

Victor Eibl

Handwerkskammern als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit

Rechtliche Statthaftigkeit, Durchführung und Perspektiven



Nomos

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

Victor Eibl

Handwerkskammern als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit

Rechtliche Statthaftigkeit, Durchführung und Perspektiven



Nomos

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

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
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Walzseestraße 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.

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

Vorwort

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis

II. Wesentliche Erkenntnisse	221
III. Ausblick	224
Literaturverzeichnis	227

