

Projektabschlussbericht

Liegmann: Rechtsfragen der Gesellenprüfungsausschüsse von Innungen“

Gegenstand des Projekts waren Rechtsfragen der Gesellenprüfungsausschüsse von Innungen. Seit geraumer Zeit bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten im Bezug auf die zulässige Handhabung bei Bildung und Tätigkeit von Innungs-Gesellenprüfungsausschüssen. Eine unterschiedliche Beurteilung der Rechtslage kann im Einzelfall zu ganz einschneidenden Konsequenzen führen. Die Regelungen im Gesetz sind spärlich und nicht zweifelsfrei in Gehalt und Umfang. Insoweit bietet das Projekt verlässliche Grundlagen für die Praxis und den Beteiligten gewisse Leitlinien.

1. Dies betrifft zunächst das Widerspruchs- und Klageverfahren gegen Entscheidungen des Innungs-Gesellenprüfungsausschusses. Im Vordergrund steht hierbei die Zuständigkeit zum Erlass des Widerspruchsbescheides und die Passivlegitimation im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren.
 - a. Im Ergebnis ist im Fall eines Widerspruchs gegen eine Entscheidung des Innungs-Gesellenprüfungsausschusses weder der Gesellenprüfungsausschuss noch die Innung zum Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig. Der Gesellenprüfungsausschuss unterfällt nicht dem Behördenbegriff des § 73 VwGO. Für die Innung ist die Abnahme von Gesellenprüfungen keine Selbstverwaltungsangelegenheit im Sinne des § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO. Hingegen führt gemäß § 75 HwO die Handwerkskammer die Aufsicht über die Handwerksinnung. Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Gesetz und Satzung beachtet und die der Handwerksinnung übertragenen Aufgaben erfüllt werden. Die Handwerkskammer ist somit die der Innung im Behördenaufbau übergeordnete Behörde mithin „nächsthöhere Behörde“ im Sinne des § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und deshalb zum Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig.
 - b. Im Klageverfahren ist nicht der Gesellenprüfungsausschuss, sondern die Innung passiv legitimiert. Die Passivlegitimation des Gesellenprüfungsausschusses scheitert an der fehlenden Behördenqualität. Der Gesellenprüfungsausschuss ist jedoch Organ der Innung, § 60 Nr. 3 HwO, dessen Entscheidungen nach außen unmittelbar der Innung zugerechnet werden. Die Innung ist somit gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO passiv legitimiert, eine Klage gegen den ablehnenden Widerspruchsbescheid gegenüber der Innung zu erheben.
2. Weitere Probleme ergeben sich im Bezug auf die Umsetzung der Aufsicht der Handwerkskammern über die Innungen bei der Abnahme von Gesellenprüfungen. In Frage stehen hier insbesondere Art und Umfang der Aufsicht.

Hierzu wird festgestellt, dass bei der Abnahme von Gesellenprüfungen durch Gesellenprüfungsausschüsse der Innungen sowohl Rechts- als auch Fachaufsicht durch die Handwerkskammern besteht. Im Rahmen ihrer Beobachtungsfunktion hat die Handwerkskammer ein Informationsrecht mit korrespondierender Informationspflicht der Innungen dahingehend, wie diese die inhaltlichen Regelungen der Ausbildungsordnungen zur Gesellenprüfung

umsetzen, welche Vorgaben sie den Prüfungsausschüssen dabei machen und in welcher Form die Gesellenprüfungsordnung umgesetzt wird.

3. Problematisiert werden auch unterschiedliche Amtszeiten der Ausschussmitglieder. Die aktuelle Praxis der Innungen sieht eine getrennte Amtszeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit differierendem Beginn vor. Insoweit steht in Frage, ob es eine Rechtsgrundlage gibt, den Innungen verbindlich vorzuschreiben, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter eines Prüfungsausschusses für eine gemeinsame Amtszeit mit einem einheitlichen Beginn zu wählen.

Die Untersuchung des Problems ergibt Argumente für und gegen eine unterschiedliche Amtszeit der Ausschussmitglieder. Auf Grund der Organisationsgewalt (Fachaufsicht) der Handwerkskammer liegt es jedoch grundsätzlich in deren Ermessen, der Innung mit der Ermächtigung zur Durchführung der Gesellenprüfung die Modalitäten zur Wahl der Prüfungsausschussmitglieder – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – vorzuschreiben, d. h. z. B. Wahlmodus und Amtsdauer näher zu bestimmen, soweit das Gesetz hierzu schweigt.

4. Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Finanzierung von Fehlbeträgen betreffend die Kosten des Gesellenprüfungsverfahrens. In diesem Fall wird von den Innungen erwogen, Gebühren für die Abnahme von Gesellenprüfungen allein auf die Feststellung des Leistungsstandes und dessen Bewertung zu reduzieren, mit der Folge, dass alle anderen mit der Gesellenprüfung zusammenhängenden Kosten gesondert, mittels einer Rechnung und außerhalb des von der Handwerkskammer vorgegebenen Gebührenrahmens abgedeckt werden können. Berührt wird in diesem Zusammenhang auch die Frage eines Anspruchs auf finanziellen Ausgleich der über den Gebührenrahmen hinausgehenden Mehrbelastung.

Festgehalten wird, dass für die Befugnis zur gesonderten Abrechnung der über die Feststellung des Leistungsstandes und dessen Bewertung hinausgehenden Kosten der Gesellenprüfung mittels einer Rechnung keine Rechtsgrundlage besteht. Die Innung ist an die von der Handwerkskammer vorgegebene Gebührenordnung gebunden. Eine Fürsorgepflicht, kostendeckende Gebühren festzusetzen, besteht nur insoweit, als sachliche Erwägungen nicht entgegen stehen. Gebühren für die Abnahme von Gesellenprüfungen können nicht auf die Feststellung des Leistungsstandes und dessen Bewertung reduziert werden, mit der Folge, dass alle anderen mit der Gesellenprüfung zusammenhängenden Kosten gesondert und außerhalb des von der Handwerkskammer für die Abnahme von Gesellenprüfungen vorgegebenen Gebührenrahmens abgedeckt werden können. Ein Anspruch auf finanziellen Ausgleich der über den Gebührenrahmen hinausgehenden Mehrbelastung besteht ebenfalls nicht.

5. Hinsichtlich der Mitteilung des Prüfungsergebnisses und dadurch bedingtes Ausbildungsende finden Überlegungen statt, ob die Bekanntgabe des Ergebnisses der Gesellenprüfung unabhängig von der Beschlussfassung über

das Ergebnis der Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden kann, die erst dann das Berufsausbildungsverhältnis beendet.

Dem wird entgegengehalten, dass das Berufsausbildungsverhältnis gemäß § 14 Abs. 2 BBiG mit Bekanntgabe des – positiven – Prüfungsergebnisses endet. Im Hinblick auf Sinn und Zweck dieser Vorschrift darf die Beschlussfassung über das Ergebnis der Prüfung und die Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses nicht hinausgezögert werden. Anderenfalls würde der Auszubildende unzulässig am Berufsausbildungsverhältnis festgehalten.

6. Thematisiert wird weiterhin die Zulässigkeit von Regelungen in Innungssatzungen, die die Wahl von Nicht-Innungsmitgliedern in den Gesellenprüfungsausschuss einschränken oder ausschließen. Problematisch ist die Vereinbarkeit solcher Vorschriften mit der Handwerksordnung, dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG.

Die Prüfung dieser Thematik ergibt, dass der satzungsmäßige Ausschluss von Nicht-Innungsmitgliedern nicht gegen die Vorschriften der Handwerksordnung verstößt. Das Wesen des Gesellenprüfungsausschusses als Innungsausschuss rechtfertigt eine Differenzierung nach der Innungsmitgliedschaft. Aus diesem Grund kommt auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht in Betracht. Der satzungsmäßige Ausschluss von Nicht-Innungsmitgliedern verstößt zudem nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG, da der Mitgliedschaft im Gesellenprüfungsausschuss die Berufsqualität fehlt. Eine derartige Regelung verstößt auch nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG. Aufgrund des Wesens des Gesellenprüfungsausschusses als einem Innungsausschuss handelt es sich bei der Wahl der Mitglieder (Arbeitgeber) durch die Innungsversammlung um einen innungsinternen Vorgang. Die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl müssen deshalb nur unter den Innungsmitgliedern Berücksichtigung finden, nicht jedoch auch im Hinblick auf externe Dritte.

7. Werden Ausbildungsberufe durch Ausbildungsverordnung zusammengefasst, stellen sich Probleme im Hinblick auf die Fortgeltung der den Innungen erteilten Ermächtigungen, die neuen Zuständigkeiten und die Sicherung hinreichender Sachkunde.

Die Nachforschung ergibt: Wird ein Ausbildungsberuf mit einem anderen Ausbildungsberuf zusammengefasst, handelt es sich nicht mehr um dieselben Ausbildungsberufe, sondern um einen anderen neuen Ausbildungsberuf. Sind für diese ehemaligen Ausbildungsberufe Innungen gemäß § 33 Abs. 1 Satz 3 HwO ermächtigt worden, Gesellenprüfungsausschüsse zu errichten, verlieren diese ihre Funktion und mithin ihre Existenzberechtigung. Die betroffenen Innungen sind nicht dazu befugt, den Gesellenprüfungsausschuss für den neuen Ausbildungsberuf zu errichten. Hierfür bedarf es einer erneuten Ermächtigung seitens der Handwerkskammer. Die Zuständigkeit für die Abnahme der Gesellenprüfung in dem neuen zusammengefassten Ausbildungsberuf richtet sich danach, welche Innung(en) hierzu ermächtigt werden. Wird eine Innung ermächtigt, die nur für eines der zusammengefassten Handwerke besteht, bleibt

dieser, um hinreichende Sachkunde im Gesellenprüfungsausschuss sicherzustellen, nur die Möglichkeit, ihren Gesellenprüfungsausschuss per Satzung auch für Personen zu öffnen, die die Sachkundevoraussetzungen des § 34 Abs. 1, 3 HwO in dem neuen (zusammengefassten) Handwerk oder in den ehemaligen zusammengefassten Handwerken besitzen.

8. Rechtsunsicherheiten ergeben sich ebenso bezüglich überregionaler Innungs-Gesellenprüfungsausschüsse. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Gesellenprüfungsausschusses durch die Handwerkskammer auf einen anderen Innungsbezirk als auch betreffend die Zuständigkeit des Gesellenprüfungsausschusses im Falle von Gebietsreformen und die Ermächtigungskompetenz bei kammerbezirksüberschreitenden Innungen.
 - a. Die Bearbeitung dieser Problemfelder ergibt, dass die Handwerkskammer die Zuständigkeit des Gesellenprüfungsausschusses auf den Bezirk einer anderen Innung nur erweitern kann, wenn bei dieser die Ermächtigungsvoraussetzungen des § 33 Abs. 1 Satz 3 HwO – Leistungsfähigkeit, die die ordnungsgemäße Durchführung der Prüfung sicherstellt – nicht vorliegen. Liegen sie vor, kommt eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs nur in Betracht, wenn wichtige Gründe diese erfordern. Die Zuständigkeit kann nur auf eine innerhalb des Kammerbezirks liegende Innung erweitert werden.
 - b. Mit einer gebietsreformbedingten Änderung der Kammer- oder Verwaltungsbezirke tritt keine unmittelbare Änderung der bisherigen Zuständigkeiten zur Abnahme der Gesellenprüfungen nach § 33 Abs. 2 HwO ein. Für die Zukunft ist die Innung jedoch gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 bzw. § 52 Abs. 2 Satz 2 HwO verpflichtet, den Innungsbezirk durch Satzungsänderung an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Die Handwerkskammer wird die Ermächtigung dementsprechend (teilweise) gemäß § 49 VwVfG widerrufen. Kommt eine Innung in einem anderen Handwerkskammerbezirk zu liegen, ist örtlich zuständig für den Widerruf die Handwerkskammer, in deren Bezirk die Innung nun liegt.
 - c. Bei kammerbezirksüberschreitenden Innungen ist diejenige Handwerkskammer für die Ermächtigung zur Errichtung von Innungs-Gesellenprüfungsausschüssen örtlich zuständig, in deren Bezirk die Handwerksinnung ihren Sitz hat. Einer Ermächtigung oder Zustimmung seitens der betroffenen Handwerkskammer bedarf es nicht.
9. Nicht zuletzt hat die Vereinigung oder Teilung von Innungen Auswirkungen auf deren Gesellenprüfungsausschüsse. Erörtert wurde in diesem Zusammenhang vor allem, ob und inwiefern eine erteilte Ermächtigung zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen auch nach der Vereinigung oder Teilung fortwirkt.

Festgehalten wird, dass eine beitriftswilligen Innungen erteilte Ermächtigung zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen nach ihrer Zusammenlegung weder auf Grundlage der Gesamtrechtsnachfolge noch aufgrund von Einzelrechtsnachfolge ipso jure oder durch Übertragung des Rechts und der Pflicht zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen und Abnahme von

Gesellenprüfungen der ermächtigten, beitragswilligen Innung auf die neu zu gründende Innung per Satzung fortwirkt. Dies gilt auch für den Fall der Eingliederung. Ist allerdings die aufnehmende Innung bereits zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen ermächtigt, wird die aufnehmende Innung gemäß § 33 Abs. 2 HwO zur Abnahme der Gesellenprüfung auch für die Handwerke der einzugliedernden Innung in deren ehemaligem Bezirk zuständig. Eine der zerlegten Innung erteilte Ermächtigung zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen wirkt für die neu gegründeten Innungen ebenfalls nicht fort. Bei der Ausgliederung einer Innung bleibt die fortbestehende Innung, sofern sie zur Errichtung von Gesellenprüfungsausschüssen ermächtigt ist, gemäß § 33 Abs. 2 HwO zuständig für die Abnahme der Gesellenprüfung aller Lehrlinge (Auszubildenden) der in der Handwerksinnung noch vertretenen Handwerke ihres eingeschränkten Bezirks. Für die ausgegliederte Innung ist die Ermächtigung hinfällig.