

Projektabschlussbericht

Ergebniszusammenfassung

Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern ist zwar nicht wie das der Gemeinden explizit im Grundgesetz garantiert, es leitet sich aber aus dem Demokratieprinzip, dem fundamentalen Grundsatz der Verfassung ab. Der Selbstverwaltungsstatus wird durch Gesetz im Rang unter der Verfassung, das die Verbandskompetenz gegenständlich festlegt, begründet (§ 90 Abs. 1 HwO). Die Zuweisung neuer Aufgaben ist entweder als Ausdehnung der Verbandskompetenz oder als Zuweisung weiterer Zuständigkeiten unter Aufrechterhaltung der ursprünglichen – engeren – Verbandskompetenz zu qualifizieren. Ob das eine oder andere vorliegt, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln. Soll die ursprüngliche Verbandskompetenz verändert werden, bedarf es dazu einer qualifizierten Rechtfertigung.

Die Übertragung weiterer Aufgaben steht generell nicht im Belieben des Gesetzgebers; vielmehr ist sie an den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Gegen die prinzipiell freie staatliche Organisationsmacht sind in diesem Zusammenhang abzuwägen

- der im Demokratieprinzip liegende Eigenwert der Selbstverwaltung und
- die für deren Substanzerhaltung unerlässliche materielle Mindestausstattung.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Pflichtmitgliedschaft das Grundrecht der Mitglieder aus Art. 2 Abs. 1 GG beschränkt und dies nur zulässig ist, wenn für jede der wahrgenommenen Aufgaben legitime Gründe des öffentlichen Wohls vorhanden sind. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben darf vor allem die Gruppennützlichkeit und Beitragsfinanzierung des Verbandes weder

- qualitativ – bis hin zu dessen Denaturierung – noch
 - quantitativ – bis zur Erschöpfung der Verwaltungs- oder Finanzkraft
- beeinträchtigen.

§ 90 Abs. 1 HwO räumt den Kammern ein Abwehrrecht („Recht auf Achtung der Verbandskompetenz“) ein, das sie vor Aushöhlung ihrer Kernaufgaben durch Überlastung, Denaturierung, Plünderung bzw. Disziplinierung mittels unverhältnismäßiger Übertragung konkurrierender Aufgaben schützt. Dieses Recht können die Kammern unverhältnismäßigen Eingriffen in ihr Selbstverwaltungsrecht entgegenhalten. Es schafft jedoch keinen Abwehranspruch gegen den Entzug einmal übertragener Aufgaben. Ebenso wenig taugt es zur Begründung eines Anspruchs auf Übertragung staatlicher Aufgaben oder auf sachgerechte Ausübung des Organisationsermessens.

Nach rechtstaatlichem Verständnis gibt es keine Zuweisung von Verantwortungen ohne Kontrolle. Der Staat darf sich durch die Aufgabenübertragung auf die Kammer nicht jeglicher Einwirkungsmöglichkeit auf die Körperschaft des öffentlichen Rechts begeben. Daraus folgt die Notwendigkeit staatlicher Rechtsaufsicht; eine Fachaufsicht dagegen lässt sich weder damit allgemein begründen, noch speziell aus der HwO ableiten.

Für die – erfolgte, vorgesehene oder diskutierte – Delegation einzelner hoheitlicher Aufgaben gilt Folgendes:

- Die Öffnungsklausel des § 124b n. F. HwO zur landesrechtlichen Delegierbarkeit der Erteilung von Ausnahmegewilligungen und Ausübungsberechtigungen gemäß §§ 7a ff. HwO begegnet weder aus dem Selbstverwaltungsrecht (Kernkompetenzen) der Kammer noch aus der Belastung der Pflichtmitglieder (Gruppenverträglichkeit, Beitragsbelastung) sowie der Nichtmitglieder (Art. 12 GG) oder aufsichtsrechtlich/kompetenziellen Gesichtspunkten Bedenken.
- Auch eine Übertragung weiterer Vollzugskompetenzen der „nach Landesrecht

zuständigen Behörde“ in der Berufsbildung (Zuerkennung der fachlichen Eignung gemäß § 21 Abs. 7, Untersagung der Lehrlingsausbildung mangels Eignung des Auszubildenden oder der Ausbildungsstätte gemäß § 24 Abs. 1 und Abs. 2 HwO) durch die Länder auf die Kammer und die damit verbundene Einschmelzung von deren gesondertem Anhörungsrecht ist statthaft. Sie wird insbesondere durch die deklaratorische Spezialregelung in § 124b Satz 1 HwO nicht gehindert und bedingt auch nicht eine Ausweitung der Rechts- zur Fachaufsicht.

- Die gesetzliche Vorkehrung von Initiativ- oder Mitwirkungsrechten der Kammerorganisation beim Erlass von Ausbildungsordnungen und bundesweiten Fortbildungsordnungen wäre zwar qua Bundesrecht grundsätzlich vorstellbar und wäre mit der Aufgabenstellung der Kammer und den Rechten ihrer Mitglieder durchaus kompatibel. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips dürfte sie freilich den Willen des Verordnungsgebers zu Ob und Wie des Verordnungserlasses nicht einschränken, könnte somit im Ergebnis über ein bloßes Anhörungsrecht nicht hinausgehen.
- Die Erhebung einer etwaigen Ausbildungsplatzabgabe könnte vom Staat auf die Kammern nicht übertragen werden: Aspekte der Gruppenverträglichkeit und des Grundrechtsschutzes für die Pflichtmitglieder stehen dem ebenso entgegen wie das Selbstverwaltungsrecht der Kammern.
- Die Errichtung von Meisterprüfungsausschüssen für zulassungspflichtige Handwerke kann kraft bundesgesetzlicher Festlegung der staatlichen Natur dieser Ausschüsse (§ 47 Abs. 1 Satz 2 HwO) vom Land nicht auf die Handwerkskammern übertragen werden. Der Bundesgesetzgeber wäre dazu jedoch in der Lage, da weder Aufgabenstruktur noch Grundrechtsbetreffenheit der Kammermitglieder oder Externer ein Hindernis bilden.
- Die durch § 16 Absätze 4 ff n. F. HwO i. V. m. der einschlägigen Rechtsverordnung erfolgte Übertragung von (auch hoheitlichen) Aufgaben auf die sogenannte Schlichtungskommission wirft wohl mehr Fragen auf als sie löst. Dazu gehört die Natur dieser Kommission, ihrer Beleihung, ihrer „Entscheidungen“ sowie der dagegen zu gewährende Rechtsschutz – dies alles nicht zuletzt vor dem Hintergrund des durch Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG geforderten Mindestprogramms des formellen Gesetzgebers.
- Die Einrichtung von „one stop agencies“ und die Zusammenführung von Anzeigepflichten und Registern im Interesse der Existenzgründerförderung erscheinen grundsätzlich verträglich mit der Selbstverwaltung wie der Pflichtmitgliedschaft und der Grundrechtsphäre der (bisherigen) Nichtmitglieder. Für die Übertragung echter hoheitlicher Zuständigkeiten durch die Länder mag das einschlägige Bundesrecht (z. B. Handels-, Gewerbe-, Steuerrecht) Sperrwirkung entfalten, die unter Umständen eine Beschränkung der Einrichtung (neben Beratungs- und sonstigen nicht hoheitlichen Serviceaufgaben) auf bloße Boten- oder Verteilerfunktion nahelegt.
- Mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit können die Handwerkskammern wohl nicht betraut werden, da vorrangiges gesetzgeberisches Ziel nicht die Unterbindung von Wettbewerbsverzerrung, sondern die Sicherung fiskalischer und allgemein sozialrechtlicher Anliegen ist. Dies geht über die Kernkompetenz der Selbstverwaltung sachlich wie persönlich hinaus und würde mit der Gruppenverträglichkeit, somit der Pflichtmitgliedschaft kollidieren.
- Statthaft ist die Betrauung mit finanziellen staatlichen Förderaufgaben, soweit diese gerade das Handwerk (Betriebe und Organisationen) betreffen. Grenzen gibt die Gruppenverträglichkeit (für die Delegation handwerksfremder Förderungen, die Verfolgung handwerksfremder, z. B. umwelt- oder allgemein sozialpolitischer Förderzwecke) vor. Für den Erlass belastender Verwaltungsakte im För-

derverfahren bedarf es zudem besonderer rechtssatzmäßiger Ermächtigung.

- Positive oder negative Auswahllisten, die sich auf Mitglieder beziehen und für die Allgemeinheit bestimmt sind, können von der Kammer nicht geführt und ihr nicht aufgegeben werden, da sie mit dem Neutralitätsgebot und damit der Pflichtmitgliedschaft unvereinbar sind. Dagegen wäre es für Bund oder Land durchaus möglich, den Handwerkskammern die Führung von Listen über externe Dienstleister für Kammermitglieder zu übertragen, sofern man solche Listen mit dem Bundesverwaltungsgericht überhaupt als Grundrechtseingriff betrachtet und damit der Notwendigkeit gesetzlicher Aufgabenzuweisung unterwirft.

Die Monographie kann über den Gildebuchverlag in 31061 Alfeld, Föhrster Str. 8, Tel.: 05181-800463, Telefax: 05181-800490 oder über das Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften - Abt. für Handwerksrecht -, Tel.: 089 – 51 55 60 70, bezogen werden.