

4. Kapitel: Spezifische Verfahrensgrundsätze, Maßstäbe und Zuständigkeiten bei Äußerungen

Die Interessenvertretung stellt eine der bedeutendsten Aufgaben der Selbstverwaltungsorganisationen des Handwerks dar. Dies ist bereits aus dem Normtext erkennbar, wonach gem. § 52 Abs. 1 S. 1 HwO Betriebsinhaber „zur Förderung ihrer gemeinsamen gewerblichen Interessen“ zu einer Innung zusammentreten können.¹⁰²¹ Entsprechendes gilt für die Handwerkskammer, die gem. § 90 Abs. 1 HwO „zur Vertretung der Interessen des Handwerks“ gebildet wird.¹⁰²² Es ist deshalb angezeigt, zu untersuchen, wie sich die interne Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern auf die Verfahrensgrundsätze und die Zuständigkeiten im Rahmen der Interessenvertretung durch Handwerkskammern und Innungen auswirkt (zur inhaltlichen Reichweite der Interessenwahrnehmung vgl. unten unter 5. Kapitel: A).¹⁰²³

„Interessenvertretung“ kann sowohl in einem weiten als auch in einem engen Sinn verstanden werden. Legt man einen weiten Begriff zugrunde, kann man zur Interessenvertretung alles zählen, was den Interessen dient.¹⁰²⁴ Der vorliegenden Untersuchung wird jedoch ein enges Begriffsverständnis zugrunde gelegt, wonach unter „Interessenvertretung“ lediglich die Artikulation der Interessen nach außen verstanden wird.¹⁰²⁵ Nachfol-

1021 Vgl. auch *OVG Hamburg*, GewArch 1998, 295 (296), das die Interessenvertretung als „oberste“ Aufgabe der Innung bezeichnet; *Bayerischer VGH*, GewArch 1989 28 (29) spricht von der „übergeordneten“ Aufgabe; entsprechend *Baier-Treu*, in: *Leisner*, BeckOK HwO, § 54 Rn. 3; *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, HwO, § 54 Rn. 1 bezeichnet die Interessenförderung als die „Grundaufgabe der Innung“.

1022 Vgl. *Fröhler*, Interessenvertretende Funktion der Handwerkskammer, S. 2; *Schwarz*, Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft, S. 8 ff.; *Leisner*, in: *Leisner*, BeckOK HwO, § 90 Rn. 6.

1023 Auf die Kreishandwerkerschaften wird in diesem Kapitel nicht eingegangen, da sie – entsprechend ihrer Mitgliederstruktur – gem. § 87 Nr. 1 HwO nur die Interessen des selbständigen Handwerks wahrnehmen und sich damit die aufgeworfenen Fragen dort nicht stellen.

1024 So etwa *Fröhler/Oberndorfer*, KÖR und Interessenvertretung, S. 4 f., die hierunter auch die Rechtsberatung, Inkassostellen und die Gründung von Gesellschaften zur Förderung des Handwerksstands fassen.

1025 So auch *Schwarz*, Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft, S. 8 ff.; *Eisemenger*, GewArch 2010, 403 (403 f.); *Jahn*, GewArch 2018, 410 (410 f.).

gend soll mithin untersucht werden, welche Anforderungen an Verfahren und Zuständigkeit im Rahmen von interessenvertretenden Äußerungen von Repräsentanten der Handwerkskammern und Innungen unter dem Gesichtspunkt der internen Kooperation von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern zu stellen sind. Hierbei wird insbesondere auf Äußerungen von Präsidenten der Handwerkskammern und von Obermeistern der Innungen einzugehen sein, denn diese sind stets Betriebsinhaber und keine Arbeitnehmer.¹⁰²⁶

A. Erkenntnisse aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Limburger Erklärung“ und der weiteren Rechtsprechung sowie der Literatur

Aus neuerer Zeit wegweisend in Bezug auf die Interessenvertretung und die Äußerungsbefugnis war das Urteil des *Bundesverwaltungsgerichts* zur sog. „Limburger Erklärung“ der Industrie- und Handelskammer.¹⁰²⁷ Neben der Abgrenzung des Aufgabenbereichs (mithin des „Ob“ der Interessenvertretung) befasste sich das Gericht in dieser Entscheidung intensiv mit der Frage, wie die Interessen ermittelt (Verfahren und Zuständigkeit) und vermittelt (Art und Weise der Äußerung) werden. An diese Rechtsprechung anknüpfend befasste sich das *Bundesverfassungsgericht*¹⁰²⁸ weitergehend mit der Frage, wie im Rahmen der Interessenermittlung und -vermittlung auf Minderheitspositionen eingegangen werden muss.¹⁰²⁹

1026 Die Handwerksordnung sieht zwar nicht vor, dass der Präsident einer Handwerkskammer – im Unterschied zum Obermeister der Innung – ein Betriebsinhaber sein muss, sodass es zumindest theoretisch möglich wäre, dass ein Arbeitnehmermitglied dieses Amt führt. In der Praxis ist dies jedoch aufgrund der Beteiligungsverhältnisse in der Vollversammlung nicht der Fall, vgl. auch N.N., in: Schwannecke, HwO, § 108 Rn. 4; Detterbeck, HwO, § 108 Rn. 2; Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 108 Rn. 9.

1027 BVerwGE 137, 171.

1028 BVerfGE 146, 164 Rn. 106 ff.

1029 Kluth, GewArch 2021, 46 (46) spricht im Zusammenhang mit den ergangenen Urteilen der Rechtsprechung zur Äußerungsproblematik von vier großen Themenkomplexen, die hierbei behandelt wurden: der Verbandskompetenz, der Organkompetenz, der Art und Weise der Äußerung sowie der Einbindung von Minderheitspositionen.

I. Höchstmögliche Maß an Objektivität

Körperschaften des öffentlichen Rechts, die zur Vertretung des gesamten Interesses einer bestimmten Gruppe berufen und folglich mit einer Pflichtmitgliedschaft ausgestattet sind, haben bei der Interessenartikulation das „höchstmögliche Maß an Objektivität“ einzuhalten.¹⁰³⁰ Hierzu zählt zunächst, dass Äußerungen sachlich erfolgen und dabei die notwendige Zurückhaltung gewahrt wird, sodass polemische oder emotionalisierende Aussagen ausgeschlossen sind.¹⁰³¹ Dariüber hinaus fordert das höchstmögliche Maß an Objektivität zugleich eine „Argumentation mit sachbezogenen Kriterien“, was vor allem bei „besonders umstrittenen Themen“ die Darstellung von Minderheitspositionen umfasst.¹⁰³² Letzteres ist nach der Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts* zu den Industrie- und Handelskammern vor allem deshalb notwendig, da diese zur Vertretung des sog. „Gesamtinteresses“ der gewerblichen Wirtschaft berufen sind, was eine „Abwägung der wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Gewerbegruppen“ erfordert, wobei diese Abwägung bei der Äußerung erkennbar sein muss.¹⁰³³ Würde lediglich das Mehrheitsinteresse durchgesetzt, führt dies dazu, dass das Minderheitsinteresse auf Dauer beeinträchtigt würde.¹⁰³⁴ Wie die Minderheitsposition eingebunden wird, ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig und kann von einer „stichwortartigen Benennung“ der Position im Abwägungsmaterial über eine „ausführliche Ausweisung der Minderheitsposition“ bis zu einem „echten Minderheitenvotum“ reichen.¹⁰³⁵ Be-

1030 BVerfGE 15, 235 (241); BVerwGE 137, 171 Rn. 32; VG *Frankfurt/M.*, GewArch 2020, 285 (286).

1031 Vgl. BVerwGE 137, 171 Rn. 33; BVerwGE 154, 296 Rn. 30, 37 f.; BVerwGE 169, 375 Rn. 22, 27.

1032 BVerwGE 137, 171 Rn. 33; BVerwGE 154, 296 Rn. 30, 39; BVerwGE 169, 375 Rn. 22, 28; sich der Rspr. des BVerwG anschließend BVerfGE 146, 164 Rn. 110; zu den besonders umstrittenen Themen, die eine Darstellung von Minderheitspositionen erfordern, zählte das BVerwG etwa die Forderung nach dem Stopp des Ausstiegs aus der Kernenergie, vgl. BVerwGE 137, 171 Rn. 42; wie jedoch bereits *Fröhler/Oberndorfer*, Kör und Interessenwahrnehmung, S. 79 richtigerweise dargelegt haben, kann es bei einem auf Mehrheitsbeschluss beruhenden Kollegialorgan nicht grundsätzlich unzulässig sein, die Minderheitsinteressen zurückzustellen, vielmehr liegen unzulässige Maßnahmen erst dann vor, wenn die Interessen von einzelnen Mitgliedern willkürlich nicht berücksichtigt werden.

1033 BVerwGE 137, 171 Rn. 33.

1034 Vgl. BVerfGE 146, 164 Rn. 109.

1035 BVerfGE 146, 164 Rn. III; vgl. auch *Möllering*, WiVerw 2001, 25 (52 f.); *Möllering*, in: *Kluth*, Jahrbuch des KammerR 2009, S. 21 (47).

denken dahingehend, die Interessenvertretung werde durch die darzustellenden Minderheitspositionen als relativierende Momente des Mehrheitsinteresses geschwächt,¹⁰³⁶ sind nicht durchschlagend, denn im Rahmen der Interessenvertretung ist das Gesamtinteresse zu ermitteln und zu äußern, wozu auch die Minderheitspositionen gehören, und gerade nicht das reine Mehrheitsinteresse.¹⁰³⁷ Im Übrigen ist es der interessenvertretenden Körperschaft grundsätzlich untersagt, aufgrund der Minderheitspositionen keine Äußerungen zu tätigen, denn es besteht regelmäßig die Pflicht zur Interessenvertretung.¹⁰³⁸

II. Zuständigkeitsverteilung

Nach der Rechtsprechung zu Äußerungen der Industrie- und Handelskammern beziehungsweise des Deutschen Industrie- und Handelstags¹⁰³⁹ sind dort die Vollversammlungen als demokratisch gewählte Vertretung der Mitglieder für die Ermittlung des Gesamtinteresses zuständig.¹⁰⁴⁰ Nichtsdestotrotz bedarf nicht jede Äußerung einer erneuten Beschlussfassung durch die Vollversammlung,¹⁰⁴¹ vielmehr kann auf bereits beschlossene Grundsatzpositionen zurückgegriffen und Stellungnahmen hiervon abgeleitet werden.¹⁰⁴² In diesem Fall handelt es sich dann um ein Geschäft

1036 So etwa *Leisner*, *GewArch* 2013, 55 (56).

1037 Vgl. *Möllering*, in: *FS Stober*, S. 391 (402); *Möllering*, in: *Kluth*, *Jahrbuch des KammerR* 2009, S. 21 (46 f.); *Kluth*, *GewArch* 2012, 424 (426); *Jahn*, *GewArch* 2021, 86 (86); im Ergebnis auch *Schwarz*, *Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft*, S. 8 ff.

1038 Vgl. *Möllering*, in: *FS Stober*, S. 391 (401 f.); *Leisner*, in: *Leisner*, *BeckOK HwO*, § 90 Rn. 6.

1039 Der als privat-rechtlicher Dachverband gegründete Deutsche Industrie- und Handelstag besteht infolge des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 7. August 2021 (BGBl. I 3306) seit dem 01.01.2023 als Körperschaft des öffentlichen Rechts unter dem Namen Deutsche Industrie- und Handelskammer fort.

1040 Vgl. *BVerfGE* 146, 164 Rn. III; *BVerwGE* 137, 171 Rn. 35; *BVerwGE* 154, 296 Rn. 30; *BVerwGE* 169, 375 Rn. 22; so auch *Jahn*, *GewArch* 2018, 410 (411); *Kluth*, *GewArch* 2021, 46 (48 f.).

1041 Dies würde die Arbeit im Rahmen der Interessenvertretung faktisch lahmen, da die Vollversammlung nicht derart regelmäßig tagt, um alle Stellungnahmen zu beschließen.

1042 Vgl. *BVerwGE* 137, 171 Rn. 35, 49; *Jahn*, *GewArch* 2018, 410 (411, 414).

der laufenden Verwaltung.¹⁰⁴³ Die Vollversammlung gibt mithin die Leitplanken und die Richtung vor, in denen sich die Äußerungen zu halten haben.¹⁰⁴⁴ Dies entspricht auch dem – entsprechend der für Verfassungsgorgane entwickelten Organadäquanz¹⁰⁴⁵ – Grundsatz des funktionsgerechten Organs, wonach jedes Organ die Aufgabe wahrnehmen soll, für welche es mit Blick auf die Zusammensetzung, Arbeitsweise und Qualifikation am geeignetesten ist.¹⁰⁴⁶ Die unmittelbar von den Mitgliedern gewählte Vollversammlung ist damit am besten befähigt, die Interessen der Mitglieder wiederzugeben, hingegen aufgrund der Anzahl der Organmitglieder und der Anzahl der Sitzungen¹⁰⁴⁷ zu unflexibel, um die tägliche Arbeit und damit die Artikulation der Interessen zu übernehmen oder in Eilfällen¹⁰⁴⁸ zu entscheiden. Dies ist mithin (durch Satzung übertragene) Aufgabe des verwaltenden Organs.

Es muss mithin zwischen der Phase der Interessenaggregation und der Phase der Interessenartikulation differenziert werden.¹⁰⁴⁹ Für ersteres ist in seinen Grundzügen das unmittelbar von den Mitgliedern durch Wahlen legitimierte Organ zuständig. Genaue Ausformungen und abgeleitete Interessen können hingegen auch durch das die Geschäfte der Körperschaft führende Organ erfolgen. Für die reine Interessenartikulation ist regelmäßig die Person zuständig, die zur Besorgung der laufenden Angelegenheiten der Körperschaft bestimmt ist.¹⁰⁵⁰ Dies ergibt sich bereits aus der Natur der Sache, denn ein Kollegialorgan mit der Vielzahl seiner Organwalter

1043 So *Jahn*, *GewArch* 2018, 410 (414).

1044 Vgl. *Möllering*, in: *Kluth, Jahrbuch des KammerR* 2009, S. 21 (40).

1045 Vgl. hierzu nur *Schultze-Fielitz*, in: *Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat)* Rn. 71 mwN.

1046 Vgl. *Kluth*, *VerwArch* 102 (2011), 525; *Kluth*, *GewArch* 2021, 46 (49).

1047 Vgl. hierzu *Möllering*, *GewArch* 2011, 56 (59 f.); *Möllering*, *WiVerw* 2001, 25 (46); *Möllering*, in: *Kluth, Jahrbuch des KammerR* 2009, S. 21 (40).

1048 Vgl. zur Frage der Eilfälle auch *Jahn*, *GewArch* 2018, 410 (414); siehe auch *Möllering*, *WiVerw* 2001, 25 (46 f.); *Möllering*, in: *Kluth, Jahrbuch des KammerR* 2009, S. 21 (40 f.).

1049 Ähnliche *Jahn*, *GewArch* 2018, 410 (413 ff.), der zwischen dem Konsultationsverfahren, dem Abwägungsverfahren und der Kommunikationsphase differenziert. Konsultations- und Abwägungsverfahren können auch als Interessenaggregation zusammengefasst werden.

1050 Da die Interessenbekundung regelmäßig durch Äußerungen erfolgt und mithin eine rein tatsächliche Handlung darstellt, sind die Regeln über die Vertretungsberechtigung in rechtsgeschäftlichen Angelegenheiten insofern irrelevant, wenn gleich in der Praxis die Personen identisch sein werden, vgl. hierzu *Wiemers*, *GewArch* 2021, 190 (193 f.).

kann als solches keine mündliche Äußerung tätigen. Etwas anderes kann für schriftliche Stellungnahmen gelten.

B. Auswirkung der gemeinsamen Mitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern auf die Interessenwahrnehmung der Handwerkskammer

Nachdem nun geklärt ist, welche Anforderungen an die Interessenwahrnehmung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts zu stellen sind, ist zu klären, welche Auswirkungen der Umstand der gemeinsamen Mitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in den Handwerkskammern auf die im Wesentlichen zu den rein aus Betriebsinhabern zusammengesetzten Industrie- und Handelskammern entwickelten Grundsätze hat.

Hierbei stellen sich insbesondere zwei Fragen. Zum einen geht es darum, ob der Status als Arbeitnehmer Anknüpfungspunkt für die Bildung einer zu berücksichtigenden Minderheitsposition sein kann oder ob hierzu allein rein fachliche/berufliche Kriterien herangezogen werden können. Zum anderen muss im Rahmen der Zuständigkeit bei der Interessenvertretung die Frage aufgeworfen werden, inwiefern der Umstand, dass der Präsident der Handwerkskammer ein Betriebsinhaber ist, Berücksichtigung finden muss. Insbesondere ist hierbei die Situation in den Blick zu nehmen, dass der Präsident nicht nur eine von der Vollversammlung oder dem Vorstand vorgetasste Stellungnahme verkündet, sondern Interessenaggregation und -artikulation zeitlich und personell derart zusammenfallen, dass der Präsident eine selbst gebildete Meinung äußert (beispielsweise spontane Äußerungen des Präsidenten in Interviews).

I. Arbeitnehmerinteressen als Minderheitspositionen?

Wie bereits aufgezeigt wurde, müssen Äußerungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft und damit auch die von Handwerkskammern¹⁰⁵¹ das „höchstmögliche Maß an Objektivität“ einhalten. Fraglich ist, wie sich die gemeinsame Mitgliedschaft von Be-

¹⁰⁵¹ Zur grundsätzlichen Übertragbarkeit des Grundsatzes des „höchstmöglichen Maßes an Objektivität“ auf Äußerungen der Handwerkskammer vgl. VG Frankfurt/M., GewArch 2020, 285 (286); Kluth, GewArch 2021, 46 (46).

triebsinhabern und Arbeitnehmern auf diesen Grundsatz auswirkt. Die Anforderung, polemische und emotionalisierende Aussagen zu unterlassen, wird hierdurch nicht beeinträchtigt und gilt uneingeschränkt fort, denn Anknüpfungspunkt für das Sachlichkeitsgebot ist allein die Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹⁰⁵² Die besonderen Mitgliedschaftsverhältnisse haben keinen Berührungspunkt mit der Art und Weise der Artikulation. Etwas anderes könnte hingegen für die Darstellung von Minderheitspositionen gelten. Es stellt sich hierbei die Frage, was Anknüpfungspunkt für eine Minderheitsposition sein kann, insbesondere ob die Zugehörigkeit zu einer Statusgruppe (Betriebsinhaber, Arbeitnehmer) ein belastbares Kriterium für eine Minderheitsposition ist.

Denkbar wäre zunächst, anzunehmen, dass jedwede Art von Minderaffassung eine zu berücksichtigende Minderheitsposition darstellen kann.¹⁰⁵³ Dies ist jedoch abzulehnen, denn die Möglichkeit zur Fassung von Mehrheitsbeschlüssen in Kollegialorganen zeigt gerade, dass sich nicht durchsetzende Auffassungen keine generelle Berücksichtigung erfahren müssen.¹⁰⁵⁴ Nach dem Wortlaut des § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO soll ein Ausgleich zwischen den einzelnen Handwerken erfolgen. Darüber hinaus ist bei der Aufteilung der Sitze in der Vollversammlung nach § 93 Abs. 2 S. 3 HwO auf „die wirtschaftlichen Besonderheiten und die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Gewerbe“ Rücksicht zu nehmen. Mithin kann man annehmen, dass primär die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gewerk Anknüpfungspunkt für eine Minderheitsposition ist.¹⁰⁵⁵

1052 Vgl. *Kluth*, GewArch 2021, 46 (46).

1053 So *Petersen*, Organisation und Verfahren, S. 400 ff.

1054 Vgl. *Fröhler/Oberndorfer*, KÖR und Interessenvertretung, S. 79; siehe auch *Hoffmann-Riem*, NVwZ 1984, 286 (288); *Möllering*, in: FS Schober, S. 402; *Möllering*, in: *Kluth*, Jahrbuch des KammerR 2009, S. 21 (46), wonach „abweichende Interessen größerer geschlossener Minderheiten“ anzuführen sind; *Kluth*, GewArch 2012, 424 (426, 428); *Kluth*, in: *Kluth*, Jahrbuch des KammerR 2014, S. 35 (52 f.), der ein „gewisses Mindestgewicht“ fordert; *Leisner*, GewArch 2013, 55 (56).

1055 So auch *Kluth*, GewArch 2012, 424 (428); *Kluth*, in: *Kluth*, Jahrbuch des KammerR 2014, S. 35 (55); siehe auch *Hessischer VGH*, GewArch 1984, 234 (237), wonach sich „[d]er in § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO den Handwerkskammern zur Pflicht gemachte Interessenausgleich [...] allein auf die einzelnen Handwerke und ihre jeweiligen Organisationen untereinander [bezieht]; auch den übrigen Aufgabenzuweisungen der HwO lässt sich eine Pflicht zur besonderen Berücksichtigung und Wahrnehmung allgemeiner Arbeitnehmerinteressen nicht entnehmen. Im Gegenteil zeigt etwa die Regelung in § 94 HwO, wonach die Mitglieder der Vollversammlung – d. h. auch die Gesellenmitglieder – Vertreter des gesamten Handwerks und des handwerksähnlichen Gewerbes und als solche an Aufträge und Weisungen

Darüber hinaus hat das *Bundesverwaltungsgericht* für die Industrie- und Handelskammern die Auffassung vertreten, dass zum einen Minderheitsauffassungen, die von einem „beachtlichen Teil der Stimmen“ vertreten werden, dargestellt werden müssen und zum anderen auch „Positionen partikulärer Wirtschaftsstrukturen, etwa einer Gruppe von Branchen, von regionalen Wirtschaftszweigen oder von Betrieben einer bestimmten Größenordnung“ zu beachten sind.¹⁰⁵⁶ Letzteres ist vor allem auf die Formulierung von § 1 Abs. 1 S. 1 IHKG a.F. zurückzuführen, denn dort hieß es, die „Industrie- und Handelskammern haben [...] die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“. Auch wenn die Abwägung und die ausgleichende Berücksichtigung der Gewerbezweige und der Betriebe nicht derart ausdrücklich in der HwO aufgeführt ist, so können diese Kriterien noch unter den „Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke“ in § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO gefasst werden. Hingegen kann aus dieser Regelung nicht herausgelesen werden, dass auch ein Ausgleich zwischen den Interessen der Betriebsinhaber und der Arbeitnehmer hergestellt werden muss. Es ist damit fraglich, ob eine Mindermeinung, die allein auf der Arbeitnehmereigenschaft beruht, ausreichend für eine zu beachtende Minderheitsposition ist.

Wie dargestellt wurde, erfolgt der Ausgleich primär zwischen den verschiedenen Gewerken, sodass auch die Arbeitnehmer zunächst dem jeweiligen Gewerk zugeordnet sind und damit aufgrund der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe eine Minderheitsposition geltend machen können.¹⁰⁵⁷ Etwas anderes könnte jedoch für Themen gelten, die sich speziell auf den Status als Arbeitnehmer beziehen, etwa wenn das Berufsrecht von Gesellen und sonstigen Arbeitnehmern, die Lage in den Handwerksbetrieben oder

nicht gebunden sind, daß eine Wahrnehmung von Partialinteressen gerade nicht zulässig ist“.

1056 BVerwGE 154, 296 Rn. 30.

1057 Vgl. *Kluth*, GewArch 2012, 424 (428); so im Ansatz auch bereits das Gutachten des Zentralamts für Wirtschaft über die „Staatliche Wirtschaftsorganisation und Selbstverwaltung der Wirtschaft“ vom 9. September 1946, wenn es darin heißt, dass sich die Arbeitnehmer als Exponenten der Betriebe fühlten und deren Interessen vertreten, weshalb „der Gegensatz zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern hinter dem Gegensatz des Betriebs als solchen zu anderen Stellen zurücktritt“, *Zentralamt für Wirtschaft*, Gutachten, S. 16, BArch Z8/2282, Blatt 90.

arbeitsrechtliche Belange betroffen sind (zur Frage, inwiefern Handwerkskammern sich zu arbeits- und sozialrechtlichen Themen äußern dürfen vgl. unten unter 5. Kapitel: A.II).¹⁰⁵⁸ Bei derartigen Themen steht nicht die berufsfachliche Diskussion im Vordergrund. Vielmehr werden unterschiedliche Ansichten in dem Umstand begründet sein, ob die einzelne Person zur Statusgruppe der Betriebsinhaber oder der Arbeitnehmer zu zählen ist. Es handelt sich mithin um eine statusbezogene Diskussion. Der Ausgleich zwischen den einzelnen Gewerbegruppen würde mithin nicht zu einem Interessenausgleich der Mitglieder führen. Die Arbeitnehmer können deshalb bei diesen, sie besonders in ihrem Status als Arbeitnehmer betreffenden Fragen eine Minderheitsposition bilden, die zu würdigen ist.¹⁰⁵⁹

Regelmäßig werden die Betriebsinhaber und die Arbeitnehmer in diesen Themen wohl keinen Ausgleich finden, sodass mit Minderheitspositionen zu rechnen ist. Dabei stellt sich die Frage, ob durch die Darstellung zweier konträrer Interessen die Gesamtinteressenvertretungsfunktion der Handwerkskammer gefährdet ist.¹⁰⁶⁰ Im äußersten Fall, entfiele der legitime Grund für die Pflichtmitgliedschaft von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern beziehungsweise die gemeinsame Mitgliedschaft wäre nicht geeignet, um ein Gesamtinteresse zu bilden (vgl. hierzu oben unter 3. Kapitel: B.I.3). Jedoch wird man eine derartige Situation in der Gesamtschau nicht annehmen können. Zum einen ist es nicht bereits per se ausgeschlossen, dass ein Interessenausgleich erfolgt, sondern vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Es besteht zumindest die Plattform zur Verständigung und die grundsätzliche Möglichkeit, eine Einigung zu erzielen. Zum anderen ist der Handwerkskammer neben diesen konfliktgefährdeten Angelegenheiten ein breites Themenspektrum an Aufgaben zugewiesen, bei welchem derartig konträre Ansichten nicht bestehen (vgl. hierzu oben unter 3. Kapitel: B.I.3.b)(1)). Schließlich ist auch dann ein nennenswerter Vorteil gegeben, wenn es nicht zum internen Ausgleich kommt und dies dargestellt wird. Hierdurch kann die Erkenntnis gewonnen werden, dass sich die Statusgruppen zumindest mit den Argumenten der Gegenseite vertraut gemacht haben und trotzdem

1058 Vgl. Kluth, GewArch 2012, 424 (428).

1059 Vgl. Kluth, GewArch 2012, 424 (428 f.); Kluth, in: Kluth, Jahrbuch des KammerR 2014, S. 35 (55).

1060 Durch die gesonderte Darstellung der Interessen von Betriebsinhabern und von Arbeitnehmern muss der Interessenausgleich extern erfolgen, entsprechend der Situation, dass Arbeitnehmer und Betriebsinhaber in verschiedenen Organisationen vertreten sind. Der spezifische, der gemeinsamen Mitgliedschaft zugrundeliegende Gedanke des internen Interessenausgleichs geht hierdurch verloren.

ein gemeinsamer Konsens nicht zu finden ist. Außerdem wird in der Zusammenschau von Mehrheitsbeschluss und Minderheitsposition weiterhin das Abbild der gesamten Handwerkswirtschaft des Kammerbezirks wiedergegeben.

II. Zuständigkeitsverteilung

Aufgrund der identischen Beteiligungsverhältnisse von Betriebsinhabern und Arbeitnehmern in der Vollversammlung und im Vorstand bestehen hinsichtlich der Zuständigkeit der beiden Organe der Handwerkskammer insofern keine besonderen Anforderungen.¹⁰⁶¹ Die Arbeitnehmerbeteiligung hat damit keine Auswirkungen auf die Frage, ob der Vorstand oder die Vollversammlung im Rahmen der Interessenvertretung tätig wird.¹⁰⁶² Problematisch sind hingegen Äußerungen des die Handwerkskammer nach außen repräsentierenden Präsidenten, wenn Interessenaggregation und -artikulation zeitlich und personell zusammenfallen. Dies betrifft insbesondere Situationen, in denen keine vorherige Abstimmung mit dem Vorstand oder der Vollversammlung möglich ist. Praktische Beispiele wären etwa (Live-)Interviews oder öffentlichen Diskussionsrunden. Da der Präsident der Handwerkskammer ein Betriebsinhaber ist, ist dabei zumindest die Gefahr nicht ausgeschlossen, dass die Interessen der Arbeitnehmer bei spontanen Äußerungen des Präsidenten geringere oder keine Berücksichtigung finden.

Die Interessenartikulation nach außen ist grundsätzlich Aufgabe des Präsidenten.¹⁰⁶³ Da eine vorausgehende Interessenaggregation zu jedem

1061 Zur Frage, inwiefern der Berufsbildungsausschuss bei Stellungnahmen im Zusammenhang mit Themen der beruflichen Bildung einzubeziehen ist, vgl. *Kluth*, *GewArch* 2012, 424 (429 f.).

1062 Vgl. allgemein zur Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Vollversammlung und Vorstand der Handwerkskammer bei berufspolitischen Äußerungen *Kluth*, *GewArch* 2021, 46 mwN, der jedoch davon ausgeht, dass bei einer besonderen Betroffenheit der Arbeitnehmer immer eine grundsätzliche Bedeutung vorliegt und damit die Vollversammlung tätig werden muss, da dort die Arbeitnehmer repräsentiert sind. Dieser Schluss ist jedoch nicht zwingend, denn auch im Vorstand besteht dieselbe Drittelparität der Arbeitnehmer wie sie für die Vollversammlung vorgeschrieben ist; siehe auch *Wiemers*, *GewArch* 2021, 190.

1063 So auch *Wiemers*, *GewArch* 2021, 190 (192), der die Präsidiumsmitglieder – und damit zuvörderst den Präsidenten – als „Sprecher des Vorstands bzw. der Vollversammlung“ bezeichnet.

Einzelthema durch den Vorstand beziehungsweise die Vollversammlung nicht immer möglich ist, muss sich der Präsident auch spontan äußern können.¹⁰⁶⁴ Diese Äußerungsbefugnis ist – wie bereits dargelegt wurde – ganz allgemein auf Fragen begrenzt, die keine grundsätzliche Bedeutung haben und bei denen kein interner Konflikt zu befürchten ist, da hierfür ausschließlich die Vollversammlung zuständig ist.¹⁰⁶⁵ Soweit dem Präsidenten bekannt ist, dass eine Minderheitsposition besteht, hat er diese in seiner Äußerung zu berücksichtigen.¹⁰⁶⁶ Grundsätzlich stehen hierbei jedoch fachliche Interessen im Zentrum, wohingegen ein Minderheitsinteresse der Arbeitnehmer nur für bestimmte – an den Status als Arbeitnehmer anknüpfende – Themen eine zu berücksichtigende Minderheitsposition bilden kann (vgl. hierzu oben unter 4. Kapitel: B.I).

Konkret bedeutet dies für Äußerungen des Präsidenten mit Blick auf die Arbeitnehmerinteressen, dass ihm ein Tätigwerden dann untersagt ist, wenn es sich bereits um ein Thema von grundlegender Bedeutung handelt und eine vorausgegangene Interessenaggregation durch die Vollversammlung noch nicht erfolgt ist oder ein interner Interessenkonflikt zwischen Betriebsinhaber- und Arbeitnehmerinteressen in Bezug auf ein Thema zu befürchten ist, das zwar nicht von grundlegender Bedeutung ist – mithin der Vorstand tätig werden könnte –, aber besondere Belange der Arbeitnehmer betroffen sind, sodass deren Minderheitsinteressen eine zu berücksichtigende Minderheitsposition darstellen würden. In letzterem Fall ist zumindest die Interessenaggregation durch den Vorstand nötig, in dem auch die Arbeitnehmer zu einem Drittel vertreten sind. Falls der Präsident sich einer Äußerung zu einem Thema, zu dessen Interessenaggregation er nicht (allein) befähigt ist, nicht entziehen kann,¹⁰⁶⁷ hat er kenntlich zu machen, dass hierzu keine Interessenabfrage in der Kammer stattgefunden hat und er mithin nicht für die Kammermitglieder, sondern lediglich als Privatperson sprechen kann.

1064 So auch VG Frankfurt/M., GewArch 2020, 285 (287), wonach die „tagesaktuellen Pressemitteilungen“ der Handwerkskammer in den „Bereich der Verwaltung der Handwerkskammer“ fallen und damit der Vorstand bzw. der Präsident zuständig ist.

1065 Vgl. Kluth, GewArch 2021, 46 (48 ff.).

1066 Vgl. Kluth, GewArch 2021, 46 (50).

1067 Dies wird regelmäßig bei Präsenzauftritten der Fall sein, bei denen der Präsident auf Fragen Dritter reagieren muss.

C. Auswirkungen der Mitwirkungsbefugnisse zugunsten der Gesellen auf die Interessenwahrnehmung der Innung

Fraglich erscheint, inwiefern auch bei den Innungen Belange der Gesellen eine zu beachtende Minderheitsposition darstellen können. Bedenken hiergegen ergeben sich bereits aus dem Umstand, dass die Rechtsprechung zur Darstellung von Minderheitspositionen zu solchen Kammern ergangen ist, die das Gesamtinteresse der in ihrem Bezirk tätigen Personen zu vertreten haben und deshalb mit einer Pflichtmitgliedschaft ausgestattet sind. Die Innungen hingegen basieren auf einer fakultativen Mitgliedschaft. Sie sind nicht zur Gesamtinteressenvertretung gegründet, sodass man die Beachtung von Minderheitspositionen ausschließen könnte. Dem einzelnen Mitglied ist es eben gerade nicht verwehrt, aus der Innung auszutreten und einer anderen privat-rechtlichen Vereinigung beizutreten, die dessen Interessen besser vertritt.

Problematisch ist jedoch insoweit, dass Innungen eine gewisse Sonderstellung innehaben, da sie einer Institutionalisierung unterliegen. Sie sind kraft Gesetzes mit der Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben betraut und besitzen in ihrem Bezirk gem. § 52 Abs. 1 S. 3 HwO einen Alleinstellungsanspruch (sog. „Innungsmonopol“¹⁰⁶⁸, „Ausschließlichkeitsgrundsatz“ oder „Exklusivitätsprinzip“¹⁰⁶⁹). Jedenfalls die Gesellen stehen in einem nicht auf freiem Willen beruhenden Verhältnis zur Innung. Sie sind zwar keine (Pflicht-)Mitglieder der Innung, jedoch besitzen sie infolge der Entscheidung ihres Arbeitgebers zum Beitritt zur Innung das aktive und passive Wahlrecht zum Gesellenausschuss. Die Gesellen können sich nicht aus eigenem Willen aus diesem Verhältnis lösen. Nach § 68 Abs. 2 HwO haben die Gesellen bei gewissen Aufgaben verpflichtend mitzuwirken. In Bezug auf diese Aufgaben kommt den Gesellen mithin eine ähnliche Stellung wie den Arbeitnehmern in den Handwerkskammern zu.

Man könnte hieraus folgern, dass die Interessen der Gesellen in Bezug auf die Aufgaben, an deren Wahrnehmung die Gesellen beteiligt sind, nicht unbeachtet bleiben dürfen und eine darzustellende Minderheitsposition bilden können. Dies muss man jedoch im Ergebnis ablehnen, denn der Gesetzgeber hat mit § 68 Abs. 4 HwO eine spezielle Regelung zur Berücksichtigung der Interessen der Gesellen geschaffen. Danach hat der Gesellenausschuss der Durchführung von Beschlüssen der Innungsversammlung in

1068 Baier-Treu, in: Leisner, BeckOK HwO, § 52 Rn. 75.

1069 Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 52 Rn. 23.

Angelegenheiten, in denen die Gesellen mitzuwirken haben, zuzustimmen. Sollte der Gesellenausschuss die Zustimmung verweigern, erfolgt die Entscheidung durch die Handwerkskammer. Durch die verpflichtende Darstellung von Minderheitsinteressen der Gesellen würde dieses ausdifferenzierte System umgangen werden. Die Interessen der Gesellen können mithin keine zu berücksichtigende Minderheitsposition in der Innung bilden.

Etwas anderes könnte für Beschlüsse des Innungsvorstandes gelten, denn diese unterliegen nicht dem Zustimmungsvorbehalt nach § 68 Abs. 4 HwO. Dieser Umstand ist jedoch deshalb unerheblich, da die wesentlichen Entscheidungen von der Innungsversammlung getroffen werden müssen¹⁰⁷⁰ und kein derartiges Stimmenungleichgewicht zwischen Gesellen und Innungsmitgliedern wie in der Vollversammlung besteht. Außerdem erfolgt die Beratung in kleinerer Runde, sodass eine intensivere Auseinandersetzung mit den Argumenten der Gegenseite möglich ist (vgl. hierzu oben unter 3. Kapitel: C.III).

Aufgrund der fehlenden Verpflichtung zur Berücksichtigung von Minderheitsinteressen der Gesellen stellt sich die Frage nach der Äußerungskompetenz des Obermeisters mit Blick auf die Geselleninteressen nur bedingt. Zu Themen, bei denen der Gesellenausschuss zu beteiligen wäre, kann sich der Obermeister nur in gewissem Umfang äußern. Sofern zu dem jeweiligen Thema bereits eine Zustimmung des Gesellenausschusses oder bei fehlender Zustimmung die Entscheidung der Handwerkskammer vorliegt, hat er sich bei der Äußerung in diesem Rahmen zu halten. Sollte sich der Gesellenausschuss hingegen noch nicht mit der Thematik befasst haben, darf sich der Obermeister hierzu nicht äußern, da sonst die gesetzlich garantierte Mitwirkungsmöglichkeit der Gesellen unterbunden wird. Gleichermaßen gilt für den Fall, dass die Interessenaggregation aufgrund einer nicht wesentlichen Bedeutung durch den Innungsvorstand erfolgt. Eine Äußerung ist in diesem Fall nur dann möglich, wenn die vorgesehene Mitwirkung eines Gesellenausschussmitglieds im Rahmen der Vorstandsberatung und -beschlussfassung erfolgt ist.

D. Zusammenfassende Darstellung

Der Umstand, dass Arbeitnehmer in den Handwerkskammern und den Innungen an der Aufgabenwahrnehmung mitwirken, hat eine besondere

1070 Vgl. Baier-Treu, in: Leisner, BeckOK HwO, § 61 Rn. 1.

Auswirkung auf die zentrale Aufgabe der Interessenwahrnehmung. Das von der Handwerkskammer zu vertretende Gesamtinteresse hat grundsätzlich die Interessen der Mitglieder in Ausgleich zu bringen und zu vertreten. Jedoch nicht jedwedes Minderheitsinteresse der Arbeitnehmer ist hierbei zu berücksichtigen. Primär ergeben sich zu beachtende Minderheitspositionen nur aus divergierenden Ansichten einzelner Gewerbegruppen. Nur für den Fall, dass eine Thematik Arbeitnehmer gerade in ihrem Status als solche betrifft, können diese auch eine zu berücksichtigende Minderheitsposition für sich in Anspruch nehmen. Im Übrigen sind sie ihrem jeweiligen Gewerk zuzuordnen. In den Innungen bilden die Interessen der Gesellen keine zu berücksichtigende Minderheitsposition.

Probleme in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung treten nur in den Fällen auf, in denen die Interessenaggregation und Interessenartikulation zeitlich und personell zusammenfallen. Dies wird praktisch bei (spontanen) Äußerungen von Präsidenten oder Obermeistern relevant. Kammerpräsidenten haben insbesondere die Minderheitsinteressen von Arbeitnehmern zu berücksichtigen beziehungsweise, wenn keine vorangegangene Interessenaggregation durch die zuständigen Organe erfolgt und ein Interessenkonflikt zu befürchten ist, sich einer Aussage zu entziehen. Entsprechendes gilt für den Obermeister, sollte eine Thematik die Beteiligung des Gesellenausschusses erfordern.