesfalls eine Ausnahmeerscheinung. Die Änderung der HwO kann deshalb als hinreichende Ermächtigungsgrundlage angesehen werden.

c. Ungleichheit durch Unterschiedlichkeit?

Sofern jede einzelne Handwerkskammer selbst einen Aufgabenbereich bestimmen darf, könnte sich in der Praxis ein uneinheitliches Bild für das grundsätzlich einheitliche Aufgabenfeld ergeben. Fraglich ist, ob für den Aufgabenbereich der HwO eine Wahrung der Rechtseinheit erforderlich ist. Hierfür wäre anzuführen, dass für die Mitglieder der unterschiedlichen Kammern eine Ungleichbehandlung wegen der divergierenden Aufgabenwahrnehmung entsteht. Die Interessenvertretung der Mitglieder, welche als Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft dient, wird dann in jeder Kammer mit anderen Aufgaben wahrgenommen. Darüber hinaus könnten die unterschiedlichen Aufgabenbereiche jeder Kammer zu einer unübersichtlichen Sachlage für die Rechtsaufsicht führen.

Jedoch trägt die entstehende unterschiedliche Aufgabenstruktur bei den Kammern gerade ihrer Mitgliederzusammensetzung Rechnung, da die zugehörigen Betriebe im Entscheidungsprozess beteiligt werden. Es kann gerade sinnvoll sein, dass jede Kammer in Einzelfragen unterschiedliche Aufgaben wahrnimmt, da ihre Mitglieder unterschiedliche Bedürfnisse haben. Auch die Leistungsfähigkeit sowie Mitgliederanzahl, die bei den einzelnen Kammern stark variieren kann,[839] beeinflusst die Aufgabenwahr-

837 Hierzu *ders.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 139.
838 Hierzu bereits unter: Teil 2, A. II. 1.
839 Vgl. hierzu nur die Beitragseinnahmen einzelner Kammern: z.B. HwK München (https://www.hwk-muenchen.de/artikel/haushaltszahlen-finanzendaten-74,

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

nehmung.[840] So könnte eine kleinere Kammer aus einem abgelegeneren Bezirk wegen ihrer geringeren Mitgliederanzahl und kleineren Betrieben weniger Interesse an der Außenwirtschaft, aber dafür mehr Interesse an technologischem Fortschritt zur Ressourcenschonung haben. Die entstehende rechtlich unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung durch die Handwerkskammern trägt der inhaltlichen Differenzierung nach ihrer Mitgliederstruktur Rechnung und kann demnach gerechtfertigt werden.

4. Fazit

Die Einführung der Selbstbestimmungsregel würde eine zwischen den Belangen der Selbstverwaltung und jenen der Mitglieder vermittelnde Lösung darstellen. Sie könnte sowohl einen größeren Handlungsradius der Handwerkskammern als auch eine verstärkte Teilhabe der Mitglieder aktivieren. Dabei konnten mögliche rechtsstaatliche Bedenken gegen eine Einführung entkräftet werden. Dennoch stellt die Selbstbestimmungsregel eine Abkehr vom bisherigen Verständnis der gesetzlichen Determinierung der Verbandskompetenz hin zur Stärkung der Selbstverwaltung in Bezug auf die eigenen Aufgaben dar. Für diesen Schritt ist also ein gewisses Umdenken in der funktionalen Selbstverwaltung in Politik und Handwerk notwendig. Wie gezeigt wurde, hätte diese Neuausrichtung aber auch einige rechtliche und praktische Vorteile.

C. Zusammenfassung

Die Ausführungen zu den Rechtsänderungen haben ein breites Feld für Veränderungen aufgezeigt. Die zunächst dargestellten Satzungsänderungen können zu einer ersten normierten Einführung der Entwicklungszusammenarbeit und im Folgenden zu einer verbesserten Beteiligung der Mitglieder, wie z.B. durch den Beitragsrabatt, führen. Von größerem Interesse sind mit Sicherheit die gesetzlichen Rechtsänderungen: Denn erst durch eine Regelung in der HwO kann die Entwicklungszusammenarbeit als Bestandteil der Handwerksaufgaben fest verankert werden. Dieses Ziel wird mit der fünften HwO-Novelle nun auch in Angriff genommen. Dabei

---

2164,6151.html); HwK Bayreuth (https://www.hwk-oberfranken.de/artikel/zahlen-daten-fakten-72,1073,43.html#haushaltsdaten).

840 Siehe hierzu: Teil 3, B.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

sollte allerdings beachtet werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie eine staatliche Aufgabe ist, weshalb sich ihre Wahrnehmung nur aus den spezifischen Handwerksinteressen ergeben kann. Aus diesem Grund ist die Einführung der Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabenbereich, noch dazu ohne weitere Konkretisierung, mit Bedacht handzuhaben. Vorzugswürdig wäre die Einführung der Entwicklungszusammenarbeit als einen aus bisherigen Aufgaben gewachsenen Bereich gewesen. Hierfür bietet z.B. § 91 Abs. 1 Nr. 13 HwO entsprechende Voraussetzungen. Um der Beteiligung der Mitglieder im Besonderen Rechnung zu tragen, wurde das Modell einer Selbstbestimmungsklausel im Aufgabenbereich vorgestellt. Dieses Modell böte nicht nur für die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch für zukünftige Anliegen eine tragfähige Grundlage.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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-

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Entwicklungsorganisatio-

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

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

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 Stillen" 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 Fachkräftesicherung 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.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Literaturverzeichnis

Altmeppen, Holger, GmbHG Kommentar, 10. Aufl., München 2021.

Athenstaedt, Christian, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, München 2010.

-, Aktuelle Tendenzen in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, DÖV 2013, 835.

Badura, Peter/Kormann, Joachim, Der Beitrag zur Handwerkskammer – Zur Frage einer Anrechenbarkeit von an eine Innung geleisteten Beiträgen, GewA 2005, 99.

Baumbach, Adolf (Begr.)/*Hueck, Alfred* (Hrsg.), GmbHG Kommentar, 22. Aufl., München 2019.

Berlit, Uwe-Dietmar, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise – Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht, Baden-Baden 2017.

Beyerlin, Ulrich, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Legal problems of local transfrontier cooperation; Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière, Berlin 1988.

BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch – Entwicklungspolitik 2008/2009, Bonn/Berlin 2008. https://www.entwicklungsdienst.de/fileadmin/Redaktion/Publik_ext/Medienhandbuch 2008_2009.pdf

- (Hrsg.), Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft – Jahresbericht 2009, Bonn 2010.

- (Hrsg.), BBP-Handreichung, Bonn 2013. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/02_Publikationen/05Beru fliche_Bildung/BBP-BMZ-Handreichung.pdf

- (Hrsg.), Afrika und Europa – Eine neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft, Bonn 2017. https://www.bmz.de/resource/blob/23392/d4a9a25994c0b817c1a78a55d0ea170d/mate rialie310-afrika-marshallplan-data.pdf

- (Hrsg.), Deutsches Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2019.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II – Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.

Bohnet, Michael/Messner, Dirk, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik – Strategien, Innenansichten, Erfolge, Misserfolge, Zeitzeugen, Herausforderungen, Stuttgart 2019.

Brüning, Christoph, Zur Reanimation der Staatsaufsicht über die Kommunalwirtschaft, DÖV 2013, 553.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Buchholz, Dietmar, Leitfaden – Gründung/Ausgründung – Beteiligung der Handwerksorganisationen an GmbHs im Fokus der Rechtsaufsicht, WiVerw 2016, 130.

Bulla, Simon, Die staatliche Finanzkontrolle über die Selbstverwaltungskörperschaften der gewerblichen Wirtschaft, GewA 2013, 145.

Burgi, Martin, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin 2016.

-, Kommunalrecht, 6. Aufl., München 2019.

Dann, Philipp, Entwicklungsverwaltungsrecht – Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2012.

Detterbeck, Steffen, Handwerkskammerbeitrags-Bonussystem für Innungsmitglieder, GewA 2005, 321.

- (Hrsg.), Handwerksordnung – Kommentar, 4. Aufl., München 2008.

- (Hrsg.), Nomos Online-Kommentar: Handwerksordnung, 3. Aufl., München 2016.

Diefenbach, Wilhelm, Zur Organstruktur der Handwerks- und der Industrie- und Handelskammern, GewA 2006, 313.

Dietlein, Johannes/Ogorek, Markus (Hrsg.), Kommunalrecht Hessen, München 2020.

Dietlein, Johannes/Suerbaum, Joachim (Hrsg.), Kommunalrecht Bayern, München 2020.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Tübingen,
Band II, 3. Aufl. 2015.
Band III, 3. Aufl. 2018.

Duden, Das Fremdwörterbuch – Unentbehrlich für das Verstehen und den Gebrauch fremder Wörter, 11. Aufl., Berlin 2015.

Dürr, Wolfram, Zum Recht der Innungen und Kreishandwerkerschaften, GewA 2009, 54.

Eberhard, Harald, Nichtterritoriale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtliche Parameter autonomer Verwaltung, Wien 2014.

Emde, Ernst Thomas, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung – Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 1991.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., München 2020.

Fabri, Andreas, De iure oder de facto? – Anmerkungen „Zum Recht der Innungen und Kreishandwerkerschaften" von Wolfram Dürr, Berlin – GewA 2009, 54 ff. u. 107 ff., GewA 2009, 481.

Ferrari, Franco et al., Internationales Vertragsrecht – Rom I-VO, CISG, CMR, FactÜ: Kommentar, 3. Aufl., München 2018.

Fleischer, Holger/Goette, Wulf (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung – GmbHG, 3. Aufl., München 2018.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Fröhler, Ludwig/Kormann, Joachim, Wirtschaftliche Betätigung von Handwerksorganisationen, München 1984.

Fröhler, Ludwig/Oberndorfer, Peter, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Interessenvertretung, München 1974.

Fröhlich, Katrin/Lämmlin, Bernd, Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland – Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise, Bonn 2009.

Gersdorf, Hubertus, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip – Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin 2000.

GIZ (Hrsg.), Skilled Crafts Factsheet, Bonn/Eschborn 2020. https://www.giz.de/de/downloads/giz2021_en_Skilled_Crafts_Factsheet_WEB.pdf

- (Hrsg.), Von Handwerker zu Handwerker, Bonn/Eschborn 2020. https://www.giz.de/de/downloads/200118%20GIZ%20SkilledCrafts%20Factsheet%20 DE.pdf

Grabitz, Eberhard (Begr.)/*Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 72. EL (Februar), München 2021.

Grimm, Hannes, Parlamentarische Kontrolldefizite der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?, DÖV 1992, 24.

Groß, Thomas, Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, Baden-Baden 2014.

Hau, Wolfgang/Poseck, Roman (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand: 01.08.2021, München.

Haverkamp, Katarzyna/Gelzer, Anja, Verbleib und Abwanderung aus dem Handwerk – Die Arbeitsmarktmobilität von handwerklichen Nachwuchskräften, in: Volkswirtschaftliches Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen (Hrsg.), Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung, Band 10, Göttingen 2016.

Heberlein, Horst, Rechtsprobleme kommunaler Entwicklungshilfe, DÖV 1990, 374.

Heilshorn, Torsten, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, Stuttgart 2003.

Hemken, Tabea, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Chancen und Risiken aus Sicht der Vollzugspraxis, Wiesbaden 2020.

Hidien, Jürgen/Jürgens, Andreas (Hrsg.), Die Besteuerung der öffentlichen Hand – Verwaltungs- und Steuerrecht der öffentlichen Unternehmen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, München 2017.

Honig, Gerhart (Begr.)/*Knörr, Matthias/Thiel, Fabian* (Hrsg.), Handwerksordnung – Mit Berufsausbildungsrecht: Kommentar, 5. Aufl., München 2017.

Hövelberndt, Andreas, Die Kammern als Wettbewerber – Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von wirtschafts- und berufsständischen Kammern, Baden- Baden 2008.

Hüpers, Frank, Anmerkungen zu Pflichtmitgliedschaft und Wahlrecht in der Handwerkskammer – Zugleich Erwiderung auf Rinke, BayVBl 2016, 325ff., BayVBl 2016, 333.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

IHK-München (Hrsg.), Internationale Wirtschaft in München und Oberbayern, München 2015. https://www.ihk-muenchen.de/ihk/documents/Anh%C3%A4nge- International/Studie_Internationale-Wirtschaft-in-OBB_FINAL_WEB.pdf

Jahn, Ralf, Wirtschaftliche und freiberufliche Selbstverwaltung durch Kammern, GewA 2002, 353.

-, Die Kontrolle von Unternehmen und Beteiligungen der Kammern, GewA 2006, 89.

-, Zuwendungsrecht der Kammern – dargestellt am Beispiel der IHKn, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2013, Halle 2013.

-, Das neue Finanzstatut der Industrie- und Handelskammern, GewA 2014, 64.

-, Zuwendungen durch Kammern – Zulässigkeit, Grenzen und Verfahren, GewA 2014, 196.

Jarass, Hans Dieter (Hrsg.)/*Pieroth, Bodo* (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 16. Aufl., München 2020.

Jestaedt, Matthias, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung – Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin 1993.

Junge, Werner/Jahn, Ralf/ Wernicke, Stephan (Hrsg.), Industrie- und Handelskammergesetz – Kommentar zum Kammerrecht des Bundes und der Länder, 8. Aufl., Köln 2020.

Kaltenborn, Markus/Nobis, Christoph, Der vergabe- und beihilferechtliche Regelungsrahmen für Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit, NZBau 2008, 681.

Kelber, Markus Friedrich, Grenzen des Aufgabenbereichs einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – am Beispiel der Handwerkskammer, Berlin 1998.

Kevenhörster, Paul/van den Boom, Dirk, Entwicklungspolitik, Wiesbaden 2009.

Kirchhain, Christian/Kampermann, Mathis, Private-NPO-Partnership in der Entwicklungszusammenarbeit: gemeinnütziges Wirken an der Schnittstelle zur Wirtschaftsförderung, npoR 2020, 51.

Klasen, Stephan, Handelspolitik mit Afrika und Bekämpfung von Fluchtursachen, ZfWP 2018, 275.

Kleine-Cosack, Michael, Berufsständische Autonomie und Grundgesetz, Baden-Baden 1986.

Kloepfer, Michael, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, 131.

Kluth, Winfried, Funktionale Selbstverwaltung – Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen 1997.

-, Die Zukunft der funktionalen Selbstverwaltung – Perspektiven und Themen einer Reformdiskussion, in: ders. (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2002, Baden- Baden 2003.

-, Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern und sein verfassungsrechtlicher Schutz, DÖV 2005, 368.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

-, Beitragsbonus für Innungsmitglieder und Kammerrecht, GewA 2008, 377.

-, Allgemeine Einordnung der Entscheidung vom 12. Juli 2017, in: ders. (Hrsg.), Die IHK – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 2017. Analyse, interdisziplinäre Einordnung und Kritik, Halle 2018.

-, Dürfen Kammern Stiftungen gründen?, in: ders. (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2018, Halle 2019.

-, Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts mit Blick auf das Handwerk, Baden-Baden 2019.

-, Verpflichtung zum Austritt der „örtlichen IHK" aus dem DIHK, NVwZ 2019, 1688.

-, (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl., Baden-Baden 2020.

-, Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen der Handwerkskammern bei der Abgabe von berufspolitischen Stellungnahmen, GewA 2021, 46.

-, Das zweite DIHK-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und seine Folgen, NVwZ 2021, 345.

Knemeyer, Franz-Ludwig, Wettbewerbsrelevante Dienstleistungen der Industrie- und Handelskammern -Zulässigkeit und Grenzen, WiVerw 2001, 1.

Köller, Sandra, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation – Eine Untersuchung am Beispiel der Wasserverbände Lippeverband und Emschergenossenschaft, Berlin 2009.

Koenig, Ulrich (Hrsg.), Abgabenordnung – §§ 1 bis 368; Kommentar, 4. Aufl., München 2021.

Kopp, Ferdinand, Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern, Alfeld 1992.

Kormann, Joachim, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, Alfeld 1981.

-, Lasten-Umverteilung durch Abgabenerhebung für überbetriebliche Unterweisung durch die Handwerksorganisationen, GewA 1992, 81.

Kormann, Joachim/Lütz, Helmut/Rührmair, Alfred, Beteiligung von Handwerksorganisationen an privatrechtlichen juristischen Personen, Alfeld 2002.

-, Service-Einrichtungen der Handwerksorganisationen als Gesellschaften des Privatrechts, GewA 2003, 89.

Kormann, Joachim/Schinner-Stör, Ute, Rechtsdienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Handwerksorganisationen, GewA 2004, 265.

Krempin, Michael, Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Arbeit der GIZ?, in: Sangmeister/Wagner (Hrsg.), Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit?, Baden-Baden 2017.

Krüger, Wolfgang/Rauscher, Thomas (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 3 – §§ 946–1117, EGZPO, GVG, EGGVG, UKlaG, Internationales und Europäisches Zivilprozessrecht, 5. Aufl., München 2017.

Lachmann, Werner, Entwicklungshilfe – Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder, München 2010.

Landmann, Robert von/ Rohmer, Gustav (Begr.), Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften – Kommentar, München (85. EL September) 2020.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Langthaler, Margarita, Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer, Wien 2008. https://www.econstor.eu/handle/10419/98826

Laub, Klaus, Entfaltungsmöglichkeiten handwerklicher Unternehmen, in: Deutsches Handwerksinstitut e.V. (Hrsg.), Das Handwerk in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft, Bad Wörishofen 1966.

Lehnberger, Gudrun, Kommunale Entwicklungshilfe – Eine Aufgabe der Gemeinden? Bestandsaufnahme und rechtliche Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verwaltungspraxis, Frankfurt am Main 1990.

Leisner, Walter Georg, Die Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer – Zugleich eine kommentierte Handreichung zur Anlage C der HwO, Alfeld 2012.

-, Rechtsaufsicht über Innungen und Kreishandwerkerschaften bei Aufgabenausgliederung auf privatrechtliche Gesellschaften – Neue Lösungsansätze für die allgemeine Legitimation einer Beteiligungskompetenz einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts an einem Aufgabenerfüllungsträger kraft Privatisierung, Alfeld 2013.

- (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Handwerksordnung, Stand: 01.01.2021, München.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, Band II & III, 7. Aufl., München 2018.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, 94. EL (Januar), München 2021.

Mbah, Melanie Veronika, „Brain drain" aus Entwicklungsländern? – Migrationsmotive und – prozesse Hochqualifizierter am Beispiel von Nigeria, Karlsruhe 2014.

Meder, Theodor (Begr.)/*Brechmann, Winfried* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl., Stuttgart/München 2020.

Meyer, Werner, Der Kammerbezirk, GewA 2006, 305.

Meyling, Jan, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika, Hamburg 2016.

Möllering, Jürgen, Das Bundesverwaltungsgericht zur „Limburger Erklärung" der hessischen Industrie- und Handelskammern – ein wegweisendes Urteil zur Wahrnehmung des Gesamtinteresses und sehr viele offene Fragen, GewA 2011, 56.

Müller, Gerd, Rede zum Haushaltsgesetz 2020 vor dem Deutschen Bundestag, Berlin am 27.11.2019. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/1699466/b2a263e0ffcbb5e40c 2c87961ccb5a8e/143–4-bmz-haushalt-bt-data.pdf?download=1

Münch, Antje von, Das Spannungsverhältnis zwischen funktionaler Privatisierung und demokratischer Legitimation – Eine Untersuchung der Anwendung und Anforderungen des Demokratieprinzips auf die Einbeziehung privater Verwaltungshelfer im Vorfeld einer Verwaltungsentscheidung, Baden-Baden 2014.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, Band I & II, 7. Aufl., München 2021.

Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.), Zivilprozessordnung – Kommentar, 18. Aufl., München 2021.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Musil, Andreas, Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, DÖV 2004, 116.

Niebel, Dirk, Mehr Wirtschaft wagen! Mehr Entwicklung wagen!, WiVerw 2012, 9.

Oberndorfer, Peter, Die wirtschaftliche und berufliche Selbstverwaltung durch Kammern in der Bundesrepublik Deutschland, Alfeld 1987.

Pautsch, Arne, Erledigung von Kammeraufgaben in Privatrechtsform, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer – und Berufsrechts 2019, Halle 2020.

Pellens, Martin, Entwicklungshilfe Deutschlands und der Europäischen Union – Rechtsgrundlagen und Verfahren bei der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, Berlin 1995.

Petschel, Anja, Statistik der Entwicklungszusammenarbeit im Wandel, WISTA 6/2016, 85. https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEAusgabe_mods_00000651

Pitschas, Rainer, Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit, VerwArch 1990, 465.

Rinke, Nina, Die Zwangsmitgliedschaft in der Handwerkskammer auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, BayVBl 2016, 325.

Ruhenstroth-Bauer, Wolfram, Die entwicklungspolitische Bund-Länder-Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Zuständigkeitsregelung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl., München 2021.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.), Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin 20.03.2019. https://www.svr-migration.de/wp- content/uploads/2019/03/SVR_Stn_Kabinettsfassung_FEG.pdf

Säcker, Franz Jürgen et al. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch,
Band 1 – Allgemeiner Teil, 8. Aufl., München 2018.
Band 5 – Schuldrecht – Besonderer Teil II, 8. Aufl., München 2020.
Band 13 – Internationales Privatrecht II, IntWR, Art. 50–253 EGBGB, 8. Aufl., München 2021.

Saenger, Ingo (Hrsg.), Zivilprozessordnung – Familienverfahren, Gerichtsverfassung, Europäisches Verfahrensrecht: Handkommentar, 9. Aufl., Baden-Baden 2021.

Sallaberger, Sophie, Die Handwerksrechtsnovelle 2020, GewA 2020, 203.

Sauter, Eugen/Schweyer, Gerhard/Waldner, Wolfram, Der eingetragene Verein, 21. Aufl., München 2021

Schauhoff, Stephan (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit – Verein, Stiftung, GmbH; Recht, Steuern, Personal, 3. Aufl., München 2010.

Scheps, Carolina, Das Örtlichkeitsprinzip im kommunalen Wirtschaftsrecht – Rechtliche Determinanten des räumlichen Wirkungskreises kommunaler Unternehmen, Berlin 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Schlechtriem, Peter/Schwenzer, Ingeborg/Schroeter, Ulrich G. (Hrsg.), Kommentar zum UN- Kaufrecht (CISG) – Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf, 7. Aufl., München 2019.

Schlüter, Andreas/Stolte, Stefan, Stiftungsrecht – Erscheinungsformen und Errichtung der Stiftung, Stiftungsaufsicht, Verwaltung des Stiftungsvermögens, Stiftungssteuerrecht, Rechnungslegung und Publizität, Internationales Stiftungsrecht, 4. Aufl., München 2019.

Schmidt, Karsten (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 3 – Konzernrecht der Personengesellschaften, 4. Aufl., München 2019.

Schmidt-Jortzig, Edzard, Gemeindliche Selbstverwaltung und Entwicklungszusammenarbeit, DÖV 1989, 142.

Schöbener, Burkhard, Industrie- und Handelskammern im Visier der Landesrechnungshöfe: Grund, Grenzen und Gestaltungsoptionen der Finanzkontrolle, GewA 2010, 177.

Schröder, Jan, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JA 2017, 809.

Schwanenflügel, Matthias von, Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe der Gemeinden und Kreise, Berlin 1993.

-, Entwicklungszusammenarbeit und kommunale Selbstverwaltung, DVBl 1996, 491.

Schwannecke, Holger (Hrsg.), Die deutsche Handwerksordnung – Kommentar, Stand: 12/2020, Berlin.

Schwarz, Paul, Körperschaftliche Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft – zum Stand der Diskussion in Österreich und in Deutschland, Alfeld 1996.

Schwindt, Hanns, Kommentar zur Handwerksordnung, Bad Wörishofen 1954.

Seebens, Holger/Priebe, Jan, Beschäftigung in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Überblick, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 03/2012, 11.

sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch für die Zusammenarbeit zwischen sequa und Projektträgern, Bonn 2005.

- (Hrsg.), BBP-BMZ-Handreichung, Bonn 2013. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/02_Publikationen/05Beru fliche_Bildung/BBP-BMZ-Handreichung.pdf

- (Hrsg.), KVP – Infoblatt, Bonn 2016. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/02_Publikationen/03Proje kte_und_Programme/Publikationen/170503_KVP_Einleger_de.pdf

- (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, Bonn 2017. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/04_Arbeitshilfen/Projektdurchfuehrung/170727_DE-KVP-HB_web.pdf

- (Hrsg.), BBP – Handbuch für das Projektmanagement, Bonn 2017. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/04_Arbeitshilfen/Projektdurchfuehrung/170728-DE-BBP-HB-website.pdf

- (Hrsg.), Handbuch Projektabrechnung KVP/BBP, Bonn 2018.

- (Hrsg.), Weiterleitungsvereinbarung, Bonn, (s. Handbuch für die Projektabrechnung KVP/BBP, S. 85 [Anhang A.2]).

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

- (Hrsg.), Handbuch der Projektfinanzierung KVP/BBP, Bonn 2018.

- (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, Bonn 2019. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/190612_Info-Blatt.pdf

- (Hrsg.), Querschnittsstudie der Berufsbildungspartnerschaften (BBP) in Afrika, Bonn 2019. https://www.sequa.de/fileadmin/user_upload/04_Mediathek/02_Publikationen/03Proje kte_und_Programme/Publikationen/191106_BBP-Studie_Zusammenfassung-fin.pdf

- (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte, Bonn (Stand: 20.5.2020).

Seyfarth, Marcus, Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005.

Specht, Frank, Fachkräfte wollen nach Deutschland – scheitern aber häufig an bürokratischen Hürden, Handelsblatt vom 16.12.2019. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/zuwanderung-fachkraefte-wollen- nach-deutschland-scheitern-aber-haeufig-an-buerokratischen- huerden/25338982.html?ticket=ST-13971628-rdM2BQrGclPIkHVPN5cJ-ap3

Specht, Frank/Brüggmann, Mathias/Hanke, Thomas et al., Die Coronakrise verschärft den Fachkräftemangel erheblich, Handelsblatt vom 28.07.2020. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-die-coronakrise- verschaerften-fachkraeftemangel-erheblich/26045438.html

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim (Begr.)/*Sachs, Michael* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Aufl., München 2018.

Stern, Klaus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.

Stober, Rolf, Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft – Zum IHK-Auftrag vor den Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft, Köln 1992.

-, Kammern der Wirtschaft: Mehr als Pflichtmitgliedschaft?, GewA 2001, 393.

-, Zur gesamtgesellschaftlichen und übernationalen Verantwortung der Industrie- und Handelskammern, GewA 2021, 95.

Theobald, Annette, Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch gemeinnützige Körperschaften: Hilft das Gemeinnützigkeitsrecht bei der Abwehr von Begehrlichkeiten?, DStR 2010, 1464.

Thiel, Fabian, "Der Staat verschenkt nichts" – Haushaltsrechtliche und fachplanerische Restriktionen bei aufgegebener Eisenbahnbetriebsbezogenheit von Grundstücken, ZfBR 2019, 245.

Thomä, Jörg, Fachkräftemangel im Handwerk? – eine Spurensuche, WSI-Mitteilungen 08/2014, 590.

Trute, Hans-Heinrich, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Schmidt- Aßmann/Hoffmann-Riem/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts – Band I: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., München 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Tuccio, Michele, Measuring and Assessing Talent Attractiveness in OECD Countries, Paris 2019. https://www.oecd.org/migration/mig/Measuring-and-Assessing-Talent- Attractiveness-in-OECD-Countries.pdf

Umbach, Dieter/Clemens, Thomas (Hrsg.), Grundgesetz – Mitarbeiterkommentar, Band II, Heidelberg 2002.

Unger, Sebastian, Das Verfassungsprinzip der Demokratie – Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, Tübingen 2008.

Volino, Angela, Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft, Baden-Baden 2013.

Wais, Hannes/Rapp, Tobias, Examenstutorium Internationales Zivilprozessrecht, JA 2021, 95.

Waldhorst, Nicola, Die Kammern zwischen Kartell- und Verwaltungsorganisationsrecht – Dargestellt am Beispiel der Bundesrechtsanwaltskammer und der Industrie- und Handelskammern, Baden-Baden 2005.

Weißgärber, Kirsten, Die Legitimation unabhängiger europäischer und nationaler Agenturen, Baden-Baden 2015.

Wendt, Rudolf, Zulässigkeit und Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Wirtschafts- und Haushaltsführung der IHK Frankfurt, insbesondere der Bildung von Rücklagen durch die Kammer, sowie Begrenzung der Finanzkontrolle seitens des Landesrechnungshofs durch die Selbstverwaltungsbefugnis und Haushaltsautonomie der Kammer, WiVerw 2013, 5.

Wiemers, Matthias/Ghaedi, Mina, Rechtsberatung durch die Wirtschaftskammern, GewA 2016, 185.

Will, Martin, Selbstverwaltung der Wirtschaft – Recht und Geschichte der Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern, Handwerksinnungen, Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, Tübingen 2012.

World University Service – Deutsches Komitee e. V. (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit der Länder, Wiesbaden 2021. https://www.wusgermany.de/sites/wusgermany.de/files/content/files/ep_broschuere_2 0210723.pdf

Zentralverband des deutschen Handwerks (Hrsg.), Erwartungen des Handwerks an eine gesteuerte und mittelstandsorientierte Zuwanderungspolitik, Berlin 2017. https://www.zdh.de/migration/user_upload/Positionspapiere/Arbeitsmarkt_Tarifpolitik /Positionspapier_Einwanderungsgesetz-Internet.pdf

- (Hrsg.), Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 2018.

- (Hrsg.), Entwicklung der Exportaktivitäten im Handwerk im Jahr 2019, Berlin. https://www.zdh.de/fileadmin/Neue_Struktur/Oeffentlich/Gewerbefoerderung/Themen /Aussenwirtschaft/ZDH-AW-Umfrage_2019_-_Ergebnisse.pdf

- (Hrsg.), Stellungnahme zur Anhörung zum Thema "Meisterpflicht" am 26. Juni 2019 im Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Berlin. https://www.bundestag.de/resource/blob/647872/8eb48abf7ea7082f6bee90ac4ea749a2 /sv-schwanneckedata.pdf

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

- (Hrsg.), Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, Berlin 2021. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen- HwO-Novelle-2020/zdh.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Ziekow, Jan, Die Industrie- und Handelskammern zwischen Selbstverwaltung und staatlichem Haushaltsrecht – zur Reichweite der Anwendbarkeit staatlichen Haushaltsrechts auf die Kammern, WiVerw 2013, 58.

Sämtliche Internetquellen der vorliegenden Arbeit wurden zuletzt am 14.01.2022 abgerufen.

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

https://doi.org/10.5771/9783748929598 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA