

DHI

DEUTSCHES HANDWERKSINSTITUT

Steffen Detterbeck

**Bezirksabgrenzungen bei Gründung
und Fusionen von Innungen und
Kreishandwerkerschaften**

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



DHKT
DEUTSCHER
HANDWERKSKAMMERTAG

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Steffen Detterbeck

**Bezirksabgrenzungen bei Gründung und Fusionen
von Innungen und Kreishandwerkerschaften**

© Copyright 2017 Ludwig-Fröhler-Institut
für Handwerkswissenschaften, München
Bereich Handwerksrecht (HRI)
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut*

ISBN 978-3-7734-0343-8

Kommissionsverlag: Gildebuchverlag GmbH
22605 Hamburg

Druck: Griebisch & Rochol Druck GmbH
59069 Hamm

* Das Deutsche Handwerksinstitut e.V. wird gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Grund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages sowie von den Wirtschaftsministerien der Bundesländer und vom Deutschen Handwerkskammertag.

**Bezirksabgrenzungen bei Gründung und Fusionen
von Innungen und Kreishandwerkerschaften**

von

Prof. Dr. Steffen Detterbeck

*Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der
Philipps-Universität Marburg
Richter am Hessischen Staatsgerichtshof*

August 2017

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung	11
B. Handwerksinnungen	13
I. Die Gebietsbezogenheit der Handwerksinnungen	13
1. <i>Die Irrelevanz der körperschaftlichen Qualifizierung der Handwerksinnungen</i>	13
2. <i>Die gesetzliche Grundentscheidung des § 52 Abs. 1 HwO</i>	14
II. Die territorialen Vorgaben des § 52 Abs. 2 und 3 HwO	15
1. <i>Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 und 3 HwO</i>	15
a) Die fünf gebietsbezogenen Vorgaben	15
b) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO	16
c) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO	18
d) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO	18
e) Die Normstruktur des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO	18
f) Die Normstruktur des § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO	18
2. <i>Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO</i>	18
a) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO	18
aa) Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete	18
aaa) Materielle Bedeutung	18
bbb) Zwischenergebnis	26
ccc) Kein Beurteilungsspielraum der Gesetzesanwender	26
bb) Leistungsfähigkeit der Innung	26
cc) Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder	28
b) Die Rechtsfolge des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO	30
aa) Konsequenz der Formulierung als Soll-Vorschrift	30
aaa) Abweichungsmöglichkeit in atypischen Fällen	30
bbb) Zwischenergebnis	33
bb) Konsequenz für den Aspekt eines zusammenhängenden Innungsbezirks	33

c)	Normanwendung und Rechtskontrolle	34
aa)	Innung	34
bb)	Handwerkskammer	34
cc)	Verwaltungsgerichtsbarkeit	39
3.	<i>Die Mindestanforderungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO</i>	42
a)	Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung	42
b)	Prinzip der Deckungsgleichheit mit kreisfreien Städten oder Landkreisen	46
c)	Bedeutung für den Aspekt eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks	46
4.	<i>Abweichungsmöglichkeiten nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO</i>	47
a)	Abweichungsmöglichkeit nach unten	47
b)	Abweichungsmöglichkeit nach oben	47
c)	Abweichungsgründe	47
d)	Normanwendung und Rechtskontrolle	50
aa)	Handwerkskammer	50
bb)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	51
5.	<i>Höchstausdehnung nach § 52 Abs. 3 HwO</i>	52
a)	Die Regelvorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO	52
b)	Ausnahmen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO	53
aa)	Rechtsnatur und Wirkung der behördlichen Entscheidung	53
bb)	Normanwendung durch die oberste Landesbehörde	56
cc)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	58
c)	Ausnahmen nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO	64
aa)	Bedeutung der Vorschrift	64
bb)	Behördliche Genehmigung und behördliches Einvernehmen	65
cc)	Landesüberschreitende Innungen als seltene Ausnahme	67
dd)	Materielle Anforderungen	68
ee)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	71

III. Rangordnung der territorialen Vorgaben des § 52 HwO	73
IV. Konsequenzen für Innungsfusionen	78
1. <i>Die zeitliche Dimension der territorialen Vorgaben der HwO</i>	78
2. <i>Prüfraster bei Innungsfusionen</i>	79
a) Grundprobleme	79
b) Das Fusionsverfahren	79
aa) Fehlende gesetzliche Regelung	79
bb) Fusionen innerhalb des Kammbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO	80
cc) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO	81
dd) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO	84
c) <i>Materiellrechtliche Aspekte und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz</i>	85
aa) Fusionen innerhalb des Kammerbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO	85
aaa) Entscheidungskriterien der Handwerkskammer	85
bbb) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	89
bb) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO	90
aaa) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörde	90
bbb) Entscheidungskriterien der Handwerkskammern	96
ccc) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	96
(1) Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionsvorhaben	96
(a) Rechtsschutz gegen die oberste Landesbehörde	96
(b) Rechtsschutz gegen die Handwerkskammern	99
(2) Rechtsschutz gegen Fusionen	100

(a) Anfechtungsklagen	100
(b) Normenkontrollanträge	102
cc) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO	105
aaa) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörden	105
bbb) Entscheidungskriterien der Handwerkskammern	108
ccc) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	109
(1) Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionsvorhaben	109
(2) Rechtsschutz gegen Fusionen	111
C. Kreishandwerkerschaften	112
I. Bezirk	112
1. <i>Mitgliedsbezirk</i>	112
2. <i>Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk</i>	113
II Bezirkszuschnitte	113
1. <i>Restriktive gesetzliche Regelung</i>	113
2. <i>Kammerüberschreitende Bezirke</i>	114
III. Fusionen von Kreishandwerkerschaften	116
1. <i>Kammerbezirksinterne Fusionen</i>	117
a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren	117
b) Entscheidungskriterien der Handwerkskammer	119
aa) Erhöhung der Leistungsfähigkeit als Ausnahme- grund	119
bb) Aspekte der Ermessensausübung	120
c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	125
aa) Durchsetzung von Fusionen	125
bb) Verhinderung von Fusionen	126
2. <i>Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes</i>	127
a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren	127
b) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörde	131

c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	132
3. <i>Landesüberschreitende Fusionen</i>	132
a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren	132
b) Entscheidungskriterien der obersten Landesbe- hörden	133
c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	134
D. Ergebnisse	136
Literaturverzeichnis	147

A. Problemstellung

Die Handwerksinnungen verzeichnen bundesweit sinkende Mitgliederzahlen; ihr Organisationsgrad nimmt ab. Ausnahmen bestätigen den Trend. Für nicht eben wenige Innungen ist diese Entwicklung existenzbedrohend. Dies schlägt naturgemäß auf die Kreishandwerkerschaften durch. Der Zustand mancher Innungen und Kreishandwerkerschaften ist trotz der wirtschaftlich sehr guten Lage des Gesamthandwerks beklagenswert¹. Sind Innungen und Kreishandwerkerschaften nicht mehr in der Lage, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, droht ihre Auflösung, die äußerstenfalls im Wege der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden kann. Im Interesse des Handwerks und aller unmittelbar oder auch nur mittelbar dem Handwerk verbundenen Personen liegt die Ausdünnung und Schwächung der Leistungsfähigkeit des Innungswesens nicht. Ein probates Mittel zur Abwehr der Auflösungen von Innungen und Kreishandwerkerschaften sowie zur Vermeidung weißer Flecken in der Innungslandschaft und zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit einzelner Innungen, Kreishandwerkerschaften und des Innungswesens insgesamt ist der Zusammenschluss von Innungen und Kreishandwerkerschaften.

Zu den Rechtsfragen solcher Fusionen gibt es mittlerweile mehrere Abhandlungen². Aber nicht alle Einzelaspekte sind erschöpfend aufbereitet. Umstritten ist nach wie vor der Ablauf des Fusionsverfahrens, welche Bezirksabgrenzungen zulässig sind, über welche Entscheidungsspielräume Handwerkskammern und staatliche Behörden bei der Erteilung von Genehmigungen, die für Fusionen und die damit verbundenen Bezirksabgrenzungen erforderlich sind, verfügen und welche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchsetzung und zur Verhinderung von Fusionsvorhaben bestehen.

Ein damit zusammenhängendes Sonderproblem beschäftigt zunehmend die Rechtspraxis, nämlich die Frage, ob fusionswillige Innungen und Kreishandwerkerschaften über ein zusammenhängendes Gebiet verfügen müssen oder ob auch Exklaven zulässig sind. Diese Frage stellt sich zwar auch bei Erst- und Neugründungen. Praxisrelevant ist sie aber bislang erst bei Fusionen geworden. Hier ist es nicht fernliegend, dass zwei Innungen die Fusionierung anstreben, obwohl sie keine gemeinsame Gebietsgrenze aufweisen und die neu entstehende Innung infolgedessen über keinen zusammenhängenden Innungsbezirk verfügen würde. Dabei handelt es sich um keine le-

¹ Dazu und auch zu den Gründen im einzelnen *Diirr*, Überlebensfähigkeit von Innungen und Kreishandwerkerschaften?, 2010, S. 4 ff.; siehe auch *Leisner*, Die Gründung einer eigenständigen Innung durch eine Fachgruppe nach vorheriger Ausgliederung aus einer Sammellinnung, 2012, S. 10 f.

² *Diirr*, GewArch 2009, 56 ff.; *ders.*, GewArch 2010, 105; *Fabri*, GewArch 2009, 482 f.; *Schmidt*, GewArch 2006, 451 ff.; *Zimmermann*, GewArch 2006, 274 ff. (Zwangsfusion); *Dohrn*, GewArch 1968, 156 ff.; *Perkuhn*, GewArch 1966, 5 ff.; *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 61 ff.; *Schwamecke*, § 52 Rn. 50; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 54 ff.

diglich nur in der Theorie auftretende Problematik. So erstreckt sich die fusionierte Bäcker-Innung München und Landsberg auf die beiden Gebiete Stadt München und Landkreis München (zusammenhängendes Gebiet 1) und den Landkreis Landsberg (Gebiet 2)³. Beide Gebiete haben keine gemeinsame Grenze und bilden damit keinen zusammenhängenden Innungsbezirk. Die Handwerkskammer München und Oberbayern hat die nach § 56 Abs. 1 HwO erforderliche Genehmigung der Innungssatzung auch im Hinblick auf die Bezirksabgrenzung (§ 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO) offenbar erteilt. Ähnliche Fusionsbestrebungen in anderen Bundesländern sind in der letzten Zeit bekannt geworden und haben bereits die Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigt⁴. Dem Vernehmen nach ziehen auch Kreishandwerkerschaften diese Option in Erwägung.

Die Gesetzeslage ist nicht klar und eindeutig. Ein ausdrückliches Gebot eines zusammenhängenden Innungs- und Kreishandwerkerschaftsbezirks existiert nicht. Das schließt allerdings nicht aus, dass es aus einzelnen gesetzlichen Vorgaben über den Bezirkszuschnitt abzuleiten ist. Die einschlägige handwerksrechtliche Literatur hat sich mit dieser Thematik bislang nicht näher beschäftigt. Soweit ersichtlich, haben lediglich *Wolfram Dürr* und *Thomas Günther* diese Frage kurz gestreift und die Zulässigkeit einer Bildung von Kreishandwerkerschaften und Innungen, die kein geschlossenes Gebiet umfassen, abgelehnt⁵. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung muss die Antwort bei verschiedenen gesetzlichen Vorgaben für den Zuschnitt der Bezirke von Innungen und Kreishandwerkerschaften ansetzen und auch die Gesetzssystematik berücksichtigen.

³ www.baeckerinnung-muenchen.de

⁴ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris = GewArch 2017, 302 ff.

⁵ *Dürr*, GewArch 2009, 57 zu den Kreishandwerkerschaften; *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 55 zu den Innungen.

B. Handwerksinnungen

I. Die Gebietsbezogenheit der Handwerksinnungen

1. Die Irrelevanz der körperschaftlichen Qualifizierung der Handwerksinnungen

Handwerksinnungen sind kraft bundesgesetzlicher Anordnung des § 53 S. 1 HwO Körperschaften des öffentlichen Rechts. Gemeinhin werden sie als Personalkörperschaften qualifiziert⁶ – ebenso wie die Handwerkskammern⁷. Kennzeichnend für Personalkörperschaften ist, dass sich die Mitgliedschaft in ihnen nach bestimmten individuellen Eigenschaften richtet. Personalkörperschaften verfügen zwar in der Regel über ein bestimmtes Gebiet, in dem ihre Mitglieder ihren Sitz haben. Zwingend ist eine solche Gebietsbezogenheit indes nicht. Dies belegt das Beispiel der staatlichen Hochschulen. Sie werden – trotz anstaltlicher Elemente⁸ – nach wie vor als Personalkörperschaft qualifiziert⁹, obwohl die Mitgliedschaft nicht auch gebietsabhängig ist und Hochschulen deshalb – anders als die Handwerkskammern oder Innungen – keine territorialen Bezüge aufweisen. Nicht völlig einsichtig ist, dass die Industrie- und Handelskammern im Unterschied zu den Handwerkskammern und Innungen als Realkörperschaften – die Mitgliedschaft in ihnen knüpft an Eigentum oder Besitz an – qualifiziert werden¹⁰. Betriebsstättenabhängig¹¹ ist nämlich nicht nur die Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer (§ 2 Abs. IHK-G), sondern mittlerweile auch diejenige in der Handwerksinnung (§ 52 Abs. 1 S. 1 HwO) und auch in der Handwerkskammer (§ 90 Abs. 2 HwO).

Obwohl die Handwerksinnungen – ebenso wie die Handwerkskammern – über einen Bezirk verfügen, in dem sie ihre Tätigkeit entfalten und von dem auch die Innungsmitgliedschaft abhängt, verbietet sich eine Qualifizierung als Gebietskörperschaft. Denn kennzeichnend für Gebietskörperschaften ist nicht nur, dass die Mitgliedschaft in ihnen gebietsabhängig ist, sondern auch, dass sie über eine allgemeine Zuständigkeit für ihre Gebiet verfügen

⁶ *Leisner*, in: ders., 2016, § 53 Rn. 3; *Wallerath*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009, § 5 Rn. 9; *Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 18.

⁷ *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016, § 60 Rn. 26; *Ziekow*, a.a.O., § 4 Rn. 18.

⁸ Näher *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 173.

⁹ *Wallerath*, a.a.O., § 5 Rn. 9; *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2016, § 6 Rn. 16; *Mayer/Kopp*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1985, S. 520.

¹⁰ *Sodan/Ziekow*, a.a.O., § 60 Rn. 26; *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 8 Rn. 12; *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2014, Rn. 91; *Wallerath*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009, § 5 Rn. 9; *Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 18; vgl. dagegen aber *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 99 Rn. 25 f., der Industrie- und Handelskammern ebenso wie die anderen in Rn. 25 genannten Kammern nicht bei den Realkörperschaften (Rn. 26) verortet; dazu auch *ders.*, ebenda, § 85 Rn. 35.

¹¹ Gerade damit wird die Zuordnung der Industrie- und Handelskammern zu den Realkörperschaften begründet, z.B. *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016, § 60 Rn. 26.

und generelle Hoheitsgewalt über ihre Mitglieder ausüben¹². Dies trifft auf Handwerksinnungen ebenso wie auf Handwerkskammern nicht zu¹³.

Rückschlüsse auf die Frage, ob Innungen über ein zusammenhängendes Innungsgebiet verfügen müssen, lässt eine genaue körperschaftliche Einordnung indes nicht zu. Wollte man die Innungen als Gebietskörperschaften qualifizieren, ließe sich hieraus kein Erfordernis eines zusammenhängenden Innungsbezirks ableiten, obwohl die Gebietskörperschaft die stärkste territoriale Affinität aufweist. Dies belegen mehrere Fälle, in denen zu Gebietskörperschaften Exklaven innerhalb anderer Gebietskörperschaften gehören oder gehörten. Das betraf das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg, das über kein zusammenhängendes Staatsgebiet mehr verfügte – zwischen dem ostpreußischen und dem übrigen Reichsgebiet lag Polen –, mehrere zu West-Berlin gehörende Exklaven, die von DDR-Territorium umgeben waren¹⁴, und betrifft aktuell die von schweizer Hoheitsgebiet umgebene, zu Baden-Württemberg gehörende Gemeinde Büsingen sowie die von baden-württembergischen Hoheitsgebiet umgebene hessische Gemeinde Neckarsteinbach¹⁵.

Umgekehrt darf von der bloßen Qualifizierung der Innungen als Personalkörperschaften nicht auf eine größere Offenheit für einen nicht zusammenhängenden Innungsbezirk oder Innungsexklaven geschlossen werden. Zwar müssen Personalkörperschaften nicht zwingend über ein bestimmtes Territorium verfügen. Auch ist es im Ausgangspunkt zutreffend, dass ein gesetzlich vorgeschriebener Bezirk der Personalkörperschaft ein Mittel ist, aufgrund bestimmter Anknüpfungsmerkmale einen Personenkreis festzulegen, auf den sich die damit zugleich konkretisierten Körperschaftsaufgaben beziehen und der die Personalkörperschaft als eigene Einrichtung trägt¹⁶. Diese Funktion erfüllt sowohl ein geografisch zusammenhängender als auch nicht zusammenhängender Bezirk. Maßgeblich für die Bezirksabgrenzung sind aber nicht allgemeine, letztlich nicht zwingende staats- und verwaltungstheoretische Erwägungen, sondern die einfachgesetzlichen Vorgaben.

2. Die gesetzliche Grundentscheidung des § 52 Abs. 1 HwO

Die Gebietsbezogenheit der Innungen als solche ordnet § 52 Abs. 1 S. 1 HwO an. Danach gehört zu einer Innung ein bestimmtes Territorium, der Innungsbezirk. Es muss sich um einen abgegrenzten Bezirk handeln. Dies folgt aus der Formulierung des § 52 Abs. 1 S. 1 HwO „innerhalb eines be-

¹² *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 21 Rn. 9; *Mayer/Kopp*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1985, S. 520.

¹³ So *Meyer*, GewArch 2006, 305 zu den Kammern.

¹⁴ Dazu West-Berlin-Wikipedia.

¹⁵ Dazu *Brandt/Fitkau*, unter: http://www.deutschlandfunkkultur.de/wechsel-des-bundeslandes-neckarsteinach-will-weg-aus-hessen.1001.de.html?dram:article_id=309506 [letzter Zugriff: 22.08.2017].

¹⁶ So nahezu wörtlich zu den Kammern *Meyer*, GewArch 2006, 305.

stimmten Bezirks“ sowie aus dem Ausschließlichkeitsgrundsatz des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO, der ebenfalls einen ganz bestimmten Innungsbezirk voraussetzt. Eine Innung, die wie etwa die staatlichen Hochschulen aus Mitgliedern ohne jegliche territoriale Gemeinsamkeit besteht, lässt § 52 Abs. 1 HwO nicht zu. Weitere territoriale Vorgaben enthält diese Vorschrift nicht. Sie lassen sich § 52 Abs. 2 u. 3 HwO entnehmen.

II. Die territorialen Vorgaben des § 52 Abs. 2 und 3 HwO

1. Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 und 3 HwO

a) Die fünf gebietsbezogenen Vorgaben

§ 52 Abs. 2 und 3 HwO enthält fünf verschiedene Vorgaben für die Abgrenzung der Innungsbezirke¹⁷:

- Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO)
- Mitgliederabhängige Leistungsfähigkeit der Innung (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO)
- Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO)
- Deckung des Innungsbezirks mit mindestens einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises (§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO)
- Handwerkskammerbezirk als prinzipielle Obergrenze (§ 52 Abs. 3 S. 1 HwO)

Bei den drei ersten Kriterien handelt es sich um (sehr) unbestimmte Rechtsbegriffe. Diese drei Kriterien und das fünfte sind zudem in Soll-Vorschriften eingebunden. Hinzu kommen Ausnahmeregelungen, die den Genehmigungsbehörden teils *expressis verbis* (§ 52 Abs. 2 S. 3 HwO), teils ihrem Telos nach (§ 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO) Ermessen einräumen.

Rechtsprechung und Literatur haben sich vor allem zum (Rang-)Verhältnis zwischen diesen fünf Kriterien geäußert, z. T. aber auch zur Frage von Entscheidungsspielräumen der Normanwender (Innungen, Handwerkskammern, Behörden und Gerichte)¹⁸. Vor einer Beantwortung dieser verschiedenen, z. T. sehr speziellen Fragestellungen soll eine (kurze) Analyse der

¹⁷ Fast identische Aufzählung *Roellecke*, GewArch 1987, 105; ähnlich *Zimmermann*, GewArch 2006, 275 ff. Insbesondere BVerwGE 90, 88 ff.; GewArch 1962, 90 ff.; GewArch 1972, 333 ff.; GewArch 1996, 163; GewArch 2000, 493 f.; OVG Münster GewArch 1975, 92 f.; GewArch 1989, 197 ff.; OVG Bremen GewArch 2000, 490 ff.; VG Minden GewArch 1976, 300 ff.; VG Hannover GewArch 2009, 210 f.; GewArch 2011, 362 ff.; VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris = GewArch 2017, 302 ff.; *Fröhler/Dannbeck*, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 34 ff.; *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 44 ff.; *dies.*, GewArch 1976, 313 ff.; *Kreppner*, GewArch 1971, 121 ff.; *Chr. Fröhler*, GewArch 1983, 256 ff.; *Roellecke*, GewArch 1987, 105 ff.; *Zimmermann*, GewArch 2006, 274 ff.; *Dürr*, GewArch 2009, 56 ff.

Strukturen der Normen des § 52 Abs. 2 und 3 HwO stehen. Denn sie sind nicht ohne Bedeutung für die Klärung der Anschlussfragen.

b) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO

Üblicherweise wird bei der Struktur öffentlich-rechtlicher Vorschriften zwischen Tatbestand (bestimmte Rechtsbegriffe und unbestimmte Rechtsbegriffe mit oder ohne Beurteilungsspielraum) und Rechtsfolge (mit oder ohne Ermessensspielraum) unterschieden¹⁹. Daneben gibt es Vorschriften, die keine Tatbestandsvoraussetzungen nennen, die erfüllt sein müssen, damit eine bestimmte Rechtsfolge eintritt, insbesondere eine bestimmte behördliche Entscheidung getroffen werden muss, soll oder darf. Vielmehr geben diese Rechtsvorschriften dem Rechtsanwender ein oder mehrere Ziele vor, die es zu erreichen gilt. Dies wird als Final- oder Zweckprogramm bezeichnet²⁰. Klassisches Beispiel ist § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB²¹. Diese Vorschrift enthält keinen Tatbestand, von dem auf eine Rechtsfolge zu schließen ist. Vielmehr weist sie einen Anwendungsbereich auf – Inhalt von Bauleitplänen – und verschiedene Zielvorgaben (Final-, Zweckprogramm oder Weisungsgehalt)²². Von Bedeutung ist nicht die methodische Zuordnung von Rechtsnormen als solche, vielmehr sind es ihre Konsequenzen. Den zweck- und finalgeprägten Rechtsnormen werden eine lediglich gelockerte Rechtsbindung der Rechtsanwender und eine ihr korrespondierende beschränkte gerichtliche Kontrollmöglichkeit zugeschrieben²³.

Wie sich die Grundnorm des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO in diese Systematik einpassen lässt, wurde bislang noch nicht näher diskutiert. Ansätze finden sich lediglich bei *Fröhler/Dannbeck*. Sie entnehmen dieser Vorschrift ein Optimierungsgebot. Danach seien die Leistungsfähigkeit der Innung und die Möglichkeit des einzelnen Handwerkers zur Teilnahme am Innungsleben in das bestmögliche Verhältnis zu bringen; § 52 Abs. 2 S. 1 HwO schreibe die optimale Lösung vor²⁴. Rechtsvorschriften mit Optimierungsgeboten gehören zur Gruppe der oben beschriebenen Rechtsnormen mit Ziel- und Zweckvorgaben, wobei es die Vorgaben in möglichst hohem Maße zu erreichen gilt²⁵. Dennoch räumen auch solche Optimierungsvorschriften dem Rechts-

¹⁹ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 311 ff., zu Überschneidungen Rn. 380 ff.

²⁰ *Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 265; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 7 Rn. 63.

²¹ Diese Vorschrift lautet: Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten; weitere Beispiele nennt *Maurer*, a.a.O.

²² So die Terminologie von *Reimer*, a.a.O., Rn. 265.

²³ *Franzius*, in: *Hofmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 4 Rn. 15 ff.; *Reimer*, ebenda, § 9 Rn. 81; *Maurer*, a.a.O., § 7 Rn. 63.

²⁴ Nahezu wörtlich *Fröhler/Dannbeck*, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 35.

²⁵ *Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 266.

anwender gewisse gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbare Entscheidungsspielräume ein²⁶.

Um eine solche Optimierungsvorschrift handelt es sich bei § 52 Abs. 2 S. 1 HwO entgegen *Fröhler/Dannbeck* nicht. Zwar enthält diese Vorschrift Zielvorgaben, nämlich die Leistungsfähigkeit der Innung und die Integrationsmöglichkeit ihrer Mitglieder sowie die Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete. Allerdings ist nur die Leistungsfähigkeit der Innungen als solche genannt und nicht eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit. Auch wird lediglich die Möglichkeit der Innungsmitglieder zur Teilnahme am Innungsleben (Integrationsmöglichkeit) genannt und eben nicht ein möglichst hohes Maß an Integrationschancen. Hätte der Gesetzgeber ein Optimierungsgebot statuiert, hätte er dies sprachlich zum Ausdruck gebracht – durch Formulierungen wie „möglichst leistungsfähig“ und „möglichst effektiv teilnehmen können“²⁷.

Immerhin verbleibt aber die Möglichkeit, § 52 Abs. 2 S. 1 HwO als bloßes Finalprogramm oder Zielvorgabe zu qualifizieren²⁸, die dem Normanwender lediglich die Abwägung und den Ausgleich verschiedener Interessen und Belange aufgabe. Dafür spricht, dass § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nicht nach dem klassischen wenn (Tatbestand)- dann (Rechtsfolge)-Schema konditional aufgebaut ist, sondern eben Zielvorgaben nennt. Andererseits betreffen zweck- und final geprägte Rechtsvorschriften in der Regel Planungsfälle, denen komplexe Entscheidungssituationen mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen zugrunde liegen und die deshalb einen Ausgleich im Wege der Abwägung erfordern²⁹.

Um einen derart komplexen planerischen Entscheidungsprozess handelt es sich bei der Abgrenzung eines Innungsbezirks trotz eines unbestreitbaren planerischen Momentums indes nicht. Vielmehr ist eine Bezirksabgrenzung schlicht dann zulässig, wenn sie das Gebot der Schaffung einheitlicher Wirtschaftsgebiete berücksichtigt und die dadurch geschaffene Innung leistungsfähig ist und den Innungsmitgliedern die Möglichkeit zur Teilnahme am Innungsleben bietet.

Die Vorschrift des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO lässt sich, ohne ihren Sinn und Zweck substantiell zu verändern, in das klassische Konditional-, d.h. in das Tatbestands- und Rechtsfolgenschema einpassen. Danach ist die Norm folgendermaßen zu verstehen und zu lesen: Die Abgrenzung eines Innungsbe-

²⁶ Vgl. *Franzius*, a.a.O., § 4 Rn. 7 ff., 18 f.

²⁷ Vgl. dazu etwa § 50 S. 1 BImSchG, wonach schädliche Umwelteinwirkungen „so weit wie möglich vermieden werden“ sollen.

²⁸ So zu § 52 Abs. 2 S. 2 HwO a. F., der als Soll-Vorschrift formuliert war, VG Minden GewArch 1976, 302 r. Sp.

²⁹ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 7 Rn. 63.

zirks ist in der Regel nur zulässig, wenn sie das Gebot der Schaffung einheitlicher Wirtschaftsgebiete berücksichtigt und gewährleistet, dass die Innung leistungsfähig ist und die Innungsmitglieder die Möglichkeit der Teilnahme am Innungsleben haben. Der erste Halbsatz formuliert die Rechtsfolge, der zweite die Tatbestandsvoraussetzungen.

c) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO

§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO ergänzt lediglich den Tatbestand des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und nennt keine Rechtsfolge.

d) Die Normstruktur des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO

§ 52 Abs. 2 S. 3 HwO knüpft zwar an § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO an, trifft aber eine eigenständige Regelung mit Tatbestand und Rechtsfolge. Tatbestand sind die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO, Rechtsfolge ist die Befugnis der Handwerkskammer, eine Bezirksabgrenzung zuzulassen, die von den Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO abweicht.

e) Die Normstruktur des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

Auch § 52 Abs. 3 S. 1 HwO ergänzt den Tatbestand des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO. Er bestimmt, dass der Innungsbezirk den Bezirk der Handwerkskammer grundsätzlich nicht überschreiten darf.

f) Die Normstruktur des § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO

Sowohl § 52 Abs. 3 S. 2 HwO als auch § 52 Abs. 3 S. 3 HwO knüpfen an § 52 Abs. 3 S. 1 HwO an. Sie enthalten eigenständige Regelungen mit Tatbestand und Rechtsfolge. Tatbestand ist die Erstreckung des Innungsbezirks über den Kammerbezirk bzw. über ein Land hinaus, Rechtsfolge sind die jeweils genannten Genehmigungserfordernisse.

2. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO

a) Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO

aa) Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete

aaa) Materielle Bedeutung

§ 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO nennt als erstes gebietsrelevantes Kriterium den Begriff „einheitlicher Wirtschaftsgebiete“. In der bisherigen Rechtsprechung und Literatur zur Frage der Bemessung und Abgrenzung von Innungsbezirken hat dieses Kriterium eine, wenn überhaupt nur untergeordnete Bedeutung gespielt³⁰. Das BVerwG hat es lediglich als zulässigen Aspekt der Ermessensentscheidung, die die Handwerkskammer nach § 52

³⁰ An diesem Befund von *Roellecke*, GewArch 1987, 111 hat sich nicht viel geändert.

Abs. 2 S. 3 HwO zu treffen hat, genannt, ohne den Begriff der einheitlichen Wirtschaftsgebiete näher zu erläutern³¹.

Das VG Berlin thematisiert dieses Kriterium in einer neuen Entscheidung nur ganz kurz. Es lässt ausdrücklich offen, ob ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zwingend einen geografisch zusammenhängenden Innungsbezirk voraussetzt³².

Substantielle literarische Stellungnahmen sind sehr rar. So wird z.B. aus diesem gesetzlichen Tatbestandsmerkmal lediglich das Gebot abgeleitet, dass die Innungsmitglieder unter den gleichen Wirtschaftsbedingungen leben sollen³³. Das für die Gebietsabgrenzung sämtlicher Kammern der gewerblichen Wirtschaft zwar nicht ausdrücklich gesetzlich genannte, aber gleichwohl relevante Kriterium einheitlicher Wirtschaftsgebiete wird als Gebot umschrieben, den Kammerbezirk an den wirtschaftlichen Regionen auszurichten³⁴. *Thomas Günther* fordert im Falle der Fusion von Innungen ohne nähere Begründung „ein zusammenhängendes Innungsgebiet ..., das nicht von anderen Innungen zerschnitten ist“³⁵.

Soweit ersichtlich befasst sich lediglich *Eric Zimmermann* mit diesem gesetzlichen Tatbestandsmerkmal näher³⁶. Er definiert ein einheitliches Wirtschaftsgebiet als „ein Gebiet, das regional in sich geschlossen und abgegrenzt ist“. Die Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets wird nicht auf den rein wirtschaftlichen Aspekt beschränkt – etwa im Wesentlichen vergleichbare Wirtschaftskraft der in einem Gebiet ansässigen Handwerksbetriebe. Vielmehr wird strukturelle, regionale und geografische Homogenität des betreffenden Innungsbezirks gefordert.

Ob die diesbezüglich genannten Kriterien und Beispiele überzeugend und praktikabel sind, kann auf sich beruhen. Eine klare Aussage zur Frage, ob der Innungsbezirk ein **geografisch zusammenhängendes Gebiet** sein muss, trifft *Zimmermann* nicht. Allerdings ist insoweit ein argumentum a fortiori naheliegend: Wenn schon ein Berg, ein See oder Wald, die zwei Regionen voneinander trennen, als möglicher Grund für die Annahme geografischer Inhomogenität genannt werden³⁷, muss dies in gesteigertem Maße und damit erst recht für ein nicht geografisch zusammenhängendes Gebiet gelten. Jedoch wird nicht ganz klar, welche Konsequenz aus einer strukturel-

³¹ BVerwG GewArch 2000, 493; BVerwG GewArch 1962, 92, 1. Abs. a. E. nennt dieses Tatbestandsmerkmal lediglich, misst ihm dann aber keinerlei Bedeutung mehr zu.

³² VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 36.

³³ *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 n. 38.

³⁴ *Meyer*, GewArch 2006, 310.

³⁵ *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 55, vgl. auch Rn. 56.

³⁶ *Zimmermann*, GewArch 2006, 275.

³⁷ *Zimmermann*, GewArch 2006, 275.

len, regionalen oder geografischen Verschiedenartigkeit gezogen wird. Einerseits heißt es, sie könnten „dazu beitragen“, kein einheitliches Wirtschaftsgebiet mehr anzunehmen. Gleich im Anschluss hieran heißt es: „Weist ein Wirtschaftsgebiet strukturelle, regionale oder geografische Verschiedenheiten auf, ist es nicht mehr einheitlich und kann dann keinen Innungsbezirk mehr darstellen“³⁸.

Eindeutig ist die Position von *Wolfram Dürr*. Im Zusammenhang mit der Fusion von Kreishandwerkerschaften wird dezidiert die Auffassung vertreten, eine Bildung von Kreishandwerkerschaften, die kein geschlossenes Gebiet umfassten, komme nicht in Betracht³⁹. Denn von einheitlichen Wirtschaftsgebieten könne dann nicht mehr die Rede sein. Darauf, dass die Vorschriften über die Kreishandwerkerschaften für deren Bezirk das Gebot der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes weder unmittelbar noch mittelbar im Wege der Verweisung auf § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO statuieren, kommt es an dieser Stelle nicht an⁴⁰. Wenn es auf welchem Wege auch immer für die Kreishandwerkerschaften gelten sollte und die Einheitlichkeit des vom Kreishandwerkerschaftsbezirk umfassten Wirtschaftsgebietes daran scheitern sollte, dass es geografisch nicht zusammenhängt, muss diese Konsequenz erst recht für den Innungsbezirk gezogen werden.

Richtigerweise ist bei der Auslegung des Kriteriums „einheitlicher Wirtschaftsgebiete“ ein ökonomischer Maßstab anzulegen. Zwar ist es vom Gesetzeswortlaut durchaus gedeckt, auch auf andere wie soziale, kulturelle oder eben auch geografische Aspekte abzustellen. Denn § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO lässt die Lesart zu, dass das Wirtschaftsgebiet, auf das sich der Innungsbezirk erstreckt, in einem weit verstandenen Sinn einheitlich sein muss. Dies liefe auf das Gebot hinaus, den Zuschnitt des Innungsbezirks nach den bestehenden Lebensverhältnissen auszurichten, die einheitlich sein müssen.

Ein solches Gebot der Berücksichtigung einheitlicher Lebensverhältnisse statuiert § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO jedoch nicht. Dies folgt aus der in § 52 Abs. 1 S. 1 HwO formulierten gesetzlichen Aufgabe der Innungen, die gemeinsamen **gewerblichen** Interessen ihrer Mitglieder zu fördern. Der gesetzliche Auftrag der Innungen ist wirtschaftlicher Natur. Eine darüber hinausgehende soziale, kulturelle, allgemeinpolitische oder sonst wie geartete Zweckrichtung kommt ihnen nicht zu. Die Innungen sind nicht dem Ziel der Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Innungsbezirk verpflichtet. Am wirtschaftsbezogenen gesetzlichen Auftrag der In-

³⁸ Zimmermann, GewArch 2006, 275.

³⁹ Dürr, GewArch 2009, 57.

⁴⁰ Dazu S. 120 f.

nungen muss sich auch die Auslegung des § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO orientieren. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass die Wahrnehmung der vielen in § 54 Abs. 1-3 HwO genannten Einzelaufgaben über den Bereich des rein Wirtschaftlichen ausstrahlt. Die wirtschaftliche Zielrichtung der Innungstätigkeiten belegt auch § 54 Abs. 4 HwO, der wiederum auf die Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Innungsmitglieder abstellt.

Unter Berücksichtigung dieses Innungszwecks statuiert § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO das **Gebot der wirtschaftlichen Einheit des Innungsbezirks**. Danach soll vermieden werden, dass der Innungsbezirk aus wirtschaftlich strukturell inhomogenen Gebieten besteht. Eine darüber hinausgehende Bedeutung kommt dieser Vorschrift nicht zu. Hätte der Gesetzgeber eine andere Intention verfolgt, hätte er dies klar zum Ausdruck gebracht – etwa durch Formulierungen, wie sie Art. 72 Abs. 2 GG enthält. Eine ganz andere Frage ist, ob dies in Anbetracht der in § 52 Abs. 1 S. 1 und § 54 Abs. 4 HwO normierten wirtschaftlichen Zweckrichtung der Innungen systemgerecht und zulässig wäre.

Klare Kriterien für die Beantwortung der Frage, wann ein Gebiet als wirtschaftlich einheitlich qualifiziert werden kann, gibt es naturgemäß nicht. Im Ausgangspunkt muss wieder auf die Innungstradition abgestellt werden. Die Innungsstruktur ist traditionell kleinräumig. Das betrifft deren Innungsbezirk und wirkt sich auf den Mitgliederkreis und die Mitgliederzahl aus⁴¹. Dieser Befund lag auch der Schaffung des § 6 Abs. 1 der Ersten Handwerksverordnung vom 15.06.1934⁴² zugrunde. In dieser Vorschrift wurde das Gebot der Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete erstmals genannt. Bis heute gilt es unverändert fort. Hiervon ausgehend hat sich die Beantwortung der Frage, ob es sich bei dem fraglichen Innungsbezirk um ein wirtschaftlich einheitliches Gebiet handelt, an den wirtschaftlichen Strukturen und Gegebenheiten des Gebiets zu orientieren. Parameter sind vor allem Art, Ausmaß und Verhältnis der verschiedenen Wirtschaftsbranchen zueinander – etwa Schwerindustrie, Handel, Dienstleistung, freie Berufe, Landwirtschaft und eben Handwerk und handwerksähnliches Gewerbe – sowie die wirtschaftliche Leistungskraft des Gebietes, wobei die Leistungskraft der Betriebe des Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes im Vordergrund steht. Von Bedeutung können auch die Beschäftigungsquote und die Kaufkraft in diesem Gebiet sein; sie sind ebenfalls Indikatoren für die wirtschaftliche Gesamtsituation.

⁴¹ Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010, S. 695 f.

⁴² RGBI. I, S. 130.

Im Ergebnis kommt der Wirtschaftsstruktur eines Gebiets für die Abgrenzung der Innungsbezirke aber nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Dies beruht auf zwei Gründen.

(1) Nach § 52 Abs. 2 S. 2 HwO hat sich der Innungsbezirk mindestens mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises zu decken. Nach § 52 Abs. 2 S. 2 HwO a. F. (Geltung bis zum 31.12.1993) war die Deckung mit einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis als Regelfall vorgeschrieben. Erfüllt eine neuzugründende Innung die Mindestvorgaben des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO, deckt sich ihr Bezirk also mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises, erübrigt sich eine Prüfung, ob dieser Innungsbezirk ein einheitliches Wirtschaftsgebiet umfasst. Die Systematik des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO legt die Annahme nahe, dass der Gesetzgeber das Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises als einheitliches Wirtschaftsgebiet versteht⁴³. Eine Innungssatzung allein mit dem Argument nicht zu genehmigen, das Gebiet des Landkreises, das der Innungsbezirk umfassen solle, sei kein einheitliches Wirtschaftsgebiet, wäre unzulässig. Innungsfreie Landkreise oder kreisfreie Städte entsprechen nicht dem Anliegen der HwO, im Bundesgebiet flächendeckend Innungen zu ermöglichen.

Raum für eine Prüfung des Kriteriums „einheitliche Wirtschaftsgebiete“ besteht theoretisch, wenn der Innungsbezirk die Gebiete mehrerer Landkreise oder kreisfreier Städte umfassen soll. Denn § 52 Abs. 2 S. 2 HwO ist dahingehend auszulegen, dass sich der Innungsbezirk mindestens mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises decken muss, sich aber auch über das vollständige Gebiet mehrerer kreisfreier Städte oder Landkreise erstrecken darf⁴⁴. Gerade im zuletzt genannten Fall müssen die Organisationsprinzipien des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und damit auch das Gebot der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete einer genauen Prüfung unterzogen werden⁴⁵. Zu berücksichtigen ist allerdings zum einen, dass die Mehrkreisigkeit eines Innungsbezirks kein gesetzlicher Ausnahmefall i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 3 HwO ist⁴⁶, und zum anderen, dass die Organisationsprinzipien des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO auch im Falle der bloßen Einkreisigkeit eines Innungsbezirks erfüllt sein müssen. Deshalb wäre einer Innungssatzung die Genehmigung (grundsätzlich) zu versagen, wenn eine einkreisige Innung nicht leistungs- oder integrationsfähig i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO wäre. In einem solchen Fall müsste an eine andere materiell-personelle Ausrichtung ge-

⁴³ Vgl. VG Minden GewArch 1976, 302 r. Sp.: der ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bildende Stadtkreis B. BVerwG GewArch 2000, 493; OVG Bremen GewArch 2000, 492.

⁴⁵ So nahezu wörtlich BVerwG GewArch 2000, 493.

⁴⁶ Dies betont zu Recht OVG Bremen GewArch 2000, 492; bestätigt von BVerwG GewArch 2000, 493 r. Sp. 2. Abs. a. E.

dacht werden – Bildung einer Sammelinnung – oder an einen kreisübergreifenden Zuschnitt. Demgegenüber muss im Falle einer einkreisigen Innung der Aspekt der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete neben dem oben genannten Grund auch deshalb außer Betracht bleiben, weil eine wirtschaftliche Inhomogenität des Innungsbezirks weder durch eine andere materiell-personelle Ausrichtung noch durch einen anderen räumlichen Zuschnitt des Innungsbezirks bereinigt werden kann, wenn der Innungsbezirk den Regelatbestand des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllen soll⁴⁷.

(2) Dem Kriterium der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete kommt vor allem aus einem zweiten Grund nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Dieses Kriterium ist bei der Abgrenzung des Innungsbezirks lediglich zu **berücksichtigen**. Insoweit besteht ein grundlegender Unterschied zu den beiden anderen Ordnungsprinzipien des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO (Leistungsfähigkeit und Integrationsmöglichkeit). Bei diesen beiden Tatbestandsvoraussetzungen handelt es sich um Vorgaben, die (grundsätzlich) erfüllt sein müssen. Trotz der Formulierung des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO als (bloße) Sollvorschrift sind Fälle, in denen die Satzung einer nichtleistungsfähigen Innung genehmigungsfähig wäre, nicht denkbar. Demgegenüber handelt es sich beim Merkmal der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete um kein zwingendes oder zumindest Soll-Kriterium in dem Sinn, dass die Genehmigung der Innungssatzung verweigert werden soll, wenn der Innungsbezirk in wirtschaftlicher Hinsicht nicht hinreichend einheitlich ist. Gesetzessystematisch ist die Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete nicht einmal ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. Tatbestandsmerkmal ist insoweit lediglich das Gebot zur **Berücksichtigung** des Aspekts einheitlicher Wirtschaftsgebiete. Das Berücksichtigungsgebot ist zudem ein sehr weiches Kriterium und eröffnet den Innungen einen weiten Entscheidungsspielraum.

Die wirtschaftliche Einheitlichkeit eines Innungsbezirks ist lediglich ein Aspekt, der bei der Abgrenzung des Innungsbezirks mit zu erwägen ist. Entscheidend sind die in § 52 Abs. 2 S. 1 HS 2 HwO genannten Tatbestandsmerkmale der Leistungsfähigkeit und Integrationskraft⁴⁸ der Innung. Ist eines dieser Kriterien nicht erfüllt, soll die Innung mit diesem Innungsbezirk in der Regel nicht errichtet und eine entsprechende Satzung nicht genehmigt werden; Ausnahmen sind nur im Hinblick auf die Integrationskraft denkbar⁴⁹. Die wirtschaftliche Einheitlichkeit des Innungsbezirks ist ein Aspekt, der in die Beurteilung der (voraussichtlichen) Leistungs- und Integrations-

⁴⁷ Zwar wäre es denkbar, die wirtschaftliche Inhomogenität durch einen kreisunterschreitenden Innungsbezirk zu beseitigen; dies entspräche aber nicht der Mindestvorgabe des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO und wäre ein Ausnahmefall i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 3 HwO.

⁴⁸ Terminus von *Roellecke*, *GewArch* 1987, 105.

⁴⁹ Näher S. 31 ff.

fähigkeit der Innung einzustellen ist. Der Grad der wirtschaftlichen Einheitlichkeit des Innungsbezirks wirkt sich auf die Leistungsfähigkeit und Integrationskraft der Innung aus. So kann etwa die strukturelle wirtschaftliche Inhomogenität eines Innungsbezirks, die dadurch bedingt ist, dass er aus zwei Landkreisen mit überwiegend großen und sehr wirtschaftsstarken Innungsbetrieben und einem Landkreis mit ganz überwiegend kleinen und wirtschaftsschwachen Betrieben besteht, dazu führen, dass den Inhabern der kleinen Betriebe aufgrund der in mehrfacher Hinsicht bestehenden Dominanz der Inhaber der großen Betriebe die Teilnahme am Innungsleben erschwert wird. Solange aber die wirtschaftliche Inhomogenität des Innungsbezirks weder die Leistungsfähigkeit noch die Integrationskraft der Innung substantiell schwächt, steht sie der Errichtung einer solchen Innung nicht entgegen. Die wirtschaftliche Einheitlichkeit des Innungsbezirks ist weder eine Muss- noch eine Soll-Voraussetzung des Innungsbezirks⁵⁰ i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO.

Dieses aus Wortlaut und Systematik des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO folgende Ergebnis wird durch § 52 Abs. 2 S. 3 HwO bestätigt. Der Zuschnitt eines Innungsbezirks, der das Gebiet mehrerer kreisfreier Städte oder Landkreise umfasst, bedarf keiner Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO⁵¹, denn er unterfällt bereits der Grundnorm des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO⁵². Wäre die wirtschaftliche Einheitlichkeit des Innungsbezirks eine zwingende Voraussetzung für dessen Zuschnitt, wäre die nach § 56 Abs. 1 HwO erforderliche Genehmigung der Satzung einer mehrkreisigen Innung häufig nicht möglich. Denn die wirtschaftliche Inhomogenität mehrkreisiger Innungsbezirke dürfte keine Seltenheit sein. Selbst wenn man solche Fälle unter die Ausnahmegvorschrift des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO subsumieren wollte – was wie soeben gesagt nicht zutreffend wäre –, käme die Erteilung einer Genehmigung nach dieser Vorschrift grundsätzlich nicht in Betracht, wenn die wirtschaftliche Einheitlichkeit des Innungsbezirks ein Soll-Kriterium des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO wäre. Denn auch Ausnahmegenehmigungen nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO dürfen nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind.

Schließlich werden das hier vertretene Verständnis des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und die Handhabung des Tatbestandsmerkmals der einheitlichen Wirtschaftsgebiete sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht durch die schiere Existenz von Landes- und Bundesinnungen bestätigt. Innungen, die sich auf das gesamte Gebiet eines Landes oder gar des Bundes er-

⁵⁰ A. A. Zimmermann, GewArch 2006, 275.

⁵¹ BVerwG GewArch 1996, 163; GewArch 2000, 493; a. A. Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 43.

⁵² BVerwG GewArch 2000, 493; GewArch 1996, 163; OVG Bremen GewArch 2000, 492.

strecken, verfügen ersichtlich über keinen Innungsbezirk, der dem Grundsatz der wirtschaftlichen Einheitlichkeit auch nur annähernd genügt. Handelte es sich bei diesem Grundsatz um ein Soll-Erfordernis, wären Landes- und Bundesinnungen grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Auch die nach § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO erforderliche Genehmigung darf grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind. Diese Vorschrift normiert die Grundvoraussetzungen, die sämtliche Innungen unabhängig von ihrem Bezirkszuschnitt erfüllen sollen.

Daraus, dass nur § 52 Abs. 2 S. 3 HwO, nicht aber auch § 52 Abs. 3 HwO auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO verweist, darf nicht der Schluss gezogen werden, Innungen mit handwerkskammerübergreifenden Innungsbezirken bräuchten die Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nicht zu erfüllen. Das Gegenteil hat das BVerwG bereits im Jahr 1961 festgestellt. In dieser Entscheidung heißt es: „In einem solchen Fall kann es daher, um den nach § 47 Abs. 2 S. 1 HwO für die Abgrenzung des Innungsbezirks maßgebenden Gesichtspunkten gerecht werden zu können, durchaus angebracht, ja bisweilen sogar geboten sein, von der nach § 47 Abs. 3 S. 2 HwO zulässigen Erstreckung des Innungsbezirks über den Bezirk der Handwerkskammer hinaus Gebrauch zu machen“⁵³.

§ 47 Abs. 2 S. 1 HwO in der Fassung, die der bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung zugrunde lag, ist wortlautidentisch mit § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. Gleiches gilt für § 47 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO a. F. im Hinblick auf § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO. Das BVerwG ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen der für die Innungsbezirksabgrenzung einschlägigen Grundnorm des § 47 Abs. 2 S. 1 HwO a. F. (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO) auch für kammerbezirksüberschreitende Innungsbezirke nach § 47 Abs. 3 HwO a. F. (§ 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO) erfüllt sein müssen. Der fehlende Verweis in § 47 Abs. 3 HwO a. F. auf § 47 Abs. 2 S. 1 HwO a. F. stand dem nicht entgegen. Der ausdrückliche Verweis des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO dient lediglich der Klarstellung. Der in § 52 Abs. 3 HwO fehlende Verweis auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO ist deshalb ebenso rechtlich bedeutungslos wie der in § 47 Abs. 3 HwO a. F. fehlende Verweis auf § 47 Abs. 2 S. 1 HwO a. F. Damit gilt für Landes- und Bundesinnungen in gesteigertem Maße: Wäre der Grundsatz der wirtschaftlichen Einheitlichkeit i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 1 HS 1 HwO ein strenges und grundsätzlich zu erfüllendes Erfordernis, wären Landes- und Bundesinnungen prinzipiell nicht genehmigungsfähig, weil von den Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO grundsätzlich nicht dispensiert werden darf.

⁵³ BVerwG GewArch 1962, 92.

bbb) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden: Das in § 52 Abs. 2 S. 1 genannte Tatbestandsmerkmal „einheitlicher Wirtschaftsgebiete“ statuiert kein Gebot des geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, schliesse es einen Innungsbezirk, der über kein zusammenhängendes Gebiet verfügt, nicht aus. Denn das Kriterium einheitlicher Wirtschaftsgebiete muss nur berücksichtigt, aber nicht zwingend erfüllt werden.

ccc) Kein Beurteilungsspielraum der Gesetzesanwender

Der Rechtsbegriff der einheitlichen Wirtschaftsgebiete als solcher räumt den Gesetzesanwendern, d.h. den Innungen, Handwerkskammern und Behörden, keinen Beurteilungsspielraum ein, der im Streitfall gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Zwar handelt es sich um einen reichlich unbestimmten Rechtsbegriff. Zudem existieren bislang keine genauen Vorgaben der Rechtsprechung und Literatur, die zu seiner Konturierung herangezogen werden können. Allerdings darf allein von der Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs und der Schwierigkeit, ihn im Einzelfall mangels genauer Vorgaben vor allem der Rechtsprechung zuverlässig konkretisieren zu können, auf keinen Beurteilungsspielraum geschlossen werden. Der Rechtsbegriff „Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete“ unterfällt keiner der in Rechtsprechung und Literatur anerkannten Fallgruppen, in denen ein Beurteilungsspielraum zuerkannt wird⁵⁴. Insbesondere setzt seine Anwendung keinen höchstpersönlichen Akt wertender Erkenntnis und keine (umwelt- oder wirtschaftsbezogene) Prognose-, Planungs- oder Risikoentscheidung voraus.

In der Praxis dürfte sich die Frage nach einem Beurteilungsspielraum und der gerichtlichen Kontrolldichte indes kaum jemals stellen. Dies beruht darauf, dass der Innungsbezirk kein einheitliches Wirtschaftsgebiet sein muss. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO statuiert nicht einmal einen entsprechenden Grundsatz, von dem nur ausnahmsweise abgewichen werden darf. Vielmehr besteht lediglich eine Pflicht, dieses Kriterium zu berücksichtigen. Eine wirkungsvolle gerichtliche Kontrolle der Beachtung dieser Pflicht ist kaum möglich.

bb) Leistungsfähigkeit der Innung

Die Leistungsfähigkeit der Innung ist das zentrale, ganz im Vordergrund stehende gesetzliche Tatbestandsmerkmal des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, das für die Abgrenzung des Innungsbezirks bestimmend ist⁵⁵. Die Leistungsfähigkeit einer Innung hängt zwar von der Anzahl ihrer Mitglieder ab. Das folgt

⁵⁴ Dazu *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 362 ff.

⁵⁵ So bereits *Chr. Fröhler*, *GewArch* 1983, 257.

schon daraus, dass die Innung eine Personalkörperschaft ist, ohne Mitglieder nicht existieren kann und sich primär aus den Mitgliedsbeträgen finanziert, obwohl § 73 Abs. 1 S. 1 HwO als vorrangige Einnahmequelle die Vermögenserträge und andere Einnahmen wie insbesondere die Benutzungsgebühren (§ 73 Abs. 2 HwO) nennt. Dieser Mitgliederabhängigkeit der Innung und ihrer Leistungsfähigkeit trägt § 52 Abs. 2 S. 1 HwO dadurch Rechnung, dass er als Grund und Bezugsgröße der zu erreichenden Leistungsfähigkeit die Zahl der Innungsmitglieder nennt. Allerdings fordert das Gesetz ersichtlich keine Mindestmitgliederzahl. Sie lässt sich ihm auch nicht im Wege der Auslegung entnehmen⁵⁶. Entscheidend ist nicht die Mitgliederzahl, sondern die Leistungsfähigkeit⁵⁷. Ist eine Innung trotz kleiner Mitgliederzahl leistungsfähig, genügt dies der Vorgabe des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO.

Maßgeblich für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Innung ist in personeller Hinsicht, ob die gesetzlichen Organe des § 60 HwO besetzt werden können, und in materieller Hinsicht, ob jedenfalls die Pflichtaufgaben des § 54 Abs. 1 HwO erfüllt werden können⁵⁸. Ist eine Innung nicht in der Lage, die Aufgaben des § 54 Abs. 2 HwO zu erfüllen, die wegen der gesetzlichen Formulierung als Sollaufgaben im Normalfall erfüllt werden müssen, ist dies zumindest ein sehr starkes Indiz für fehlende Leistungsfähigkeit. Hinzu kommt, dass eine Innung nach § 76 Nr. 3 HwO aufgelöst werden kann, wenn die Erfüllung der gesetzlichen (oder satzungsmäßigen) Aufgaben gefährdet ist.

Zu beachten ist, dass § 52 Abs. 2 S. 1 HwO kein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit der Innung verlangt. Nicht einmal eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit ist gefordert. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO statuiert kein Optimierungsgebot. Vielmehr genügt Leistungsfähigkeit als solche.

Die Abgrenzung des Innungsbezirks hat zwar die Leistungsfähigkeit der Innung zu gewährleisten. Das Kriterium der Leistungsfähigkeit schreibt aber keinen bestimmten geografischen Bezirksschnitt vor und schließt auch keinen bestimmten Zuschnitt von vornherein aus. Aus dem Gebot der Leistungsfähigkeit lässt sich auch kein Erfordernis eines **geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks** ableiten. Besteht die erforderliche Leistungsfähigkeit der Innung auch im Falle eines nicht zusammenhängenden

⁵⁶ Vgl. demgegenüber *Honig/Knörr*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 28, wo für den Normalfall 50-100 Betriebe gefordert werden; vgl. auch *Schwannecke*, § 52 Rn. 35 u. *Roellecke*, GewArch 1987, 108, die der Mitgliederzahl die wesentliche Bedeutung beimessen; OVG Münster GewArch 1989, 199 a. E. nennt Leistungsfähigkeit und ausreichende Mitgliederzahl als selbständige Kriterien; dagegen zutreffend *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 66.

⁵⁷ BVerwG GewArch 1972, 335; VG Hannover GewArch 2011, 364; *Zimmermann*, GewArch 2006, 275 f.

⁵⁸ VG Hannover GewArch 2011, 364; *Zimmermann*, GewArch 2006, 276; der Sache nach auch BVerwG GewArch 1972, 335.

Innungsbezirks, ist ein solcher Bezirkszuschnitt durch das Erfordernis der Leistungsfähigkeit nicht ausgeschlossen.

Die Leistungsfähigkeit einer Innung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff ohne Beurteilungsspielraum⁵⁹. Besteht zwischen einer Innung und Handwerkskammer oder Behörde Streit, ob dieses Tatbestandsmerkmal (noch) erfüllt ist, obliegt die letztverbindliche Entscheidung den Verwaltungsgerichten. Sie müssen die Leistungsfähigkeit der Innung uneingeschränkt überprüfen.

cc) Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder

Drittes Tatbestandsmerkmal des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO ist die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder. Der Innungsbezirk soll so zugeschnitten sein, dass es den Innungsmitgliedern ermöglicht wird, am Innungsleben teilzunehmen und die Innungseinrichtungen zu nutzen. Von größerer Bedeutung war dieses Kriterium bislang nicht. Die Rechtsprechung erwähnt es zwar regelmäßig, aber nur beiläufig. Immerhin hat das BVerwG in einer Entscheidung aus dem Jahr 1961 diesem Tatbestandsmerkmal für die Frage einer Bezirksabgrenzung eine grenzsetzende Bedeutung beigemessen; allerdings ist nicht ganz klar, ob die Setzung „gewisser Grenzen auch nach oben“⁶⁰ die Zahl der in der Innung zusammengefassten Handwerker oder die Größe des Innungsbezirks betrifft⁶¹. Entscheidungstragende Bedeutung kam diesem Kriterium letztlich nicht zu. Das VG Hannover hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2011 die Integrationskraft im Zusammenhang mit der Prüfung einer Bezirksabgrenzung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erwähnt. Einer zunehmenden Größe der Innung – gemeint ist offenbar des Innungsbezirks – hat es eine „eher abnehmende“ Integrationskraft attestiert⁶². Im Folgenden hat es dann aber nur noch auf das Kriterium der Leistungskraft abgestellt.

Substantielle literarische Stellungnahmen zum Begriff der Teilnahme am Leben und den Einrichtungen der Innungen gibt es nur sehr wenige⁶³. Offenbar wird er vor allem für unproblematisch, aber auch für nicht sonderlich bedeutsam gehalten. Und in der Tat: Die Bestimmung des Inhalts dieses Begriffs ist nicht schwer: Möglichkeit der Teilnahme am Innungsleben bedeutet zum einen die Möglichkeit, sich als Mitglied eines der in § 60 HwO genannten Organe betätigen zu können, aber auch als nur einfaches Innungsmitglied an den Organsitzungen teilnehmen zu können, wenn diese öffent-

⁵⁹ Dazu bereits S. 16.

⁶⁰ BVerwG GewArch 1962, 92 (I. Sp.).

⁶¹ Für Letzteres *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 38; *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 49 f.

⁶² VG Hannover GewArch 2011, 364; ebenso VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 30.

⁶³ *Zimmermann*, GewArch 2006, 276; ansatzweise *Chr. Fröhler*, GewArch 1983, 257.

lich sind, und zum andern die Möglichkeit zur Teilnahme an Innungsveranstaltungen wie Informations- und Fortbildungsveranstaltungen, aber auch rein gesellschaftlichen Veranstaltungen. Zu den Innungseinrichtungen, deren Nutzung ermöglicht werden soll, gehören u.a. Betriebs-, Rechts-, Steuer-, Renten- und EDV-Beratungsstellen oder Inkassostellen. Kurz: Möglichkeit zur Teilnahme an sämtlichen Innungsaktivitäten. Auch hier besteht wie beim Begriff der Leistungsfähigkeit der Innung der Bezug zu den Innungsaufgaben des § 54 HwO.

Das Gebot eines **geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks** lässt sich dem Erfordernis der Integrationskraft nicht entnehmen. Über die Möglichkeit der angemessenen Teilnahme an den Innungsaktivitäten können auch Innungsmitglieder verfügen, deren Betriebsstätte sich in einer Innungsexklave befindet, in der es keine Zweigstellen oder Einrichtungen der Innungen gibt. Moderne Kommunikationstechniken und Transportmöglichkeiten können solche Defizite ausgleichen. Allerdings gibt es Grenzen. Ist die Entfernung zwischen einer Innungsexklave und Mutterbezirk so groß, dass eine sinnvolle Beteiligung an den Innungsaktivitäten trotz Inanspruchnahme moderner Kommunikations- und Fortbewegungsmittel nicht mehr möglich ist, steht dies einer solchen Bezirksabgrenzung entgegen. Insoweit bedeutet es allerdings keinen Unterschied, ob es sich um einen nicht zusammenhängenden oder sehr weit geschnittenen Innungsbezirk handelt. Auch Innungsmitgliedern in Teilgebieten eines zusammenhängenden Innungsbezirks kann die Möglichkeit zur angemessenen Teilnahme an den Innungsaktivitäten aufgrund der Besonderheiten des Bezirkszuschnitts verwehrt bleiben.

Beim Kriterium der Integrationsmöglichkeit besteht allerdings die Schwierigkeit seiner Messbarkeit und Bestimmbarkeit im konkreten Fall der einzelnen Innung. Insbesondere stellt sich die Frage, ob es genügt, wenn sich die überwiegende Zahl der Innungsmitglieder angemessen an den Innungsaktivitäten beteiligen kann, oder ob der Bezirk derart abgegrenzt sein muss, dass (nahezu) jedes einzelne Innungsmitglied hierzu in der Lage ist. Weil das Kriterium der Integrationsmöglichkeit nach dem Wortlaut des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO gebietsbezogen ist, verbietet sich eine ausschließliche oder auch nur primär mitgliederorientierte Interpretation⁶⁴. Geboten ist vielmehr eine territoriale Betrachtungsweise. Die gesetzlich geforderte Integrationsmöglichkeit muss grundsätzlich in jedem hinreichend abgrenzbaren Teilgebiet des Innungsbezirks gewährleistet sein – also grundsätzlich in jedem Landkreis, jeder Gemeinde, jedem Stadtteil und jeder Gemarkung.

⁶⁴ A. A., aber ohne Begründung *Roellecke*, GewArch 1987, 108, wonach nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern auch die Integrationskraft einer Innung ausschließlich von der Mitgliederzahl abhängig sein soll.

Auch hier ist aber wieder – wie beim Tatbestandsmerkmal der Leistungsfähigkeit – zu beachten, dass § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nur die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder als solche vorschreibt. Eine bestmögliche oder auch nur optimale Möglichkeit zur Teilnahme am Innungsleben wird nicht verlangt⁶⁵. Auf der anderen Seite genügt aber nicht schon die rein theoretische Möglichkeit zur Teilnahme am Innungsleben. Sie besteht in den Zeiten der modernen Kommunikations- und Fortbewegungsmittel fast immer. Soll das Tatbestandsmerkmal der Integrationsmöglichkeit nicht jedweden Sinn verlieren, muss die Möglichkeit verlangt werden, unter zumutbaren Bedingungen am Innungsleben teilzunehmen. Das dürfte etwa nicht mehr der Fall sein, wenn die zentralen Innungseinrichtungen mehrere hundert Kilometer von Teilen des Innungsbezirks entfernt liegen. Eine hiervon zu unterscheidende Frage ist es aber, ob ein solcher Zuschnitt des Innungsbezirks von vornherein unzulässig ist⁶⁶.

Auch das Kriterium der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder ist wiederum ein unbestimmter Rechtsbegriff ohne Beurteilungsspielraum. Ob eine bestimmte Bezirksabgrenzung den Innungsmitgliedern die Möglichkeit zur Teilnahme am Innungsleben belässt, ist deshalb im Streitfall gerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar.

b) Die Rechtsfolge des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO

aa) Konsequenz der Formulierung als Soll-Vorschrift

aaa) Abweichungsmöglichkeit in atypischen Fällen

§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO ist lediglich als Soll-Vorschrift formuliert. Nach dem eindeutigen Wortlaut müssen die drei genannten Tatbestandsvoraussetzungen „Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete, Leistungsfähigkeit der Innung und Möglichkeit der Teilnahme der Innungsmitglieder am Innungsleben“ nicht zwingend erfüllt sein, damit die beabsichtigte Abgrenzung des Innungsbezirks rechtlich zulässig ist. Hätte der Gesetzgeber den Willen gehabt, eine insoweit zwingende Regelung zu treffen, hätte er statt „soll“ das Wort „hat“ verwendet. Nach allgemeiner und unbestrittener Auffassung besteht die Eigentümlichkeit von Soll-Vorschriften darin, dass sie von den Normadressaten befolgt werden müssen, wenn keine besonderen Umstände vorliegen⁶⁷. Nur wenn solche besonderen Umstände existieren, besteht die Möglichkeit eines abweichenden Verhaltens oder einer abweichenden Entscheidung. Nur dann wird ein Ermessensspielraum eröffnet.

⁶⁵ Dazu bereits S. 16 f.

⁶⁶ Dazu näher S. 31 ff.

⁶⁷ BVerwGE 124, 326 (331); 119, 17 (20); 90, 275 (278); *Kopp/Ramsauer*, 18. Aufl. 2017, § 40 Rn. 64; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, 8. Aufl. 2014, § 40 Rn. 26 ff.

Für die Anwendung des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO bedeutet dies folgendes: Sind die drei Tatbestandsmerkmale dieser Vorschrift erfüllt, ist die Bezirksabgrenzung insoweit zulässig. Einer entsprechenden Innungssatzung darf die Genehmigung nur noch unter Hinweis auf rechtliche Umstände versagt werden, die außerhalb des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO liegen; so können der Genehmigung die Vorgaben des § 52 Abs. 1 S. 1 HwO (Ausschließlichkeitsprinzip) oder des § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO entgegenstehen. Da es sich bei den Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO aber nur um Soll-Vorgaben handelt, ist eine bestimmte beabsichtigte oder bestehende Bezirksabgrenzung nicht zwingend schon allein deshalb unzulässig, weil nicht alle drei Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Nach dem oben im Einzelnen dargelegten Normverständnis ist § 52 Abs. 2 S. 1 HwO dahingehend zu lesen, dass eine bestimmte Bezirksabgrenzung in der Regel nur zulässig ist, wenn alle drei Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, dass aber Ausnahmen möglich sind⁶⁸.

Allerdings ist zwischen den drei Tatbestandsmerkmalen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO zu differenzieren. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Innung sind keine besonderen Umstände denkbar, die es rechtfertigen könnten, von diesem Soll-Tatbestandsmerkmal abzusehen. Die Abgrenzung eines Innungsbezirks, deren Folge die fehlende Leistungsfähigkeit der Innung wäre, ist unzulässig⁶⁹. Denn die Innungen sind Träger der mittelbaren Staatsverwaltung. Sie müssen zumindest die Aufgaben des § 54 Abs. 1 HwO erfüllen. Sind sie hierzu wegen des Zuschnitts nicht in der Lage, ist eine solche Bezirksabgrenzung gesetzeswidrig. Hieran vermögen auch besondere Umstände nicht zu ändern. Bestätigt wird dies durch § 76 Nr. 3 HwO. Danach kann eine Innung schon dann aufgelöst werden, wenn ihre Mitgliederzahl so weit zurückgeht, dass die Erfüllung der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben, also nicht nur die in § 54 Abs. 1 HwO genannten, gefährdet ist. Zwar muss die Auflösung nicht angeordnet werden. Das Auflösungsrecht der Handwerkskammer belegt aber, dass mangelnde Leistungsfähigkeit der Innung einen rechtswidrigen Zustand darstellt.

Dem Tatbestandsmerkmal „Möglichkeit der Innungsmitglieder zur Teilnahme am Leben und den Einrichtungen der Handwerksinnung“ kommt nicht dieselbe überragend wichtige Bedeutung zu wie dem Tatbestandsmerkmal der Leistungsfähigkeit der Innung. Dies beruht, wie bereits oben dargelegt, u.a. darauf, dass aufgrund der modernen Kommunikations- und Mobilitätstechniken die schiere Möglichkeit der Teilnahme am Innungsleben nur in sehr seltenen Fällen ausgeschlossen ist. Soll dieses Tatbestands-

⁶⁸ S. 16 f.

⁶⁹ Fröhler/Dannbeck, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 35.

merkmal aber überhaupt noch einen Sinn haben, darf die rein abstrakte Möglichkeit nicht ausreichen. Zu fordern ist deshalb eine reelle Möglichkeit der Teilnahme am Innungsleben unter zumutbaren Bedingungen für die Mitglieder aller relevanter abgrenzbarer Teile des Innungsbezirks⁷⁰. Sollte sie nicht bestehen – etwa weil die zentralen Verwaltungsstellen und Einrichtungen der Innung derart weit von dem fraglichen Bezirksteil entfernt liegen, dass eine substantielle Teilnahme am Innungsleben, die sich nicht nur auf eine primär passive, rezipierende Funktion vor allem in Form von Kenntnisnahme von Berichten und Mitteilungen über Sitzungen und Beschlüsse der Innungsorgane und das sonstige Innungsgeschehen beschränkt, sondern auch auf eine aktive Mitgestaltung der Innungsgeschicke oder zumindest Teilnahme an den Innungsveranstaltungen gerichtet ist –, genügt die Bezirksabgrenzung insoweit nicht der Soll-Vorgabe des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. In diesem Fall müssen besondere Gründe bestehen, dass die Abgrenzung des Innungsbezirks dennoch gesetzeskonform ist.

Ein Grund kann vor allem darin bestehen, dass es sich um ein sog. seltenes Handwerk mit vergleichsweise wenigen Betrieben handelt⁷¹ und dass eine hinreichend leistungsfähige Innung einen großen Innungsbezirk voraussetzt. Eine solche Situation besteht etwa bei den Gesundheitshandwerken. Eben dies erklärt auch die Existenz von Landes- und Bundesinnungen. Ein weiterer Grund für die Akzeptanz von Bezirksteilen mit Innungsmitgliedern ohne ausreichende Möglichkeit der Teilnahme am Innungsleben kann auch darin liegen, dass dieses Defizit auch durch eine Zuordnung dieser Bezirksteile zu andern Innungen einschließlich Sammelinnungen nicht beseitigt werden könnte. Defizite der Integrationsmöglichkeit können zudem durch einen Zugewinn an Leistungskraft ausgeglichen werden.

Dies gilt im verstärkten Maße für das Tatbestandsmerkmal „Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete“. Schon nach dem Gesetzeswortlaut ist diese Zielvorgabe durch das bloße Berücksichtigungsgebot stark abgeschwächt. Letztlich handelt es sich um einen gesetzlichen Harmonisierungsauftrag, dem im Vergleich zu den beiden anderen Tatbestandsvoraussetzungen nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt⁷². Der Gesetzgeber hat es gerade nicht als gleichrangige Soll-Vorgabe formuliert, sondern eben nur als Teilaspekt der beiden anderen Tatbestandsmerkmale. Lassen sich sachliche Gründe dafür benennen, dass der Innungsbezirk auch Gebietsteile umfasst, die sich wirtschaftlich erheblich voneinander unterscheiden, ist dieser Gebietszuschnitt gesetzeskonform.

⁷⁰ Zum Kriterium der relevanten Teile des Bezirks S. 29.

⁷¹ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 32; Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 48; Baier-Treu, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 62.

⁷² Dazu bereits S. 22 ff.

Als Sachgrund kommt in erster Linie wiederum der Aspekt der Leistungsfähigkeit der Innung in Betracht, dann aber auch die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder. Können sich die in einem bestimmten Gebietsteil ansässigen Betriebsinhaber an den Aktivitäten einer bestimmten Innung deutlich besser beteiligen als an den Aktivitäten einer anderen Innung – etwa aus Gründen der Verkehrsanbindung –, stellt dies einen Umstand dar, der es rechtfertigt, diesen Gebietsteil auch dann der zuerst genannten Innung zuzuschlagen, wenn er sich vom übrigen Innungsbezirk in wirtschaftlicher Hinsicht signifikant unterscheidet.

Ausschlaggebend kann das Tatbestandsmerkmal der Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete in Fällen sein, in denen aus welchen Gründen auch immer eine Neuabgrenzung benachbarter konkurrierender Innungen erforderlich ist und beide Innungen einen bestimmten Gebietsteil für sich beanspruchen. Ist zu erwarten, dass beide Innungen im Falle des jeweils beabsichtigten Bezirkszuschnitts in etwa gleich leistungs- und integrationsstark sind, spricht alles dafür, dem Aspekt der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete ausschlaggebende Bedeutung beizumessen. Das bedeutet, dass der umstrittene Gebietsteil derjenigen Innung zuzusprechen ist, zu der er strukturell besser passt. Allerdings sind in derartigen Fällen auch noch die Gebote des § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO zu beachten⁷³.

bbb) Zwischenergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden: An erster Stelle steht das Gebot der Leistungsfähigkeit der Innung. Von ihm darf nicht abgewichen werden. An zweiter Stelle steht das Gebot der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder. Von ihm darf vor allem aus Gründen der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Innung abgewichen werden. An dritter Stelle steht das Gebot der Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete. Soweit es rechtlich überhaupt operationabel ist, darf von ihm aus sachlichen Gründen abgewichen werden.

bb) Konsequenz für den Aspekt eines zusammenhängenden Innungsbezirks

Aus den beiden Tatbestandsmerkmalen „Leistungsfähigkeit der Innung“ und „Integrationsmöglichkeit“ der Innungsmitglieder lässt sich kein Gebot eines zusammenhängenden Innungsbezirks ableiten⁷⁴. Gleiches gilt für das Tatbestandsmerkmal der „Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete“. Dieses Merkmal bezweckt (lediglich) ökonomische, nicht auch geographische Einheitlichkeit des Innungsbezirks⁷⁵.

⁷³ Zur Rangordnung all dieser Kriterien S. 73 ff.

⁷⁴ Dazu näher oben S. 27 f., 29.

⁷⁵ S. 20 f., 26.

c) Normanwendung und Rechtskontrolle

aa) Innung

Die Anwendung des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfolgt zunächst durch die Innung selbst. Geht es um Fragen der Bezirksabgrenzung, handelt sie durch die Gründungsversammlung bzw. die Innungsversammlung. Sie muss die Bezirksabgrenzung in der Innungssatzung regeln (§ 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO). Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Innung und der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder steht der Innung (Innungsversammlung) kein Beurteilungsspielraum zu. Gleiches gilt für die Beantwortung der Frage, ob der Innungsbezirk ein einheitliches Wirtschaftsgebiet umfasst. Allerdings handelt es sich hierbei nur um einen Teilaspekt der Leistungsfähigkeit der Innung und der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder. Dies bedeutet, dass die Innung auch bei der Beantwortung der Frage, ob die Innung trotz wirtschaftlicher Uneinheitlichkeit des Innungsbezirks ausreichend leistungs- und integrationsstark ist, keinen Beurteilungsspielraum besitzt.

Ein Entscheidungsspielraum, und zwar ein Ermessensspielraum, steht der Innung allerdings bei der Beantwortung der Frage zu, ob aufgrund besonderer Umstände vom Gebot der (ausreichenden) Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder abgesehen werden kann. Dieser Ermessensspielraum ist allerdings erst dann eröffnet, wenn tatsächlich derartige besondere Umstände vorliegen – insbesondere gesteigerte Leistungsfähigkeit der Innung gerade aufgrund der beabsichtigten Bezirksabgrenzung. Bei der Entscheidung, ob derartige Umstände bestehen, hat die Innung keinen Beurteilungsspielraum. Denn ob ein atypischer Fall besteht, der es rechtfertigt, von einer gesetzlichen Soll-Vorgabe abzuweichen, ist verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar⁷⁶.

bb) Handwerkskammer

Innungssatzungen bedürfen nach § 56 Abs. 1 HwO der Genehmigung durch die Handwerkskammer. Dies gilt nach § 61 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 3 HwO auch für Satzungsänderungen. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die Satzung (oder Satzungsänderung) den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht (§ 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO) oder die nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erforderliche behördliche Genehmigung nicht erteilt wurde (§ 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO). § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO hat nur eine klarstellende Funktion. Denn das Verbot der Genehmigung rechtswidriger Satzungen beruht auf dem rechts-

⁷⁶ BVerwGE 124, 326 (331); 91 7 (13); 90, 275 (280); *Kopp/Ramsauer*, 18. Aufl. 2017, § 40 Rn. 64; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, 8. Aufl. 2014, § 40 Rn. 27.

staatlichen Verbot, rechtswidrige Zustände herbeizuführen oder dazu beizutragen; eben dies wäre bei der Genehmigung einer rechtswidrigen Satzung der Fall.

§ 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO bezieht sich auf sämtliche gesetzliche Vorschriften, denen eine Innungssatzung genügen muss⁷⁷. Für eine Beschränkung auf die Vorgaben des § 55 Abs. 2 HwO ist nichts ersichtlich⁷⁸. § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO schließt deshalb z.B. auch die Vorgaben des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO und des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO ein. Nur wenn der Anwendungsbereich des § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO (implizit) auf die Voraussetzungen des § 55 Abs. 2 HwO reduziert wird, besteht das rechtsstaatliche Bedürfnis, § 56 Abs. 2 HwO als nicht abschließende Regelung zu qualifizieren⁷⁹. Im Ergebnis besteht jedenfalls Einigkeit, dass rechtswidrige Satzungen unabhängig vom Grund ihrer Rechtswidrigkeit nicht genehmigt werden dürfen.

Nach ganz herrschender Auffassung der Literatur steht der Handwerkskammer kein Ermessen zu, ob sie eine Satzung, die den gesetzlichen Vorschriften entspricht, genehmigt⁸⁰. Diese Auffassung wird auch von der Rechtsprechung geteilt⁸¹. Die gegenteilige Auffassung wurde, soweit ersichtlich, früher nur ganz vereinzelt vertreten. Danach liegt es im Ermessen der Handwerkskammer, ob sie eine Satzung, die sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und auch im Übrigen rechtmäßig ist, aus Zweckmäßigkeitserwägungen die Genehmigung versagt⁸². Zuzustimmen ist grundsätzlich der ganz vorherrschenden Auffassung. Dies schließt allerdings nicht jedwedes Ermessen der Handwerkskammer von vornherein aus. Die Annahme von Kammerermessen bedarf aber der näheren Begründung.

§ 52 Abs. 1 S. 1 HwO garantiert den in dieser Vorschrift genannten Betriebsinhabern das Recht, Handwerksinnungen zu gründen. Hierbei handelt es sich um ein subjektives öffentliches Recht gegenüber den staatlichen Verwaltungsbehörden und Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung wie insbesondere den Handwerkskammern. Auf den Umstand, dass die Innungen juristische Personen des öffentlichen Rechts und ebenfalls Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind, kommt es in diesem Zusammenhang ebenso-

⁷⁷ Taubert, in: Schwannecke, § 56 Rn. 8.

⁷⁸ So allerdings HessVGH GewArch 1958, 229.

⁷⁹ Dies erklärt die Qualifizierung des § 56 Abs. 2 HwO als nicht erschöpfende Aufzählung der Genehmigungsversagungsgründe durch HessVGH GewArch 1958, 229; Detterbeck, 4. Aufl. 2008, § 56 Rn. 3; Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 56 Rn. 10; Baier-Treu, in: Leisner, 2016, § 56 Rn. 7.

⁸⁰ Günther, a.a.O., § 56 Rn. 9; Baier-Treu, a.a.O., § 56 Rn. 8; Taubert, in: Schwannecke, § 56 Rn. 7, 10; Schwindt, Kommentar zur Handwerksordnung, 1954, Anm. zu § 51; Steffens, Gesetz zur Ordnung des Handwerks, 1956, Anm. zu § 51; Kormann, GewArch 1996, 46.

⁸¹ BVerwG GewArch 1972, 334; VG Minden GewArch 1976, 302; hiervon ersichtlich ausgehend OVG Münster GewArch 1975, 92 (93 a. E.): nur deshalb keinen Anspruch auf gebietsweiternde Satzungsgenehmigung, weil die Satzungsänderung mit § 52 Abs. 1 S. 3 HwO unvereinbar ist.

⁸² Fröhler/Dannbeck, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 70.

wenig an wie auf die prinzipielle Grundrechtsunfähigkeit der Innungen und die hieraus von der Rechtsprechung gezogene Konsequenz, dass Innungen keinen Grundrechtsschutz genießen, wenn es um die Abgrenzung des Innungsbezirks geht⁸³. Zum einen handelt es sich bei den Innungen um atypische juristische Personen des öffentlichen Rechts⁸⁴. Zum anderen ist die Innungsgründungsfreiheit der Betriebsinhaber in § 52 Abs. 1 S. 1 HwO einfachgesetzlich garantiert. Ob Innungen errichtet werden, entscheidet eben nicht der Staat nach Zweckmäßigkeitserwägungen. Diese Entscheidung hat der Gesetzgeber vielmehr in das Ermessen der Betriebsinhaber gestellt.

Greift der Staat (sowohl unmittelbare als auch mittelbare Staatsverwaltung) in Rechte der Bürger ein, dies können auch nur einfachgesetzlich verbürgte Rechte sein, bedarf es nach dem Vorbehalt des Gesetzes einer formellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage⁸⁵. Schon daraus folgt, dass die Handwerkskammer Satzungen für neuerrichtende Innungen nur dann die Genehmigung vorenthalten darf, wenn dies gesetzlich bestimmt ist. Denn jede Genehmigungsverweigerung greift in die Gründungsfreiheit des § 52 Abs. 1 S. 1 HwO ein. Eine Genehmigungsverweigerung aus Zweckmäßigkeitserwägungen ist deshalb nur zulässig, wenn und soweit dies gesetzlich geregelt ist. § 56 HwO räumt der Handwerkskammer ersichtlich kein solches Ermessen ein. Anders verhält es sich dagegen im Fall des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO⁸⁶. Dass sich die Kontrolle der Innungen durch die Handwerkskammern grundsätzlich auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt, bestätigt auch § 75 S. 2 HwO. Danach beschränkt sich auch die Aufsicht über die Innungen auf eine reine Rechtsaufsicht. Darüber hinausgehende Aufsichtsbefugnisse bedürfen der besonderen gesetzlichen Regelung.

Die grundsätzliche Beschränkung der Handwerkskammer auf eine reine Rechtskontrolle gilt nicht nur für die Neugründung von Innungen, sondern auch für Maßnahmen gegenüber bereits bestehenden Innungen. Auch die Betätigung der Innungen und der Innungsmitglieder ist einfachgesetzlich geschützt. Deshalb darf die Handwerkskammer Satzungsänderungen, die eine andere Bezirksabgrenzung zum Gegenstand haben, die nach § 61 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 3 HwO erforderliche Genehmigung nur aus Rechtsgründen oder aus anderen gesetzlich bestimmten Gründen verweigern⁸⁷.

⁸³ BVerfGK NVwZ 1994, 263; BVerwGE 90, 88 (95); dazu *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 21, § 54 Rn. 35 ff., 38.

⁸⁴ Dies betont zu Recht *Kormann*, *GewArch* 1996, 46.

⁸⁵ *Kloepfer*, *Verfassungsrecht I*, 2011, § 10 Rn. 114; *Ipsen*, *Staatsrecht I*, 28. Aufl. 2016, Rn. 799; *Kämmerer*, *Staatsorganisationsrecht*, 3. Aufl. 2016, Rn. 77.

⁸⁶ BVerwG *GewArch* 2000, 493.

⁸⁷ *Kormann*, *GewArch* 1996, 46 a. E.; hiervon ausgehend auch OVG Münster *GewArch* 1975, 92 (93 a. E.).

Damit ist zugleich die Frage beantwortet, ob die Innung oder der Zusammenschluss der Gründungsmitglieder als Personenverband eigener Art⁸⁸ einen Rechtsanspruch gegen die Handwerkskammer auf Satzungsgenehmigung haben. Allein aus einer Rechtspflicht eines Trägers öffentlicher Gewalt darf noch nicht auf einen Rechtsanspruch der Begünstigten geschlossen werden. So ist z.B. allgemein anerkannt, dass allein eine Rechtspflicht der Aufsichtsbehörden zum Tätigwerden keinen Anspruch auf Tätigwerden begründet⁸⁹.

Da allerdings die Genehmigung der Satzung einer neuzugründenden Innung Voraussetzung für die Betätigung der Gründungsfreiheit der Betriebsinhaber ist und die Genehmigung einer Satzungsänderung Voraussetzung für die einfachgesetzlich geregelten und geschützten Betätigungsmöglichkeiten bestehender Innungen ist, liegt die Genehmigungserteilung gerade im Interesse des Gründungsverbandes (bzw. der Gründungsmitglieder) und der Innung. Einer Rechtspflicht der Handwerkskammer zur Satzungsgenehmigung korrespondiert deshalb auch ein Anspruch des Gründungsverbandes bzw. der Innung⁹⁰.

Für die Prüfung der Handwerkskammer, ob eine Bezirksabgrenzung den Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO entspricht, gilt danach Folgendes: Die beiden Tatbestandsmerkmale „Leistungsfähigkeit der Innung und Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder“ hat die Handwerkskammer uneingeschränkt und ohne jedwede rechtliche Bindung an die Erwägungen der Gründungsgesellschaft bzw. der Innung zu prüfen. Denn ihnen steht insoweit keinerlei Beurteilungsspielraum zu. Gleiches gilt im Prinzip auch für das Tatbestandsmerkmal „Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete“. Allerdings kommt ihm nur Bedeutung im Rahmen der Bestimmung der Leistungs- und Integrationskraft der Innung zu; d.h., fehlende Einheitlichkeit des vom beabsichtigten Innungsbezirk umfassten Wirtschaftsgebietes ist nur dann beachtlich, wenn sie dazu führt, dass die Innung nicht mehr hinreichend leistungs- oder integrationsfähig ist. Ist die Innung hinreichend leistungs- und integrationsstark, darf die Handwerkskammer die Satzungsgenehmigung nur noch aus Gründen verweigern, die außerhalb des Anwen-

⁸⁸ Dazu *Schwannecke*, § 52 Rn. 23; *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 19; *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 16.

⁸⁹ BVerwG NJW 1977, 118 f.; OVG Bremen GewArch 2000, 492; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 400 m.w.N.

⁹⁰ Ebenso BVerwG GewArch 1972, 334; OVG Münster GewArch 1975, 92 (93 a. E.); *Günther*, a.a.O., § 56 Rn. 6; *Baier-Treu*, in: *Leisner*, 2016, § 56 Rn. 8; *Kormann*, GewArch 1996, 46; a. A. *Honig/Knörr*, 4. Aufl. 2008, § 56 Rn. 8 (die Berufung auf BayVGH DVBl. 1960, 144 geht fehl, weil der BayVGH sich zum einen vor allem zur Rechtsnatur der behördlichen Genehmigung nach § 47 Abs. 3 S. 2 HwO a. F. = § 52 Abs. 3 S. 2 HwO n. F. geäußert hat und zum anderen keinerlei Aussagen zur Frage eines grundsätzlichen Anspruchs gegen die Handwerkskammer auf Erteilung einer Satzungsgenehmigung getroffen hat).

dungsbereichs des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO liegen; zudem müssen diese Gründe gesetzlich geregelt sein.

Bedingt die beabsichtigte Bezirksabgrenzung die fehlende Leistungsfähigkeit der Innung, ist eine Satzungsgenehmigung nach § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO ausgeschlossen, weil nicht leistungsfähige Innungen den im Ergebnis zwingenden Vorgaben der HwO widersprechen. Bedingt die beabsichtigte Bezirksabgrenzung lediglich eine nicht mehr ausreichende Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder und hält die Gründungs- bzw. Innungsversammlung unter Berufung auf besondere Umstände, insbesondere auf eine gesteigerte Leistungskraft der Innung oder auf eine ansonsten nicht erreichbare ausreichende Leistungsfähigkeit, an der beabsichtigten Bezirksabgrenzung fest, hat die Handwerkskammer uneingeschränkt zu prüfen, ob tatsächlich besondere Umstände vorliegen, die die beabsichtigte Bezirksabgrenzung rechtfertigen könnten. Bestehen keine derartigen besonderen Umstände, ist die Innungssatzung nicht genehmigungsfähig. Nimmt dagegen auch die Handwerkskammer besondere Umstände an, die ein Absehen von der Soll-Vorgabe der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder rechtfertigen können, darf die Handwerkskammer nur noch prüfen, ob die Gründungs- bzw. Innungsversammlung ihr Ermessen, das durch die besonderen Umstände erst eröffnet wurde, ordnungsgemäß ausübt hat. Diese Prüfung der Handwerkskammer muss sich auf mögliche Ermessensfehler⁹¹ beschränken.

Keinesfalls darf die Handwerkskammer eigene Ermessenserwägungen anstellen. Insbesondere darf sie die Satzungsgenehmigung nicht mit der Begründung verweigern, es lägen zwar besondere Umstände vor, die ein Absehen vom Gebot der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder rechtfertigen können, die beabsichtigte Bezirksabgrenzung sei aber nicht opportun. Diese nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeit der Handwerkskammer beruht darauf, dass ihr § 52 Abs. 2 S. 1 HwO kein Ermessen einräumt. Die Abgrenzung des Innungsbezirks ist eine Aufgabe und auch ein Recht der Gründungsmitglieder bzw. der Innungsversammlung. Beachten diese die gesetzlichen Vorgaben, steht der Handwerkskammer nur dann ein Genehmigungsermessen zu, wenn ihr dies durch die HwO ausdrücklich eingeräumt wird – wie im Falle des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO – oder aus anderen zwingenden Gründen folgt (dazu gleich unten).

Ebenso verhält es sich, wenn man auch das Gebot der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete als selbständiges Soll-Tatbestandsmerkmal des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO qualifiziert. Eine Bezirksabgrenzung trotz wirtschaftlicher Unein-

⁹¹ Zu den verschiedenen Fallgruppen näher *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 328 ff.

heitlichkeit des Bezirks kann dann durch besondere Umstände gerechtfertigt sein. Ob solche Umstände gegeben sind – insbesondere gesteigerte oder ansonsten nicht erreichbare ausreichende Leistungsfähigkeit der Innung –, wäre wiederum von der Handwerkskammer uneingeschränkt nachprüfbar. Die von der Innung im Falle solcher besonderen Umstände getroffene Ermessensentscheidung, den Innungsbezirk so wie beabsichtigt abzugrenzen, dürfte dann nur noch auf Ermessensfehler hin überprüft werden.

Ein Genehmigungsermessen steht der Handwerkskammer nach der Natur der Sache zu, wenn zwei miteinander konkurrierende Innungen die Genehmigung ihrer Innungssatzungen, die alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, beantragen, aus Rechtsgründen aber nur eine Satzung genehmigt werden darf. So verhält es sich etwa, wenn zwei Innungen, die ihren Sitz im selben Kammerbezirk haben und dasselbe Gewerbe vertreten, ihren Bezirk auf einen Kreis dieses Kammerbezirks ausdehnen möchten, nachdem sich die entsprechende Innung dieses Kreises mangels Leistungsfähigkeit aufgelöst hat und einige Mitglieder der aufgelösten Innung der einen Innung beigetreten sind, andere dagegen der anderen Innung. In diesem Fall darf wegen des Ausschließlichkeitsgrundsatzes des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO nur die Änderung einer der beiden Innungssatzungen genehmigt werden. In einem solchen Fall besitzt die Handwerkskammer dennotwendigerweise ein Ermessen, welche der beiden Satzungsänderungen sie genehmigt⁹². In erster Linie hat sich die Handwerkskammer am Grundsatz der Leistungsfähigkeit zu orientieren. Im Vordergrund hat die Ermöglichung zweier leistungsstarker Innungen zu stehen. Führt die Genehmigung des Änderungsbeschlusses der Innung Nr. 2 dazu, dass diese nunmehr in etwa ebenso leistungsstark wie die Innung Nr. 1 wird, spricht dies dafür, der Innung Nr. 2 den Vorzug zu geben.

cc) Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Satzungsgenehmigung der Handwerkskammer ist im Verhältnis zum Gründerverband bzw. zur bereits bestehenden Innung, die eine Satzungsänderung beschlossen hat, ein Verwaltungsakt⁹³. Verweigert die Handwerkskammer die Satzungsgenehmigung, weil die Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nicht erfüllt seien, kann der von dem Gründerverband bzw. der Innung geltend gemachte Genehmigungsanspruch im Wege der Verpflichtungsklage durchgesetzt werden⁹⁴. Der verwaltungsgerichtliche Prüfungsumfang entspricht dem der Handwerkskammer. Danach prüft das Verwaltungsgericht

⁹² Dazu näher *Chr. Fröhler*, *GewArch* 1983, 256 ff.

⁹³ BVerwGE 90, 88 (90); ersichtlich auch VG Hannover *GewArch* 2009, 210, das gleich zu Beginn § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO nennt; *Taubert*, in: Schwannecke, § 56 Rn. 16; *Baier-Treu*, in: Leisner, § 56 Rn. 4; *Kormann*, *GewArch* 1996, 396.

⁹⁴ Vgl. VG Hannover *GewArch* 2009, 210, das § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO nennt.

uneingeschränkt, ob die Innung leistungs- und integrationsstark ist und ob der Innungsbezirk ein einheitliches Wirtschaftsgebiet umfasst – letzteres aber nur als Teilaspekt der Leistungs- und Integrationskraft der Innung. Be ruft sich der Gründerverband bzw. die Innung im Falle fehlender hinreichender Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder auf besondere Umstände, die die beabsichtigte Bezirksabgrenzung gleichwohl rechtfertigen, hat das Verwaltungsgericht die Existenz solcher Umstände ebenfalls uneingeschränkt zu prüfen. Steht die Frage in Streit, ob die Handwerkskammer die Bezirksabgrenzung des Gründerverbands bzw. der Innung zu Unrecht als ermessensfehlerhaft qualifiziert hat, darf das Verwaltungsgericht die Bezirksabgrenzung ebenfalls nur auf Ermessensfehler hin überprüfen.

Sind alle Tatbestandsvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt oder ist eine Bezirksabgrenzung trotz Fehlens hinreichender Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder (und ggf. trotz wirtschaftlicher Uneinheitlichkeit des Innungsbezirks) gleichwohl nicht ermessensfehlerhaft und stehen der Bezirksabgrenzung keine sonstigen rechtlichen Hindernisse entgegen, muss die Handwerkskammer zur Satzungs genehmigung verurteilt werden. Ein bloßes Bescheidungs Urteil kommt dann nicht in Betracht. Denn der Handwerkskammer steht im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen und auch auf die Rechtsfolge des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO kein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zu.

Besteht zwischen zwei Innungen ein echtes Konkurrenzverhältnis dergestalt, dass die Genehmigung der einen Satzung zwangsläufig dazu führt, dass die zweite Satzung nicht mehr genehmigt werden darf, obwohl diese bei isolierter Betrachtungsweise alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, ist verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz der nicht zum Zuge gekommenen Innung nicht von vornherein aussichtslos. So verhält es sich im oben genannten Fall, in dem zwei Innungen ihren Bezirk auf einen freien Teil des Kammerbezirks (sog. weißer Fleck) ausdehnen möchten. Ebenso liegen die Dinge, wenn sich eine Innung auflöst und nunmehr rivalisierende Gruppen ehemaliger Innungsmitglieder für dieses Gebiet jeweils eine neue Innung gründen möchten.

Der Zulässigkeit einer entsprechenden verwaltungsgerichtlichen Konkurrentenklage kann nicht mit Erfolg unter Berufung auf das Urteil des OVG Bremen vom 28.03.2000 entgegengehalten werden, Innungen hätten grundsätzlich keinen „Anspruch auf Wachstum im Sinne der räumlichen Ausdehnung ihres durch die Satzung festgelegten Zuständigkeitsbereichs“⁹⁵; deshalb fehle einer konkurrierenden Innung die Klagebefugnis, wenn sie sich

⁹⁵ OVG Bremen GewArch 2000, 491.

gegen die andere Innung verwaltungsgerichtlich wehre, egal ob mittels Anfechtungsklage gegen die Genehmigung der Innungssatzung (§ 42 VwGO) oder mittels Normenkontrollantrags gegen die Innungssatzung (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Dem genannten Urteil lag eine völlig andere Konstellation zugrunde: Die klagende Innung wandte sich gegen eine andere schon seit längerer Zeit bestehende Satzung einer anderen Innung. Ziel der Klage war es, durch eine Änderung dieser Satzung eine Verkleinerung des Innungsbezirks der anderen Innung zu erreichen, um dann den eigenen Innungsbezirk erweitern zu können. Dieser Fall war dadurch gekennzeichnet, dass die beklagte andere Innung wegen Ablaufs der in § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO genannten Frist über eine insoweit gesicherte Rechtsposition verfügte⁹⁶ und die klagende Innung nicht von Beginn an, sondern erst lange nach Genehmigung der anderen Innungssatzung einen Teil des fremden Innungsbezirks beanspruchte.

Völlig anders verhält es sich, wenn zwei Innungen zeitlich denselben Teil eines Gebietes beanspruchen und eine entsprechende Satzung beschlossen haben, von denen wegen § 52 Abs. 1 S. 3 HwO nur eine genehmigt werden kann. Vermittelt § 52 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 und 2 i.V.m. § 56 HwO der einzelnen Innung gegen die Handwerkskammer einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Satzungsgenehmigung, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind – wie dies der mittlerweile ganz herrschenden Auffassung entspricht⁹⁷ –, und § 52 Abs. 2 S. 3 HwO einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung⁹⁸, muss dies logischerweise auch für Fälle der Ausdehnung des Innungsbezirks auf freie Gebiete gelten. Konkurrieren mehrere Innungen um ein freies Gebiet, hat jede Innung, die ihren Anspruch rechtzeitig geltend macht, einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung. Dies hat das BVerwG bereits in seinem Urteil vom 14.04.1961 für einen Fall des § 47 Abs. 3 S. 2 HwO a. F. (= § 52 Abs. 3 S. 2 HwO) anerkannt⁹⁹. Nichts anderes kann für den Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO und für Ausnahmefälle des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO gelten.

Die Genehmigung einer Innungssatzung durch die Handwerkskammer ist in allen Fällen des § 52 Abs. 2 HwO – auch denjenigen des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO – gegenüber der satzungsbeschließenden Innung bzw. dem Gründerverband ein Verwaltungsakt, gegenüber den konkurrierenden Innungen demgegenüber nur ein Mitwirkungsakt an einem Rechtssetzungsverfahren¹⁰⁰. Deshalb ist eine Anfechtungsklage einer Innung, die sich durch die Ableh-

⁹⁶ Vgl. OVG Bremen GewArch 2000, 490.

⁹⁷ Dazu S. 35 ff.

⁹⁸ S. 51.

⁹⁹ BVerwG GewArch 1962, 90 ff.

¹⁰⁰ BVerwGE 90, 88 (90).

nung der Genehmigung der eigenen Satzung und durch die Genehmigung der anderen Satzung in ihren Rechten aus § 52 Abs. 2 i.V.m. § 56 HwO verletzt fühlt, gegen die Genehmigung dieser anderen Satzung unzulässig¹⁰¹. Einschlägig ist vielmehr ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die genehmigte Satzung und eine Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO – zu empfehlen in Form einer Bescheidungsklage – auf Verurteilung der Handwerkskammer zur Genehmigung der eigenen Satzung. Existiert im betreffenden Bundesland keine landesrechtliche Bestimmung i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, besteht die Möglichkeit einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO (z.B. Klage auf Feststellung, dass der Innungsbezirk – eben wegen der Nichtigkeit der genehmigten Innungssatzung – sich nicht auf das in der Satzung bezeichnete Gebiet erstreckt)¹⁰². Zur Vermeidung der Umgehung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO ist für die Zulässigkeit solcher Feststellungsklagen allerdings zu fordern, dass diese ein Jahr nach Bekanntgabe der Innungssatzung erhoben werden.

Wurde die Innungssatzung durch die Handwerkskammer genehmigt, ist die Genehmigung untrennbarer Bestandteil der Satzung. Die Genehmigung kann deshalb nicht mehr nach §§ 48 f. VwVfG aufgehoben werden¹⁰³.

Ist mit der Genehmigung einer Innungssatzung kein unmittelbarer Eingriff in Rechte anderer Innungen verbunden und sind diese in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auch nicht mittelbar substantiell beeinträchtigt, sind Klagen anderer Innungen, die sich unmittelbar oder mittelbar gegen diese Innungssatzungen richten, unzulässig. Die Vorschriften der HwO vermitteln Innungen keinen Anspruch auf die Aufhebung oder Änderung solcher fremden Innungssatzungen, auch wenn sich dadurch die Situation der klagenden Innung faktisch verbessern würde¹⁰⁴. Dies gilt auch, wenn die betreffende Innungssatzung nachträglich aufgrund von kommunalen Gebietsreformen oder der Änderung anderer tatsächlicher Umstände wie z.B. dauerhaftes Unterschreiten der für eine Innung unabdingbaren Leistungskraft rechtswidrig wird.

3. Die Mindestanforderungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO

a) Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung

§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO ergänzt den Tatbestand des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen von § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO er-

¹⁰¹ Widersprüchlich *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 34 u. § 56 Rn. 12 einerseits: Anfechtungsklage gegen die Satzungs genehmigung (die als Beleg genannte Entscheidung BVerwGE 90, 88/90 besagt das Gegenteil) – § 52 Rn. 64 andererseits: Genehmigung der Handwerkskammer nicht selbständig anfechtbar.

¹⁰² *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 20 m.w.N.; ebenso *Schwannecke*, HwO, § 52 Rn. 44; *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 64.

¹⁰³ BVerwGE 90, 88 (90); a. A. vor dieser Entscheidung OVG NW GewArch 1989, 197; *Roellecke*, GewArch 1987, 118.

¹⁰⁴ Zutreffend OVG Bremen GewArch 2000, 491 f.

füllt und stehen dem Bezirkszuschnitt nicht andere einschlägige Rechtsvorschriften entgegen, ist die beabsichtigte Bezirksabgrenzung zulässig. § 52 Abs. 2 S. 2 HwO ordnet unmissverständlich an, dass der Innungsbezirk sich mindestens mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises decken muss. Kleiner darf der Innungsbezirk vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO nicht sein.

In dieser Mindestvorgabe der Deckungsgleichheit erschöpft sich das Gebot des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO nach der gefestigten bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht. Diese Vorschrift diene auch der Durchsetzung des allgemein anerkannten Postulats der Einräumigkeit der staatlichen Verwaltung¹⁰⁵. Dieses Postulat definiert das BVerwG wie folgt: „Danach sollen sich die Zuständigkeitsgebiete der Sonderbehörden und Gerichte mit denen der allgemeinen inneren Verwaltung oder der Gemeinden und Gemeindeverbände im Interesse der politischen Integration und der Verwaltungsökonomie decken“¹⁰⁶. Diese Rechtsprechung ist nicht selbsterklärend.

Zunächst findet man in der Literatur zum „allgemein anerkannten Postulat der Einräumigkeit der staatlichen Verwaltung“ in aller Regel nichts. Geläufig ist der Terminus der „Einheit der Verwaltung“¹⁰⁷. Hierbei handelt es sich aber nicht nur um einen völlig diffusen Rechtsbegriff¹⁰⁸. Vielmehr ist mit ihm jedenfalls nicht die Einräumigkeit der Verwaltung gemeint¹⁰⁹. Substantiell befasst hat sich mit dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung soweit ersichtlich lediglich *Frido Wagener*¹¹⁰. Nur auf ihn beruft sich auch das BVerwG¹¹¹. Um einen wirklich klaren und fest umrissenen Grundsatz handelt es sich indes nicht. So wird nicht nur zwischen Einräumigkeit im engeren und im weiteren Sinne unterschieden¹¹². Auch im Übrigen bestehen Unschärfen. Zudem gibt es keine allgemeinen und konkreten gesetzlichen Regelungen, die ein Gebot der Einräumigkeit der Verwaltung statuieren.

Trotz dieser Unschärfen des Begriffs der Einräumigkeit der Verwaltung lässt er sich dennoch auf ein rechtsstaatliches und auch demokratisches Gebot der Verwaltungsorganisation zurückführen. Die Verwaltung soll so organisiert sein, dass sie möglichst effizient, bürgernah und bürgerfreundlich arbeiten

¹⁰⁵ BVerwGE 90, 88 (92); GewArch 2000, 493; GewArch 1996, 163.

¹⁰⁶ BVerwGE 90, 88 (92).

¹⁰⁷ Groß, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 95 ff.; Bryde, VVDStRL 46 (1988), 181 ff.; Haverkate, VVDStRL 46 (1988), 254 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 80 Rn. 5; Meyer, VVDStRL 46 (1988), 288.

¹⁰⁹ Teilidentität konstatiert dagegen *F. Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 308.

¹¹⁰ *Wagener*, a.a.O., S. 290, 308 ff.; *ders.*, GewArch 1979, 75 ff.; hierauf und auf der Rspr. des BVerwG zu § 52 Abs. 2 S. 2 HwO lediglich aufbauend Meyer, GewArch 2006, 309 f.; Meyer/Diefenbach, Handwerkskammern, andere Wirtschaftskammern und Berufskammern, 2005, S. 146 f.; kritisch gegenüber dieser Auslegung von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO Zimmermann, GewArch 2006, 277 f.

¹¹¹ BVerwGE 90, 88 (92).

¹¹² *Wagener*, GewArch 1979, 75.

kann. Weisen verschiedene Behörden und Verwaltungsträger dieselbe örtliche Zuständigkeit auf, erstreckt sich ihre Zuständigkeit also auf dasselbe räumliche Gebiet, dient dies unbestritten der Verwaltungseffizienz und auch dem Interesse der Bürger¹¹³, die in Kontakt zu den Behörden treten (müssen). Dies gilt insbesondere, wenn die Aufgaben der Behörden miteinander verflochten sind, wenn sich die sachlichen Behördenzuständigkeiten ergänzen oder wenn sie aufeinander bezogen sind.

Beispiel: Die Behörden A und B verfügen über dieselbe sachliche Zuständigkeit, Behörde C hat eine andere sachliche Zuständigkeit. Deckt sich nun die örtliche Zuständigkeit der Behörde A mit der einen Hälfte des Zuständigkeitsgebiets der Behörde C, während sich die örtliche Zuständigkeit der Behörde B mit der anderen Hälfte des Zuständigkeitsbereichs der Behörde C deckt, muss Behörde C in Fällen von Verflechtungen ihrer sachlichen Zuständigkeit mit den sachlichen Zuständigkeiten der Behörden A und B ihr Verhalten mit zwei verschiedenen Behörden abstimmen. Noch schwieriger fällt die wechselseitige Koordinierung der Verwaltungstätigkeit, wenn etwa die Behörden A, B und C über jeweils unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten verfügen und sich der örtliche Zuständigkeitsbereich der Behörde C zur Hälfte mit einem Teilgebiet der Behörde A und zur anderen Hälfte mit einem Teilgebiet der Behörde B deckt, während sich die insoweit freien Teilgebiete der Behörden A und B mit den Gebieten der Behörden D und E decken, die über dieselbe sachliche Zuständigkeit wie die Behörde C verfügen. Die Beispiele ließen sich fortsetzen und verkomplizieren.

Eine absolute Einräumigkeit der Verwaltung ist ersichtlich nicht möglich. Je stärker sich aber der Zuschnitt der örtlichen Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden diesem Idealbild annähert, desto effizienter, bürgernäher und bürgerfreundlicher lassen sich im Normalfall die verschiedenen Verwaltungsabläufe koordinieren. Je mehr sich die örtlichen Behördenzuständigkeiten überschneiden, desto größer ist die Gefahr ineffizienter, bürgerferner und bürgerunfreundlicher Verwaltungsabläufe. Aus diesem Grunde ist es zutreffend, von einem verwaltungsorganisationsrechtlichen Gebot der Vermeidung von Überschneidungen örtlicher Zuständigkeiten von Behörden und Verwaltungsträgern mit unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeiten¹¹⁴ auszugehen. Dieses organisationsrechtliche Gebot gilt auch für die Abgrenzung der Innungsbezirke. Denn die Handwerksinnungen sind Träger der mittelbaren Staatsverwaltung, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen¹¹⁵.

¹¹³ Diesen Aspekt nennend OVG Bremen GewArch 2000, 491; *Wagener*, GewArch 1979, 75.

¹¹⁴ Im Falle gleicher sachlicher Zuständigkeit gilt dieses Gebot in verstärktem Maße, vgl. § 52 Abs. 1 S. 3 HwO.

¹¹⁵ BVerfGE 70, 1 (17, 19 f.); 68, 193 (208); BVerwGE 90, 88 (92, 95); *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 53 Rn. 2, § 54 Rn. 1 ff.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010, S. 676 ff.; *Fröhler/Dannbeck*, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 106 ff.

Seinen gesetzlichen Niederschlag hat dieser Grundsatz ersichtlich in § 52 Abs. 3 HwO gefunden; für Handwerkskammern gilt § 90 Abs. 5 S. 1 HS 2 HwO. Die Verortung dieses Prinzips durch das BVerwG auch in § 52 Abs. 2 S. 2 HwO¹¹⁶ erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Denn diese Bestimmung schreibt lediglich vor, dass sich der Innungsbezirk mindestens mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises decken muss. Dieser Wortlaut erfasst auch den Fall, dass sich der Innungsbezirk mit dem Gebiet eines Landkreises und zusätzlich dem Gebietsteil eines angrenzenden Landkreises oder gar nur dem Gebietsteil einer angrenzenden Gemeinde deckt.

In diesem Zusammenhang ist indes zu berücksichtigen, dass die Entscheidung, in der das BVerwG den Grundsatz der Einräumigkeit der Innungsverwaltung erstmals in § 52 Abs. 2 S. 2 HwO verortet hatte¹¹⁷, auf Grundlage der alten Fassung dieser Vorschrift erging. Nach ihr sollte sich der Innungsbezirk in der Regel mit einem Stadt- oder Landkreis decken, also in der Regel das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises nicht unterschreiten, aber auch nicht überschreiten. Dadurch wurde sichergestellt, dass ein Kreis grundsätzlich nicht mehrere Innungen desselben Handwerks als Ansprechpartner hat. Folgt man der Auffassung des BVerwG, die am 01.01.1994 in Kraft getretene Neufassung habe am Grundsatz, dass die Innungsgrenzen nicht die Grenzen von kreisfreien Städten oder Landkreisen durchschneiden sollen, nichts geändert¹¹⁸, ist auch die aktuelle Fassung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO Ausdruck des organisationsrechtlichen Grundsatzes der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung¹¹⁹.

In Anbetracht der die Rechtspraxis prägenden bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird im Folgenden das bundesverwaltungsgerichtliche Verständnis dieser Vorschrift zugrunde gelegt. Ohne rechtliche Konsequenzen ist dies nicht. Folgt man dem BVerwG, stellt sich der Grundsatz der Einräumigkeit der Innungsverwaltung, soweit nicht der Anwendungsbereich des § 52 Abs. 3 HwO eröffnet ist, als gesetzliches Gebot des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO dar, von dem nur unter den Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO abgewichen werden darf. Lehnt man die bundesverwaltungsgerichtliche Interpretation des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO ab, stellt sich das Gebot der regionalen Einräumigkeit der Innungsverwaltung unterhalb der Schwelle des § 52 Abs. 3 HwO nur als allgemeiner ungeschriebener organisationsrecht-

¹¹⁶ BVerwGE 90, 88 (92); GewArch 2000, 493; GewArch 1996, 163.

¹¹⁷ BVerwGE 90, 88 (92).

¹¹⁸ BVerwG GewArch 1996, 163; GewArch 2000, 493.

¹¹⁹ So *Schwannecke*, § 52 Rn. 36; *Dürr*, GewArch 2009, 54; offenbar a. A. *Zimmermann*, GewArch 2006, 277.

licher Grundsatz dar, von dem möglicherweise unter weniger strengen Voraussetzungen abgewichen werden darf.

b) Prinzip der Deckungsgleichheit mit kreisfreien Städten oder Landkreisen
Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO muss sich der Innungsbezirk nicht auf das Gebiet nur einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises beschränken. Nach der zum 01.01.1994 in Kraft getretenen Neufassung dieser Vorschrift stellt ein Innungsbezirk, der sich vollständig auf mehrere kreisfreie Städte oder Landkreise erstreckt, einen Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO und keinen zulassungsbedürftigen Ausnahmefall des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO dar¹²⁰. Jedenfalls hierin besteht ein bedeutsamer Unterschied zur Altfassung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO. Die Frage, welchen übergeordneten Zweck dieser Grundsatz der Deckungsgleichheit verfolgt und welcher Stellenwert ihm im Vergleich mit den Grundsätzen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO zukommt¹²¹, kann an dieser Stelle auf sich beruhen. Es handelt sich um ein Gebot, das ausdrücklich gesetzlich geregelt ist und deshalb beachtet werden muss. Zu dem so gearteten Prinzip der Deckungsgleichheit von Innungsbezirk und Stadt- bzw. Kreisbezirken tritt der Grundsatz der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung ergänzend hinzu. Beide Gebote zusammengenommen stellen sicher, dass der Innungsbezirk grundsätzlich nur vollständige Gebiete kreisfreier Städte oder Landkreise umfasst. Ausnahmen bedürfen der Zulassung nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO.

c) Bedeutung für den Aspekt eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks

Der Grundsatz der Deckungsgleichheit schließt ersichtlich kein Gebot eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks ein. Den Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO genügt auch ein Innungsbezirk, der zwei kreisfreie Städte oder Landkreise umfasst, die über keine gemeinsame Grenze verfügen. Das Gebot eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks könnte aber aus dem Grundsatz der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung folgen, den das BVerwG ebenfalls in § 52 Abs. 2 S. 2 HwO verortet. Die Bedeutung des Wortlauts „Einräumigkeit“ legt das Erfordernis eines zusammenhängenden Innungsbezirks nahe. Denn von Einräumigkeit kann im Falle nicht zusammenhängender Gebiete nicht gesprochen werden.

Maßgeblich ist aber nicht die sprachliche Bedeutung eines Begriffs, den das Gesetz gar nicht verwendet, sondern die materielle Bedeutung des Terminus

¹²⁰ BVerwG GewArch 1996, 163; GewArch 2000, 493; a. A. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 43.

¹²¹ Hierzu im Einzelnen (kritisch) *Roellecke*, GewArch 1987, 106 ff., insbes. 113 ff.; *Zimmermann*, GewArch 2006, 277 f.

„Einräumigkeit der Verwaltung“. Im Anwendungsbereich des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO will der mit diesem Terminus belegte Grundsatz lediglich verhindern, dass die Grenzen von Innungsbezirken die Grenzen kreisfreier Städte oder Landkreise durchschneiden. Diesem Gebot genügt auch ein Innungsbezirk, der sich auf nicht aneinandergrenzende kreisfreie Städte oder Landkreise erstreckt. Aus dem Grundsatz der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung lässt sich deshalb kein Gebot geografisch zusammenhängender Innungsbezirke ableiten.

4. Abweichungsmöglichkeiten nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO

a) Abweichungsmöglichkeit nach unten

Innungsbezirke, die sich zwar vollständig auf das Gebiet einer oder mehrerer kreisangehöriger Gemeinden erstrecken, aber kleiner als das Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises sind, erfüllen auf keinen Fall die Vorgabe des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO. Dies betrifft jedenfalls das Gebot der Deckungsgleichheit. Nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gilt dies aber auch zugleich für den Grundsatz der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung. Denn dieser sei im Gebot der Deckungsgleichheit des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO mit enthalten und verletzt, wenn Innungsgrenzen die Grenzen von Kreisen durchtrennten¹²². Indes sind Ausnahmen nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO möglich. Dies gilt selbst für einen Innungsbezirk, der die Grenze einer einzelnen kreisangehörigen Gemeinde durchschneidet. Nachteilige Folgen eines nach unten abweichenden Innungsbezirkszuschnitts sind allerdings bei der Ausübung des durch § 52 Abs. 2 S. 3 HwO eingeräumten Ermessens zu berücksichtigen¹²³.

b) Abweichungsmöglichkeiten nach oben

Jeder Zuschnitt eines Innungsbezirks, der über das Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises hinausreicht und Teile des Gebiets einer oder mehrerer kreisfreier Städte oder Landkreise umfasst, stellt nach der gefestigten bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung¹²⁴ einen Ausnahmefall nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO dar.

c) Abweichungsgründe

Ausnahmen von den Geboten des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO bedürfen besonderer Gründe. Zwar lässt § 52 Abs. 2 S. 3 HwO eine von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO abweichende Bezirksabgrenzung „unter den Voraussetzungen des Satzes 1“ zu. Das könnte bedeuten, dass Ausnahmen schon dann zulässig sind, wenn

¹²² BVerwG GewArch 1996, 163.

¹²³ Dazu S. 50 f.

¹²⁴ BVerwG GewArch 2000, 493; GewArch 1996, 163; vgl. BVerwGE 90, 88 (92).

die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind¹²⁵. Die Zulassung von Ausnahmen nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO läge dann im freien Ermessen der Handwerkskammer. Das entspräche aber nicht der Gesetzessystematik. Wenn § 52 Abs. 2 S. 2 HwO einen Grundsatz (oder nach bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zwei Grundsätze) formuliert, der zu den Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO hinzutritt, und § 52 Abs. 2 S. 3 HwO Ausnahmen von der als Muss-Vorschrift formulierten Bestimmung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO zulässt, bedarf es für die Annahme eines Ausnahmefalles besonderer, über die Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO hinausgehender Gründe. Würde man § 52 Abs. 2 S. 3 HwO anders interpretieren, widerspräche dies der strikten Formulierung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO.

Sinn der am 01.01.1994 in Kraft getretenen Neufassung dieser Vorschrift ist es nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Leitentscheidung vom 20.12.1995, den schon nach der vorherigen Fassung dieser Vorschrift bestehenden grundsätzlich zwingenden Charakter stärker hervorzuheben¹²⁶. Die Altfassung lautete: „Der Innungsbezirk soll sich in der Regel mit einem Stadt- oder Landkreis decken.“ Von dieser Vorschrift und damit auch vom Gebot der Einräumigkeit durfte nur in Sonderfällen abgewichen werden¹²⁷. Einen Sonderfall stellt es aber gerade nicht dar, wenn die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, also Leistungsfähigkeit und Integrationskraft der Innung unter Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete, erfüllt sind. Denn dies sind schon die Regelvoraussetzungen, die grundsätzlich jede Bezirksabgrenzung erfüllen muss. Vielmehr waren schon nach der Altfassung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO besondere Voraussetzungen dafür erforderlich, um der Handwerkskammer ein Ermessen zu eröffnen, ob sie eine Innungssatzung, die eine von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO abweichende Bezirksabgrenzung vorsieht, nach § 56 HwO genehmigt. Wenn nun die seit 01.01.1994 geltende Fassung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO materiell an der Altfassung nichts verändern, sondern lediglich ihren grundsätzlich zwingenden Charakter klarer zum Ausdruck bringen sollte¹²⁸, kann das der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO eingeräumte Ermessen nicht schon dann eröffnet sein, wenn die Regelvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind. Dies widerspräche zum einen der Qualifizierung des § 52 Abs. 2 S. 2 und 3 HwO als bloße Betonung und Verdeutlichung des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO a. F. und zum anderen auch dem Regel-Ausnahmeverhältnis von § 52 Abs. 2 S. 1 und S. 2 einerseits und § 52 Abs. 2 S. 3 HwO andererseits.

¹²⁵ So BVerwG GewArch 2000, 493; OVG Bremen GewArch 2000, 492.

¹²⁶ BVerwG GewArch 1996, 163.

¹²⁷ BVerwGE 90, 88 (93); GewArch 1996, 163.

¹²⁸ BVerwG GewArch 1996, 163; vgl. BVerwG GewArch 2000, 493.

Als Zwischenergebnis ist deshalb festzuhalten, dass vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung nur unter besonderen Voraussetzungen abgewichen werden darf. Nur dann ist ein Ermessen der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO überhaupt eröffnet¹²⁹. Die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, auf die § 52 Abs. 2 S. 3 HwO verweist, müssen zusätzlich erfüllt sein. Insoweit hat § 52 Abs. 1 S. 3 HwO nur eine klarstellende Bedeutung.

Hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO kann uneingeschränkt auf die obigen Ausführungen verwiesen werden¹³⁰. Dies betrifft auch die Voraussetzungen, unter denen von den Sollvorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO abgewichen werden darf und das sich hieran anschließende Ermessen der Innungen¹³¹. Dies bedeutet, dass die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, auf die § 52 Abs. 2 S. 3 HwO verweist, dann erfüllt sind, wenn entweder die Regelvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO uneingeschränkt erfüllt sind oder wenn die Innung bzw. der Gründerverband ermessensfehlerfrei aus besonderen Gründen von den Regelvorgaben abgewichen ist. § 52 Abs. 2 S. 3 HwO räumt der Handwerkskammer hinsichtlich der Möglichkeit, von den Sollvorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO abzuweichen, kein eigenes Ermessen ein¹³². Das Ermessen der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO bezieht sich ausschließlich auf § 52 Abs. 2 S. 2 HwO.

Besondere Umstände i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 3 HwO, die zu den Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO hinzutreten müssen, können insbesondere sein:

- nicht nur ausreichende Leistungsfähigkeit der Innung i.S.d. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, sondern darüber hinausgehende, gesteigerte Leistungsfähigkeit
- gesteigerte Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder
- Ermöglichung einer neuen Einheitsinnung, die durch die Ausgliederung eines Handwerks aus einer existierenden Sammelinnung, die ihrerseits von den Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO abweicht (Grundsätze der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung), entsteht
- Ermöglichung einer neuen Innung oder Neuabgrenzung einer schon existierenden Innung durch den Zusammenschluss von Innungen

¹²⁹ Vgl. zur Normstruktur von Soll-Vorschriften – gleiches gilt für Muss-Vorschriften mit Ausnahmemöglichkeit – *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017 Rn. 327.

¹³⁰ S. 18 ff.

¹³¹ S. 30 ff.

¹³² Dazu bereits S. 38 f..

- Ermöglichung der von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO zwingend gebotenen Leistungsfähigkeit der Innung, wenn also erst die Ausnahme vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung die Leistungsfähigkeit der Innung sicherstellt

d) Normanwendung und Rechtskontrolle

aa) Handwerkskammer

Erst wenn die Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind und besondere Umstände, die ein Abweichen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung rechtfertigen können, gegeben sind, ist das Ermessen der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO eröffnet¹³³. Das bedeutet, dass die Handwerkskammer die Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung selbst dann nicht zulassen muss, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt wäre. Die besonderen Umstände können allerdings so schwerwiegend sein, dass das Ermessen der Handwerkskammer auf Null reduziert ist. Dies kann der Fall sein, wenn die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit der Innung eine Ausnahme von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO zwingend erfordert. Das allein muss aber noch keine Ermessensreduzierung auf Null bedeuten¹³⁴. Ist etwa die Mitgliederzahl der Bäckerinnung A des Landkreises A derart stark zurückgegangen, dass ihre Leistungsfähigkeit nur durch die Vergrößerung ihres Bezirks wiedererlangt werden kann und ist die sehr leistungsstarke Bäckerinnung B des angrenzenden Landkreises B bereit, ihren Bezirk um eine oder zwei Gemeinden zu verkleinern, um der Bäckerinnung A die Möglichkeit zu geben, ihren Bezirk entsprechend auszudehnen und dadurch wieder ihre Leistungsfähigkeit zu erlangen, ist das Ermessen der Handwerkskammer nicht auf Null reduziert. Sie könnte vielmehr auf die Möglichkeit einer Fusion der beiden Innungen oder der Auflösung der Innung A und anschließende Ausdehnung des Bezirks der Innung B verweisen, um so den von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO gewollten Normalzuschchnitt des Innungsbezirks sicherzustellen – freilich um den Preis des Wegfalls einer Innung.

Insbesondere wird das Ermessen der Handwerkskammer nicht durch Beschlüsse von Innungsversammlungen oder Innungsgründerversammlungen, eine vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung abweichende Bezirksabgrenzung vorzunehmen, gebunden¹³⁵. Zwar ist es zutreffend, dass Innungen bzw. die Gründerverbände gegen die Hand-

¹³³ Vgl. BVerwG GewArch 2000, 493; GewArch 1996, 163.

¹³⁴ Vgl. OVG Bremen GewArch 2000, 492, wonach in einem solchen Fall das Ermessen regelmäßig – also nicht immer – auf Null reduziert ist.

¹³⁵ A. A. *Diirr*, GewArch 2009, 56.

werkskammer einen Anspruch auf Genehmigung der Innungssatzung haben, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind¹³⁶. Dies gilt allerdings in denjenigen Fällen nicht, in denen das Gesetz der Handwerkskammer ausdrücklich oder nach Sinn, Zweck und Systematik der einschlägigen Vorschriften Ermessen einräumt. So verhält es sich im Falle des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO. Ein entsprechender Beschluss der Innungsversammlung und ein Ausnahmegrund sind Tatbestandsvoraussetzungen dafür, dass das Zulassungsermessen der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO überhaupt erst eröffnet ist. Diese Vorschrift räumt der Handwerkskammer nicht lediglich die Befugnis ein, Ausnahmen vom Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zuzulassen, sondern auch ein darüber hinausgehendes Ermessen.

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass Innungsgründung und Innungsmitgliedschaft freiwillig sind¹³⁷. Auf die Frage, ob sich die Innungsmitglieder hierbei auf Grundrechte (Art. 9 Abs. 1 oder Art. 2 Abs. 1 GG) berufen können oder ob dies deshalb ausgeschlossen ist, weil Innungen keine privatrechtlichen Vereinigungen, sondern Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, kommt es gar nicht mehr an¹³⁸. Entscheidend ist einzig und allein die gesetzliche Regelung, die der Handwerkskammer Ermessen einräumt, das auch durch einen etwaigen Grundrechtsschutz der Innungsmitglieder nicht reduziert oder gar ausgeschlossen wird¹³⁹.

Immerhin folgt aus § 52 Abs. 2 S. 3 HwO ein Anspruch der Innung bzw. des Gründerverbandes auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Handwerkskammer¹⁴⁰. Denn diese Vorschrift besteht nicht ausschließlich im öffentlichen Interesse, sondern auch im Interesse der Innung bzw. des Gründerverbandes.

bb) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle einer positiven oder negativen Entscheidung der Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO erfolgt teils uneingeschränkt, teils nur eingeschränkt. Die Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 56 Abs. 1 HwO stellt eine positive Entscheidung dar, die Ablehnung der Genehmigung eine negative Entscheidung. Hinsichtlich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes von Innungen auf Genehmigungserteilung (Ver-

¹³⁶ S. 35 ff.

¹³⁷ So aber *Dürr*, *GewArch* 2009, 56, wonach im Falle eines Ausnahmegrundes die Genehmigung einer vom Normalfall abweichenden Bezirksabgrenzung grundsätzlich nicht versagt werden darf.

¹³⁸ So aber *VG Berlin*, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 31, das (einstimmigen) Beschlüssen der Gründer- bzw. Innungsversammlungen auch unter Hinweis auf den Körperschaftscharakter der Innung eine ermessensreduzierende Wirkung abspricht.

¹³⁹ Insoweit zutreffend *VG Berlin*, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 31.

¹⁴⁰ *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 63.

pflichtungsklage) und von konkurrierenden Innungen gegen die Satzungs-
genehmigung (Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO bzw.
Feststellungsklage nach § 43 VwGO und Verpflichtungsklage auf Genehmi-
gung der eigenen Satzung) wird auf obige Ausführungen verwiesen¹⁴¹.

Ob die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, auf die § 52 Abs. 2 S. 3
HwO verweist, erfüllt sind, hat das Verwaltungsgericht uneingeschränkt
nachzuprüfen¹⁴². Gleiches gilt für die Frage, ob besondere Umstände vor-
liegen, die eine Ausnahme von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO rechtfertigen kön-
nen¹⁴³. Sind keine derartigen besonderen Umstände gegeben, ist die Ent-
scheidung der Handwerkskammer, eine Ausnahme nach § 52 Abs. 2 S. 3
HwO zuzulassen, rechtswidrig (demzufolge ist die von der Handwerkskam-
mer genehmigte Innungssatzung rechtswidrig); die Ablehnung einer Aus-
nahmezulassung nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO ist rechtmäßig. Liegen dagegen
tatsächlich besondere Umstände vor, beschränkt sich die verwaltungsge-
richtliche Kontrolle der hierauf aufbauenden Ermessensentscheidung der
Handwerkskammer auf die allgemein anerkannten möglichen Ermessens-
fehler; hierzu gehört auch die Beantwortung der Frage, ob ein Fall von Er-
messensreduzierung auf Null anzunehmen ist.

5. *Höchstausdehnung nach § 52 Abs. 3 HwO*

a) Die Regelvorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

Die territorialen Vorgaben des § 52 Abs. 3 HwO ergänzen die allgemeinen
Anforderungen des § 52 Abs. 2 HwO. § 52 Abs. 3 S. 1 HwO schränkt § 52
Abs. 2 S. 2 und 3 HwO ein, indem er eine grundsätzliche territoriale Ober-
grenze setzt. § 52 Abs. 3 S. 1 HwO, wonach sich der Innungsbezirk nicht
über den Bezirk einer Handwerkskammer hinaus erstrecken soll, ist – wie
§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO a. F. – auch Ausdruck des verwaltungsorganisations-
rechtlichen Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung¹⁴⁴. Er stellt sicher,
dass die Gebietsgrenzen größerer Innungen grundsätzlich nicht die Bezirks-
grenzen ihrer Handwerkskammer und die Bezirksgrenzen der höheren Ver-
waltungsbehörde durchschneiden; denn der Kammerbezirk soll sich nach
§ 90 Abs. 5 S. 1 HS 2 HwO in der Regel mit dem Bezirk der höheren Ver-
waltungsbehörde decken.

¹⁴¹ S. 39 ff.

¹⁴² S. 39 f.

¹⁴³ Vgl. BVerwGE 124, 326 (331); 91, 7 (13); 90, 275 (280); danach prüft die Verwaltungsgerichtsbarkeit im
Falle von Soll-Vorschriften uneingeschränkt nach, ob tatsächlich ein Ausnahmefall gegeben ist, der eine
andere Entscheidung als die vom Gesetz angeordnete Soll-Entscheidung ermöglicht.

¹⁴⁴ Vgl. VG Berlin, 08.03.207 – 4 K 330.15 – juris Rn. 29, das den Grundsatz der Deckungsgleichheit auch
in § 52 Abs. 3 HwO verortet; gleiches muss dann konsequenterweise auch für das im Grundsatz der
Deckungsgleichheit mitenthaltene Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung gelten; ebenso VG Hannover
GewArch 2011, 363.

Umfasst der Innungsbezirk die Gebiete mehrerer kreisfreier Städte oder Landkreise, ohne den Bezirk der Handwerkskammer zu überschreiten oder einzelne kreisfreie Städte oder Landkreise zu durchschneiden, stellt dies einen Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO dar; deshalb ist weder eine Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO noch nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erforderlich. Das Erfordernis einer Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO hängt nicht allein von der Größe des Innungsbezirks ab. Diese Vorschrift ist schon dann einschlägig, wenn der Innungsbezirk das Gebiet eines Landkreises eines bestimmten Handwerkskammerbezirks umfasst und zusätzlich das Gebiet eines Landkreises eines anderen Kammerbezirks und sich damit also auf das Gebiet zweier Landkreise beschränkt. Ein Gebot geografischer zusammenhängender Innungsbezirke lässt sich der Vorschrift des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO ersichtlich nicht entnehmen.

b) Ausnahmen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO

aa) Rechtsnatur und Wirkung der behördlichen Entscheidung

Soll der Innungsbezirk die Grenzen des Kammerbezirks überschreiten, ist nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO die Genehmigung der obersten Landesbehörde erforderlich. Die nach § 56 Abs. 1 HwO erforderliche Sitzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer muss hinzukommen.

Seit langem umstritten ist das Verhältnis zwischen der behördlichen Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO und der Sitzungsgenehmigung der Handwerkskammer nach § 56 Abs. 1 HwO. Zum Teil wird vertreten, die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO sei jedenfalls der Innung gegenüber kein Verwaltungsakt, sondern lediglich ein verwaltungsinterner Teilakt der Sitzungsgenehmigung der Handwerkskammer nach § 56 Abs. 1 HwO¹⁴⁵, die gegenüber der Innung unstreitig ein Verwaltungsakt ist. Diese Auffassung ist unzutreffend.

Mit der Genehmigung der Innungssatzung wird von der Handwerkskammer zwar im allgemeinen auch zugleich die Bezirksabgrenzung der Innung, die in der Satzung geregelt sein muss (§ 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO), genehmigt. Aber im Sonderfall des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO wird die Genehmigung der Abgrenzung des Innungsbezirks allein der obersten Landesbehörde übertragen. Denn die Auswirkungen eines kammerüberschreitenden Innungsbezirks betreffen nicht nur die nach § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer, sondern auch andere Handwerkskammern¹⁴⁶. Weil die oberste Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO alleinverbindlich über die Abgrenzung des

¹⁴⁵ Schwannecke, § 52 Rn. 42; Fröhler/Dannbeck, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 37; Fröhler, GewArch 1962, 92 f.

¹⁴⁶ VG Hannover GewArch 2009, 211 spricht zunächst von Eingriffen in Rechte der anderen Handwerkskammern, im folgenden Absatz nur noch von indirekten Einwirkungen.

Innungsbezirks entscheidet, ist die Erteilung oder Versagung der Genehmigung auch gegenüber der Innung ein selbständiger Verwaltungsakt¹⁴⁷. Insofern besteht ein grundlegender Unterschied zur Erteilung des Einvernehmens der anderen obersten Landesbehörden nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO¹⁴⁸. Dieses behördliche Einvernehmen ist ein bloßer verwaltungsinterner Akt der Genehmigungserteilung derjenigen obersten Landesbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich sich der Sitz der Innung befinden soll. Demgegenüber ist die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO gerade kein bloßes behördliches Einvernehmen.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines kammerübergreifenden Innungsbezirks trifft ausschließlich die oberste Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO. Ein kammerüberschreitender Bezirkszuschnitt ist nur zulässig, wenn sämtliche in der HwO genannten bezirksrelevanten Voraussetzungen erfüllt sind. Deshalb erstreckt sich die ausschließliche Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der obersten Landesbehörde auf sämtliche gebietsbezogenen Vorgaben der HwO. Dies betrifft auch die Frage, ob im Falle eines solchen Bezirkszuschnitts die Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 S. 1 HwO erfüllt sind. § 52 Abs. 1 S. 1 HwO ist die Grundnorm. Sie gilt für jede Bezirksabgrenzung.

Insbesondere entscheidet die oberste Landesbehörde auch, ob der Innungsbezirk die Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt. Dass § 52 Abs. 3 HwO anders als § 52 Abs. 2 S. 3 HwO nicht auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO verweist, steht dem nicht entgegen. Denn § 52 Abs. 2 S. 3 HwO hat insoweit nur eine deklaratorische Bedeutung¹⁴⁹. Schließlich entscheidet die oberste Landesbehörde auch über Ausnahmen vom Gebot der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung (§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO). Dies gilt sowohl für Fälle, in denen der kammerübergreifende Innungsbezirk die Grenzen eines Landkreis- oder Stadtgebiets in demjenigen Kammerbezirk, in dem die Innung ihren Sitz haben soll, durchschneiden soll, als auch in Fällen, in denen eine solche Zerschneidung in einem anderen Kammerbezirk eintreten soll. Eine zusätzliche Genehmigung durch die betroffenen Handwerkskammern nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO ist entbehrlich.

Die Konzentration der Entscheidungsbefugnis über die beabsichtigte kammerübergreifende Innungsbezirksabgrenzung auf die oberste Landesbehörde beruht darauf, dass sich die Sachkompetenz einer Handwerkskammer

¹⁴⁷ So bereits BVerwG GewArch 1962, 90 zu § 47 Abs. 3 S. 2 HwO a. F.; ebenso VG Hannover GewArch 2011, 363; GewArch 2009, 210 f.; *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 28; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 63 (Versagung der Genehmigung kann für sich allein gerichtlich überprüft werden); *Honig*, GewArch 1972, 229.

¹⁴⁸ Zutreffend VG Hannover GewArch 2011, 363.

¹⁴⁹ S. 25.

auf ihren Kammerbezirk beschränkt¹⁵⁰. Einer Handwerkskammer ist der Blick auf besondere Gegebenheiten eines fremden Kammerbezirks zwar nicht versperrt. Über besondere Sachkompetenz verfügt sie insoweit aber nicht – anders als die für sämtliche Kammerbezirke sachlich zuständige oberste Landesbehörde, die sich die erforderliche Sachkompetenz aufgrund ihrer unmittelbaren Zuständigkeit jedenfalls verschaffen kann.

Weil die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Bezirksabgrenzung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO in die ausschließliche Zuständigkeit der obersten Landesbehörde fällt, ist diese Entscheidung auch für die Handwerkskammern verbindlich¹⁵¹. Versagt die Behörde die Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO, darf die Handwerkskammer die Innungssatzung nach § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO nicht genehmigen. Genehmigt die Behörde die Bezirksabgrenzung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO, darf die Handwerkskammer die Genehmigung der Innungssatzung nicht unter Hinweis auf eine aus ihrer Sicht unzulässige oder inopportune Bezirksabgrenzung verweigern¹⁵². Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Innung im Falle des beabsichtigten Bezirkszuschnitts hinreichend leistungs- und integrationsstark ist. Die Handwerkskammer darf nur noch prüfen, ob die Innungssatzung gegen gesetzliche Vorschriften verstößt, die nicht die Bezirksabgrenzung betreffen¹⁵³. Die Handwerkskammer darf die Satzungsgenehmigung nur noch aus solchen Gründen versagen, die in keinem inneren Sachzusammenhang mit den gesetzlichen Vorgaben der Bezirksabgrenzung stehen¹⁵⁴.

Die Genehmigungserteilung durch die oberste Landesbehörde bedeutet freilich nicht, dass damit die genehmigte Bezirksabgrenzung den Innungsgründungsmitgliedern vorgeschrieben wäre. Die Gründungsmitglieder sind selbst nach einer bestandskräftigen behördlichen Genehmigung nicht daran gehindert, vor der Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer nach § 56 Abs. 1 HwO eine andere, nicht mehr unter § 52 Abs. 3 S. 2 HwO fallende Bezirksabgrenzung zu beschließen. Die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erledigt sich dann. Die geänderte Innungssatzung bedarf dann nur noch der Genehmigung durch die Handwerkskammer. Die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO steht dem nicht entgegen¹⁵⁵. Eine behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 und auch nach S. 3 HwO trifft nur eine verbindliche Entscheidung über

¹⁵⁰ Insoweit auch *Fröhler*, GewArch 1962, 93: Vermeidung eines unberechtigten Eindringens einer Handwerkskammer in den räumlichen Hoheitsbereich anderer Handwerkskammern.

¹⁵¹ VG Hannover GewArch 2011, 363; GewArch 2009, 211.

¹⁵² VG Hannover GewArch 2009, 211.

¹⁵³ VG Hannover GewArch 2011, 263.

¹⁵⁴ VG Hannover GewArch 2009, 211.

¹⁵⁵ Dies verkennend *Fröhler*, GewArch 1962, 93.

die Zulässigkeit der beantragten Bezirksabgrenzung, statuiert aber keine diesbezügliche Pflicht der Gründungsmitglieder.

Weil im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO die oberste Landesbehörde über die Abgrenzung des Innungsbezirks rechtsverbindlich in einem selbständigen Verwaltungsverfahren¹⁵⁶ vor einem sich erst ggf. anschließenden Verfahren zur Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer entscheidet, ist die Erteilung der behördlichen Genehmigung keine bloße Mitwirkung an der Satzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer nach § 56 HwO¹⁵⁷.

Hierauf deutet auch § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO hin. Insoweit kann die Parallele zum Bauvorbescheid nach Maßgabe der Bauordnungen der Bundesländer gezogen werden¹⁵⁸. Er entscheidet rechtsverbindlich über einzelne Fragen des Bauvorhabens nicht nur gegenüber dem Bauherrn, sondern auch gegenüber den Nachbarn¹⁵⁹.

bb) Normanwendung durch die oberste Landesbehörde

§ 52 Abs. 3 S. 1 HwO ist keine zwingende Vorschrift, aber eine Soll-Vorschrift. Nach allgemein anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen bedeutet dies, dass von ihr nur dann abgewichen werden darf, wenn dies durch besondere Gründe gerechtfertigt ist. Existiert ein derartiger besonderer Grund, ist aber allein eine Abweichung von der Soll-Vorschrift, hier des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO, rechtlich noch nicht geboten. Vielmehr wird durch einen besonderen Grund ein Abweichungsermessen erst eröffnet¹⁶⁰. § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ist zwar nicht als Kann- oder Darf-Vorschrift formuliert – so wie § 52 Abs. 2 S. 3 HwO. Dennoch räumt § 52 Abs. 3 S. 2 HwO der obersten Landesbehörde Ermessen ein, ob sie eine von § 52 Abs. 3 S. 1 HwO abweichende Bezirksabgrenzung zulässt. Dies folgt aus ihrem systematischen Zusammenhang mit der Soll-Vorschrift des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO.

Hinsichtlich der besonderen Gründe, die vorliegen müssen, damit das der obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO eingeräumte Ermessen überhaupt erst eröffnet ist, kann auf die Ausführungen zu § 52 Abs. 2 S. 3 HwO verwiesen werden¹⁶¹. Zu betonen ist, dass auch im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO das behördliche Ermessen nicht schon dann eröffnet ist, wenn die

¹⁵⁶ VG Hannover GewArch 2009, 211 a. E.; GewArch 2011, 363.

¹⁵⁷ BVerwG GewArch 1962, 91 zu § 47 Abs. 3 S. 2 HwO a. F. (= § 52 Abs. 3 S. 2 HwO); VG Hannover GewArch 2009, 211; GewArch 2011, 362; a. A. *Fröhler/Dannbeck*, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 36 f.; *Fröhler*, GewArch 1962, 92 ff.

¹⁵⁸ VG Hannover GewArch 2009, 211.

¹⁵⁹ *Hormann*, Hessische Bauordnung, 2004, § 66 Rn. 62 f.

¹⁶⁰ VG Hannover GewArch 2011, 364; VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 29, 37 f. zu § 52 Abs. 3 S. 3 HwO; dazu bereits S. 30.

¹⁶¹ S. 47 ff.

Grundvoraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO erfüllt sind, also wenn zu erwarten ist, dass die Innung unter Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete hinreichend leistungs- und integrationsstark ist. Denn dies sind gerade keine Ausnahmegründe. Einen Ausnahmegrund stellt es allerdings dar, wenn die Innung im Falle einer Beschränkung auf das Gebiet einer Handwerkskammer nicht ausreichend leistungsfähig wäre und wenn die nach § 52 Abs. 2 S. 1 HwO unabdingbare Leistungsfähigkeit gerade durch einen kammerübergreifenden Innungsbezirk sichergestellt werden kann. Ein Ausnahmegrund besteht aber auch dann, wenn ein kammerübergreifender Bezirkszuschnitt eine signifikante Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Innung erwarten lässt¹⁶².

Der in § 52 Abs. 2 S. 1 HwO genannte Aspekt der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder dürfte in aller Regel keinen Anlass bieten, einen Ausnahmegrund anzunehmen. Denn die Möglichkeit, sich am Innungsleben zu beteiligen und die Innungseinrichtungen zu nutzen, steigt im Normalfall nicht mit zunehmender Größe des Innungsbezirks. Allerdings kann sich eine gestärkte Leistungskraft der Innung durchaus auch positiv auf ihre Integrationskraft auswirken. Ein größerer Innungsbezirk führt zwingend zu einer größeren Mitgliederzahl. Dies wiederum stärkt das Gewicht und den Stellenwert der Innung in der öffentlichen Wahrnehmung. Je mitgliedstärker eine Innung ist, desto höheres Gewicht wird ihren Argumenten in (rechts-)politisch bedeutsamen Fragen und Diskussionen beigemessen. Dies wiederum kann dazu führen, dass die Attraktivität der Innung für potentielle und schon vorhandene Mitglieder überproportional steigt und einen zusätzlichen, besonderen Anreiz schafft, sich aktiv am Innungsleben zu beteiligen. Aber auch wenn die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder mit wachsender Größe des Innungsbezirks tendenziell abnimmt¹⁶³, steht dies der Annahme eines anderweitig belegten Ausnahmegrundes nicht entgegen. Eine abnehmende Integrationskraft der Innung ist dann lediglich ein Aspekt der behördlichen Ermessensausübung.

Das behördliche Ermessen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ist weder durch den Ausnahmegrund noch durch einen Beschluss der Innungsversammlung bzw. der Gründerversammlung auf Null reduziert¹⁶⁴. Beides ist lediglich Voraussetzung dafür, dass behördliches Ermessen eröffnet wird. Insoweit kann auf die Ausführungen zu § 52 Abs. 2 S. 3 HwO uneingeschränkt verwiesen wer-

¹⁶² A. A. offenbar VG Hannover GewArch 2011, 365 f.

¹⁶³ So VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 30; VG Hannover GewArch 2011, 364.

¹⁶⁴ So zutreffend VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 31; VG Hannover GewArch 2011, 366 a. E. zum Beschluss der Innungsversammlung; a. A. *Dirr*, GewArch 2009, 56, wonach in einem solchen Fall Versagungsgründe kaum vorstellbar sind; ebenso *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 45.

den¹⁶⁵. Für die oberste Landesbehörde bedeutet dies, dass sie die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO auch dann ablehnen darf, wenn sie einen Ausnahmegrund angenommen hat.

Allerdings müssen in einem solchen Fall alle Umstände und Gründe, die für und gegen die Erteilung der Ausnahmegenehmigung sprechen, nachvollziehbar und beanstandungsfrei gegeneinander abgewogen werden. Das Ergebnis der behördlichen Entscheidung muss unter Berücksichtigung aller Umstände vertretbar sein¹⁶⁶. So kann es etwa vertretbar sein, die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung abzulehnen, wenn die beantragte Bezirksabgrenzung zwar zu einer signifikanten Steigerung der Leistungsfähigkeit der Innung führt – insbesondere im Fall der Innungsfusion – und deshalb zu treffend ein Ausnahmegrund angenommen wird, eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Innung aber auch durch eine Innungsfusion, die sich auf den Bezirk einer einzigen Handwerkskammer beschränkt, erreichbar wäre. Auch die Beeinträchtigung von Interessen anderer Innungen, die vom beantragten Gebietszuschnitt mittelbar nachteilig betroffen sind, kann die Ablehnung der Genehmigung rechtfertigen. Gleiches gilt für die Interessen mittelbar betroffener Handwerkskammern oder Verwaltungsbehörden. Schließlich sind auch mögliche nachteilige Auswirkungen für die mittelbar betroffenen Kreishandwerkerschaften (vgl. § 86 S. 1 HwO) zu berücksichtigen¹⁶⁷. Dies gilt vor allem im Falle von Innungsfusionen.

cc) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Das von § 52 Abs. 3 S. 2 HwO implizit vorausgesetzte Erfordernis eines Ausnahmegrundes ist ein unbestimmter Rechtsbegriff ohne behördlichen Beurteilungsspielraum¹⁶⁸. Ob tatsächlich ein Ausnahmegrund gegeben ist, der es rechtfertigt, von der Soll-Bestimmung des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO abzuweichen, ist deshalb verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar. Der obersten Landesbehörde kommt keine Beurteilungsprärogative zu. Auch insoweit kann auf die Ausführungen zu § 52 Abs. 2 S. 3 HwO verwiesen werden¹⁶⁹.

Anders verhält es sich bei der behördlichen Ermessensentscheidung. Sie darf nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle nach Maßgabe der allgemein anerkannten Ermessensfehlerlehre¹⁷⁰ unterzogen werden. Hat die oberste Landesbehörde nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts zu

¹⁶⁵ S. 50 f.

¹⁶⁶ Dazu VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37 (zu § 52 Abs. 3 S. 3 HwO).

¹⁶⁷ So VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37; VG Hannover GewArch 2011, 366 a. E.

¹⁶⁸ Ob ein Ausnahmegrund besteht, der es erlaubt, von einer Sollvorschrift abzuweichen, ist verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar, BVerwGE 124, 326 (331); 91, 7, (13); 90, 275 (280).

¹⁶⁹ S. 52.

¹⁷⁰ Dazu *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 324 ff. m.w.N.

Unrecht einen Ausnahmegrund angenommen, kommt es auf etwaige behördliche Ermessensfehler indes nicht mehr an. In einem solchen Fall darf keine behördliche Ausnahmegenehmigung erteilt werden.

Genehmigt die oberste Landesbehörde die beantragte Bezirksabgrenzung nicht, können die Innung oder der Gründerverband verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage gegen den Rechtsträger der Genehmigungsbehörde – oder im Falle des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die oberste Landesbehörde – erheben¹⁷¹. Denn gegenüber der Innung, die einen kammerüberschreitenden Innungsbezirk anstrebt, ist die behördliche Erteilung oder Ablehnung der nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erforderlichen Genehmigung ein Verwaltungsakt¹⁷².

Ein strikter Rechtsanspruch auf eine Genehmigung besteht in aller Regel jedoch nicht. Denn die Genehmigungserteilung liegt im Ermessen der Behörde, wenn kein Sonderfall der Ermessensreduzierung auf Null gegeben ist. Allerdings hat die Innung bzw. der Gründerverband ein subjektives öffentliches Recht auf eine ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung. Auf die Frage, ob Grundrechte (Art. 9 Abs. 1 oder Art. 2 Abs. 1 GG) der Innung bzw. ihren Mitgliedern einen Anspruch auf Genehmigung einer bestimmten Bezirksabgrenzung oder zumindest einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen entsprechenden Antrag vermitteln¹⁷³, kommt es nicht an. Denn einen solchen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung räumt jedenfalls § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ein¹⁷⁴. Die Entscheidung einer behördlichen Ausnahmegenehmigung liegt ersichtlich auch im Interesse der Innung¹⁷⁵. Weil sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle im Regelfall auf die bloße Überprüfung von Ermessensfehlern beschränkt, empfiehlt sich für eine klagende Innung die Erhebung einer Bescheidungsklage als Unterfall der Verpflichtungsklage¹⁷⁶.

Klagen gegen die **Handwerkskammer** auf Genehmigung der Innungssatzung nach § 56 Abs. 1 HwO haben keinerlei Erfolgsaussichten, wenn die Handwerkskammer die Genehmigung deshalb verweigert, weil die oberste Landesbehörde die beantragte Bezirksabgrenzung nicht genehmigt hat¹⁷⁷. Denn im Falle der fehlenden Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch

¹⁷¹ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 –, juris Rn. 24; der Sache nach BayVGH DVBl. 1960, 144: Versagung der behördlichen Genehmigung ein selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt; VG Hannover GewArch 2009, 210 f.; GewArch 2011, 362 ff.; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 62 a. E.; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 63; a. A. *Schwannecke*, § 52 Rn. 42.

¹⁷² Näher S. 53 ff.

¹⁷³ Ablehnend BVerfGK NVwZ 1994, 263 a. E.; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 64; *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 21.

¹⁷⁴ Zutreffend VG Berlin 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 24.

¹⁷⁵ Ebenso BayVGH DVBl. 1960, 146 zu § 47 Abs. 3 S. 2 HwO a. F.

¹⁷⁶ Dazu näher *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 42 Rn. 8 m.w.N.

¹⁷⁷ VG Hannover GewArch 2009, 210 f.; a. A. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 63.

die oberste Landesbehörde darf die Handwerkskammer die Satzung auch dann nicht genehmigen, wenn das Verhalten der obersten Landesbehörde rechtswidrig ist (§ 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO). Über die Satzungs genehmigung durch die Handwerkskammer und die Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde wird in zwei selbständigen Verwaltungsverfahren entschieden¹⁷⁸. Deshalb prüft das Verwaltungsgericht im Falle einer Verpflichtungsklage gegen die Handwerkskammer auf Satzungs genehmigung auch nicht vorfrageweise, ob die Vorenthaltung der Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde rechtswidrig ist, um die fehlende behördliche Genehmigung durch ein die Handwerkskammer zur Satzungs genehmigung verpflichtendes Urteil ersetzen zu können¹⁷⁹.

Verpflichtungsklagen gegen die Handwerkskammer auf Genehmigung der Innungssatzung sind nur dann erfolgversprechend, wenn die oberste Landesbehörde die Bezirksabgrenzung genehmigt hat und die Handwerkskammer die Verweigerung der Satzungs genehmigung auf Aspekte der Bezirksabgrenzung oder andere Gründe stützt. Im zuerst genannten Fall wird die Verpflichtungsklage in der Regel erfolgreich sein. Denn über die Bezirksabgrenzung entscheidet die oberste Landesbehörde auch gegenüber der Handwerkskammer verbindlich. Im zweiten Fall erfolgt eine uneingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Entscheidung der Handwerkskammer. Denn die Satzungs genehmigung liegt im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nicht im Ermessen der Handwerkskammer; ihr steht auch kein Beurteilungsspielraum zu. Sind die Voraussetzungen für die Satzungs genehmigung erfüllt, muss die Genehmigung erteilt werden¹⁸⁰.

Beanspruchen zwei Innungen ein bestimmtes Gebiet als Teil ihres Innungsbezirks und hat die oberste Landesbehörde zugunsten der einen Innung eine Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erteilt, greift diese Genehmigungserteilung zwangsläufig in das aus § 52 Abs. 2 HwO, ggf. auch aus § 52 Abs. 3 S. 2 HwO folgende Recht der anderen Innung auf ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung im Falle derartiger Konkurrenzsituation ein¹⁸¹. Insoweit gilt nichts anderes als für Auswahlentscheidungen, die von Handwerkskammern im Falle sich gegenseitig ausschließender Innungssatzungen zu treffen sind. Auf die diesbezüglichen Ausführungen wird verwiesen¹⁸².

Umstritten ist, welcher verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz zur Verfügung steht, wenn sich **Dritte**, insbesondere andere Innungen, gegen die behördliche Genehmigung eines kammerüberschreitenden Innungsbezirks nach § 52

¹⁷⁸ VG Hannover GewArch 2011, 363.

¹⁷⁹ VG Hannover GewArch 2009, 211 a. E.; GewArch 2011, 362.

¹⁸⁰ Dazu bereits S. 35 ff.

¹⁸¹ BVerwG GewArch 1962, 91.

¹⁸² S. 34, 40 f.

Abs. 3 S. 2 HwO wehren möchten. Es werden zwei Auffassungen vertreten: (1) Anfechtungsklage gegen die behördliche Genehmigung, da diese auch gegenüber Dritten ein Verwaltungsakt sei¹⁸³. (2) Unstatthaftigkeit einer Anfechtungsklage, da die behördliche Genehmigung Dritten gegenüber ebenso wie die Satzungs genehmigung durch die Handwerkskammer ausschließlich Teil eines Rechtssetzungsverfahrens und kein Verwaltungsakt sei; deshalb nur Normenkontrollantrag gegen die Innungssatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder inzidenter verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz vor allem mittels Feststellungsklage nach § 43 VwGO¹⁸⁴.

Zutreffend ist die erste Auffassung¹⁸⁵. Zwar ist die behördliche Entscheidung über die Genehmigungserteilung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO auch Teil eines Rechtssetzungsverfahrens¹⁸⁶. Die oberste Landesbehörde entscheidet über die Zulässigkeit der Bezirksabgrenzung nicht isoliert, sondern nur anlässlich des Erlasses oder der Änderung einer Innungssatzung. Die behördliche Genehmigung bezieht sich auf die in der Satzung vorgesehene Bezirksabgrenzung. Dies belegt schon der Wortlaut des § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO. Ohne einen entsprechenden Satzungsentwurf und Satzungsbeschluss ist ein Antrag auf Genehmigung einer bestimmten Bezirksabgrenzung unzulässig. Weil damit auch die behördliche Genehmigungserteilung ebenso wie die Satzungs genehmigung durch die Handwerkskammer Teil eines Rechtssetzungsverfahrens ist, kann sie **nach** Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens nicht mehr isoliert angegriffen und aufgehoben werden¹⁸⁷.

Eine völlig andere Frage ist es allerdings, ob die behördliche Genehmigung **vor** Inkrafttreten der Innungssatzung isoliert angreifbar ist. Das BVerwG schließt isolierten Rechtsschutz gegen die Genehmigung einer Rechtsvorschrift nur nach Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens aus: „Jedenfalls von diesem Zeitpunkt an lässt sich nur noch der Rechtssatz selbst – und nicht mehr der einzelne Akt, der zu seiner Entstehung beigetragen hat – aufheben oder ändern“¹⁸⁸. Zu Fragen des Rechtsschutzes vor diesem Zeitpunkt hat sich das BVerwG nicht geäußert.

Anders als im Falle einer Satzungs genehmigung durch die Handwerkskammer besteht im Falle der behördlichen Genehmigung der Bezirksabgrenzung schon aus Gründen des zeitlichen Verfahrensablaufs ein praktisches Bedürfnis für isolierten Rechtsschutz. Die Genehmigung der Handwerkskammer

¹⁸³ BVerwG GewArch 1962, 91; VG Hannover GewArch 2011, 363 r. Sp.: „selbständige Anfechtbarkeit der Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO“.

¹⁸⁴ *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 31; *Schwannecke*, HwO, § 52 Rn. 44; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 64.

¹⁸⁵ Die von mir bislang in *Detterbeck*, a.a.O., vertretene gegenteilige Auffassung wird aufgegeben.

¹⁸⁶ *Schwannecke*, § 52 Rn. 44; *Günther*, a. a. O.

¹⁸⁷ BVerwGE 90, 88 (90).

¹⁸⁸ BVerwGE 90, 88 (90).

schließt das Satzungsverfahren ab. Die Satzung tritt in der Regel kurz danach in Kraft und kann dann mittels Normenkontrollantrages nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder inzident mittels Feststellungsklage nach § 43 VwGO angegriffen werden. Zwischen der behördlichen Genehmigungserteilung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO und der Satzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer kann dagegen ein längerer Zeitraum liegen. Wird die behördliche Genehmigung einer anderen Innung unter Beifügung einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gegeben, stellt sich die Frage, ob diese Innung eine Unzulässigkeit der Bezirksabgrenzung mittels Normenkontrollantrages gegen die Satzung überhaupt noch geltend machen kann, wenn ihr gegenüber die behördliche Genehmigung bereits bestandskräftig geworden ist.

Vor allem aber stellt sich das Verfahren des Satzungserlasses in den Fällen des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO als gestuftes Verfahren dar¹⁸⁹. Kennzeichnend für gestufte Verwaltungsverfahren ist, dass über einzelne Teilaspekte eines Vorhabens jeweils rechtsverbindlich zeitlich versetzt und aufeinander aufbauend entschieden wird¹⁹⁰. Bekanntestes Beispiel ist die behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens durch Bauvorbescheid und nachfolgende Baugenehmigung¹⁹¹. Weil über einzelne Teilaspekte vorher rechtsverbindlich entschieden wird, ist es ein Gebot des von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG geforderten effektiven Rechtsschutzes, dass die rechtsverbindlichen Vorabentscheidungen auch isoliert verwaltungsgerichtlich angreifbar sind und dass der von einer Teilentscheidung nachteilig Betroffene nicht darauf verwiesen werden darf, die Rechtswidrigkeit einer Vorabentscheidung erst im Rahmen eines gegen die Endentscheidung gerichteten Rechtsbehelfs geltend zu machen.

Im Falle der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO und der nachfolgenden Satzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer nach § 56 Abs. 1 HwO kommt hinzu, dass die Verweisung auf Rechtsschutz gegen die dann genehmigte Innungssatzung in denjenigen Fällen zusätzlich Probleme bereitet, in denen mangels landesgesetzlicher Regelung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO kein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Innungssatzung möglich ist, sondern der Kläger auf inzidenten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz vor allem in Form einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage nach § 43 VwGO beschränkt ist. Die Zulässigkeit derartigen inzidenten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes weist prozessuale Risiken auf, denen derjenige, der durch die rechtsverbindliche be-

¹⁸⁹ VG Hannover GewArch 2009, 211; GewArch 2011, 363.

¹⁹⁰ Im Einzelnen *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 42 Rn. 53, 73 f.

¹⁹¹ Näher *Kopp/Schenke*, a.a.O., § 42 Rn. 53.

hördliche Entscheidung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nachteilig betroffen ist, nicht ausgesetzt werden darf.

Die Frage, ob § 44a VwGO auf den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen anwendbar ist¹⁹² und deshalb isolierter Rechtsschutz gegen die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ausgeschlossen sein könnte, kann offen bleiben. Zwar schließt § 44a S. 1 VwGO auch isolierten Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen aus, die Verwaltungsakte sind¹⁹³. Allerdings gilt § 44a S. 1 VwGO nicht für Teilregelungen innerhalb gestufter Verfahren unabhängig davon, ob diese Teilregelungen unter § 44a S. 2 VwGO fallen oder nicht¹⁹⁴. Behördliche Genehmigungen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO sind aber rechtlich selbständige Entscheidungen in einem gestuften Verwaltungsverfahren.

Schließlich spricht für die isolierte Anfechtbarkeit von behördlichen Genehmigungen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO, dass nach der zutreffenden Auffassung verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklagen auf Erteilung der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO zulässig sind¹⁹⁵. Wenn aber weder § 44a S. 1 VwGO, der auch Verpflichtungsklagen auf Vornahme von Verfahrenshandlungen ausschließt¹⁹⁶, noch andere materiell- und prozessrechtliche Erwägungen Verpflichtungsklagen auf Erteilung einer behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ausschließen, ist es nur konsequent, auch die selbständige Anfechtbarkeit solcher Genehmigungen zuzulassen.

Dies ist kein Widerspruch zur Handhabung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber Satzungsgenehmigungen durch die Handwerkskammer: Zulässigkeit von Verpflichtungsklagen auf Erteilung der Genehmigung, Unzulässigkeit von Anfechtungsklagen gegen erteilte Genehmigungen und Verweisung auf Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die Innungssatzung bzw. inzidenten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Die Unzulässigkeit von Anfechtungsklagen gegen Kammergenehmigungen beruht darauf, dass diese das Satzungsverfahren abschließen und danach Teil der Innungssatzung werden. Demgegenüber schließen behördliche Genehmigungen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO das Satzungsverfahren nicht ab

¹⁹² Dafür VG München, 12.05.2006 – M 1 E 06.1506 – juris Rn. 14 a. E.; VG Augsburg, 18.04.2007 – Au 4 K 06.1426 – juris Rn. 22; *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow, 4. Aufl. 2014, § 44a Rn. 30; *Geiger*, in: Eyermann/Fröhler, 14. Aufl. 2014, § 44a Rn. 10; a. A. *Kopp/Schenke*, a.a.O., § 44a Rn. 3; *Stelkens*, in: Schoch/Schneider/Bier, § 44a Rn. 12; *Nicolai*, in: Redeker/v. Oertzen, 16. Aufl. 2014, § 44a Rn. 2.

¹⁹³ BVerwG NVwZ 2009, 1560; *Ziekow*, a.a.O., § 44a Rn. 39 m.w.N.

¹⁹⁴ *Ziekow*, a.a.O., § 44a Rn. 53; *Kopp/Schenke*, a.a.O., § 44a Rn. 9 f. m.w.N.

¹⁹⁵ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 24; der Sache nach BayVG DVBl. 1960, 144; Versagung der behördlichen Genehmigung ein selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt; VG Hannover GewArch 2009, 210 f.; GewArch 2011, 362 f.; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 62 a. E.; unklar *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 63; a. A. *Schwannecke*, § 52 Rn. 42.

¹⁹⁶ BVerwGE 115, 373 (377); *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow, 4. Aufl. 2014, § 44a Rn. 20 m.w.N.

und bleiben bis zur Satzungs genehmigung durch die Handwerkskammer selbständige Verwaltungsakte.

Wurde die Innungssatzung durch die Handwerkskammer genehmigt und ist sie in Kraft getreten, ist eine behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO Teil der Satzung geworden und nicht mehr selbständig anfechtbar¹⁹⁷. Hierfür besteht auch ein praktisches Bedürfnis. Denn andernfalls wären auch nach Ablauf der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO für Normenkontrollanträge gegen die Satzung Anfechtungsklagen gegen die behördliche Genehmigung zulässig, wenn diese dem Kläger nicht bekannt gegeben wurde und der Kläger von der Genehmigungserteilung auch nicht hätte Kenntnis haben müssen.

Anfechtungsklagen gegen eine behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO lösen nach § 80 Abs. 1 VwGO den Suspensiveffekt aus. Solange wie der Anfechtungsprozess nicht rechtskräftig abgeschlossen ist, darf die Handwerkskammer die Innungssatzung nicht genehmigen. Aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO schließt es aus, dass sich ein Bürger oder eine Behörde auf den Erlass des fraglichen Verwaltungsakts und seinen Inhalt als Rechtsgrund für eigenes rechtlich relevantes Handeln berufen¹⁹⁸. § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO lässt nicht die schlichte Genehmigungserteilung genügen. Nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist vielmehr eine vollziehbare behördliche Genehmigung erforderlich¹⁹⁹. Im Übrigen wäre eine Handwerkskammer schlecht beraten, wenn sie trotz eines laufenden Anfechtungsprozesses gegen die behördliche Genehmigung die Innungssatzung genehmigen würde. In einem solchen Fall empfiehlt sich für den Anfechtungskläger ein zusätzlicher Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die Innungssatzung – Antragsgegner ist dann die Innung – bzw. eine inzidente Feststellungsklage. Die Frage, ob sich die behördliche Genehmigung und damit die Anfechtungsklage nach einer Satzungs genehmigung erledigt haben, kann auf sich beruhen.

c) Ausnahmen nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

aa) Bedeutung der Vorschrift

§ 52 Abs. 3 S. 3 HwO ist – ebenso wie § 52 Abs. 3 S. 2 HwO – eine Ausnahmevorschrift im Verhältnis zu § 52 Abs. 3 S. 1 HwO. In materieller Hinsicht hat § 52 Abs. 3 S. 3 HwO allerdings nur eine klarstellende Bedeutung.

¹⁹⁷ Vgl. BVerwGE 90, 88 (90).

¹⁹⁸ *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 80 Rn. 30.

¹⁹⁹ Insoweit besteht ein grundlegender Unterschied zum Verhältnis zwischen Bauvorbescheid und Baugenehmigung; diese kann auch ohne einen vorherigen Bauvorbescheid erteilt werden; vgl. zu den Folgen eines den Suspensiveffekt auslösenden Rechtsbehelfs gegen einen Bauvorbescheid für nachfolgende Baugenehmigungen *Kopp/Schenke*, a.a.O., § 80 Rn. 31.

Weil die Beschränkung des Innungsbezirks auf den Bezirk einer Handwerkskammer nach § 52 Abs. 3 S. 1 HwO nur eine Soll-Vorgabe ist, wären darüber hinausgehende Innungsbezirke auch ohne § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO möglich, wenn für die Abweichung von der Soll-Vorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO ein besonderer Grund besteht. § 52 Abs. 3 S. 3 HwO knüpft an diese schon in § 52 Abs. 3 S. 1 HwO mit enthaltene Möglichkeit an und nennt keine materiellen Voraussetzungen für einen landesüberschreitenden Innungsbezirk, sondern statuiert lediglich formelle Voraussetzungen.

bb) Behördliche Genehmigung und behördliches Einvernehmen

Die Erteilung oder Versagung der Genehmigung durch die zuständige oberste Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO ist sowohl gegenüber dem Gründerverband bzw. der Innung oder im Falle einer geplanten Fusion gegenüber den Innungen und gegenüber der Handwerkskammer, die für die Genehmigung der Innungssatzung nach § 56 Abs. 1 HwO zuständig ist, ein Verwaltungsakt²⁰⁰. Die Ausführungen zur Genehmigungserteilung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO sind insoweit uneingeschränkt übertragbar. Zuständig für die Entscheidung über die Genehmigungserteilung ist die oberste Landesbehörde desjenigen Landes, in dem die neue Großinnung ihren Sitz haben soll²⁰¹. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn vorher die obersten Landesbehörden der anderen Länder, auf deren Gebiet der Innungsbezirk ausgedehnt werden soll, ihr Einvernehmen erklärt haben.

Die Erteilung dieses behördlichen Einvernehmens ist ein verwaltungsinterner Vorgang und kein Verwaltungsakt – weder gegenüber den Innungen noch denjenigen Ländern, in denen die Genehmigungsbehörde und die anderen obersten Landesbehörden ihren Sitz haben²⁰². Dies beruht darauf, dass die Genehmigungsbehörde und die Einvernehmensbehörden dieselben tatsächlichen und rechtlichen Aspekte der Bezirksabgrenzung prüfen. Die Prüfungsmaßstäbe der Genehmigungs- und Einvernehmensbehörden sind kongruent. Die Einvernehmensbehörden prüfen nicht etwa allein- und letztverbindlich die Zulässigkeit und Opportunität der Bezirksabgrenzung für ihr jeweiliges Landesgebiet. Dies wäre in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht kaum möglich.

Denkbar wäre lediglich, dass die Prüfungskompetenz der Einvernehmensbehörden im Hinblick auf die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO (Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung) auf das eigene

²⁰⁰ Hiervon ersichtlich ausgehend VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 24.

²⁰¹ Schwamecke, § 52 Rn. 43.

²⁰² Deshalb war im Verwaltungsrechtsstreit VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris die Klage auf Erteilung der verweigerten Genehmigung gegen den Rechtsträger der Genehmigungsbehörde (Land Berlin) zu richten, während die Rechtsträger (Länder) der drei Einvernehmensbehörden lediglich beizuladen waren.

Landesgebiet beschränkt ist. Dies würde bedeuten, dass eine Landesbehörde ihr Einvernehmen nicht mit der Begründung verweigern dürfte, der Innungsbezirk durchschneide in einem anderen Land das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt. Für eine solche Beschränkung des Prüfungsmaßstabes spricht, dass sich eine Abweichung von § 52 Abs. 2 S. 2 HwO in erster Linie auf die verwaltungsorganisatorischen Strukturen des betroffenen Landes auswirkt. Auf der anderen Seite können sich landesspezifische Besonderheiten des Innungsbezirks auf die Innung als solche und damit mittelbar auch auf andere Länder, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk erstreckt, auswirken. Zudem prüft auch die Genehmigungsbehörde uneingeschränkt sämtliche territorialen Vorgaben der HwO – auch wenn es sich um landesspezifische Besonderheiten in einem Land handelt, auf das sich die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde nicht erstreckt. Schließlich schränkt auch der Wortlaut des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO den Prüfungsumfang der Einvernehmensbehörden nicht ein. Deshalb sind die Prüfungsmaßstäbe der Genehmigungsbehörde und sämtlicher Einvernehmensbehörden in jeder Hinsicht kongruent.

Eine ganz andere, hiervon zu unterscheidende Frage ist es, ob die Verweigerung des behördlichen Einvernehmens ermessensfehlerfrei ist, wenn die Begründung darauf gestützt wird, dass der Innungsbezirk in einem anderen Land nicht den Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO genügt, aber nicht näher dargelegt wird, dass dieser Umstand sich nachteilig auf die Innung und ihre Tätigkeit auch außerhalb dieses Landes auswirkt, und die oberste Behörde desjenigen Landes, in dem die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO nicht erfüllt sind, ihr Einvernehmen mit der Bezirksabgrenzung erklärt hat²⁰³.

Im Hinblick auf die Kongruenz der Prüfungsmaßstäbe der beteiligten obersten Landesbehörden besteht ein grundlegender Unterschied zur Erteilung der behördlichen Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO im Verhältnis zur Satzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer nach § 56 HwO. Gegenüber der Handwerkskammer entscheidet die Behörde allein- und letztverbindlich über die Bezirksabgrenzung²⁰⁴. Die Prüfungsmaßstäbe der Handwerkskammer, die über die Satzungsgenehmigung entscheidet, und der obersten Landesbehörde, die über die Bezirksabgrenzung entscheidet, sind inkongruent. Deshalb handelt es sich um jeweils selbständige Verwaltungsakte. Weil demgegenüber die Prüfungsmaßstäbe der Genehmigungsbehörde und der Einvernehmensbehörden kongruent sind, handelt es sich bei der Erteilung oder Verweigerung der behördlichen Genehmigung um einen sogenannten mehrstufigen Verwaltungsakt²⁰⁵ und bei der Erteilung

²⁰³ Dazu S. 70.

²⁰⁴ S. 53 ff.

²⁰⁵ Dazu etwa *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2016, § 12 Rn. 30.

oder Verweigerung des behördlichen Einvernehmens um bloße verwaltungsinterne Mitwirkungsakte ohne Verwaltungsaktqualität. Insoweit gilt Entsprechendes wie etwa für die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB²⁰⁶.

Die Genehmigungsbehörde ist an die Verweigerung des Einvernehmens auch nur einer von mehreren zuständigen obersten Landesbehörden insofern gebunden, als in diesem Fall die Genehmigungserteilung ausgeschlossen ist (negative Bindung). Dies gilt auch für den Fall einer rechtswidrigen Versagung des Einvernehmens. Die Erteilung des Einvernehmens liegt im Ermessen der anderen obersten Landesbehörden; insoweit sind die Ausführungen zum behördlichen Genehmigungsermessen uneingeschränkt übertragbar²⁰⁷. Eine positive Bindung der Genehmigungsbehörde bewirkt das behördliche Einvernehmen nicht. Dies bedeutet, dass die zuständige oberste Landesbehörde die Genehmigung auch dann nicht erteilen muss, wenn die anderen obersten Landesbehörden ihr Einvernehmen erklärt haben. Vielmehr verfügt die oberste Landesbehörde nach wie vor über ihr Genehmigungsermessen.

Hat die oberste Landesbehörde den landesübergreifenden Bezirkszuschnitt genehmigt, ist diese Entscheidung für die Handwerkskammer verbindlich. Die Innungssatzung bedarf zwar nach § 56 Abs. 1 HwO noch der Genehmigung derjenigen Handwerkskammer, in deren Bezirk die neue Innung ihren Sitz haben soll. Die Genehmigung darf aber nicht mehr unter Hinweis auf einen unzulässigen oder nicht opportunen Zuschnitt des Innungsbezirks verweigert werden. Denn über diese Fragen hat die oberste Landesbehörde, die die Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO erteilt hat, abschließend und auch für die Handwerkskammer verbindlich entschieden. Insoweit kann auf die Ausführungen zu § 52 Abs. 3 S. 2 HwO uneingeschränkt verwiesen werden²⁰⁸. Wurde die behördliche Genehmigung nicht erteilt, ist die Satzungs-genehmigung durch die Handwerkskammer ausgeschlossen. Zwar fehlt ein ausdrücklicher Verweis in § 56 Abs. 2 HwO auf § 52 Abs. 3 S. 3 HwO. Allerdings bezieht sich die in § 52 Abs. 3 S. 3 HwO genannte Genehmigung auf diejenige des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO. Deshalb erstreckt sich der Verweis des § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO auch auf die in § 52 Abs. 3 S. 3 HwO genannte Genehmigung.

cc) Landesüberschreitende Innungen als seltene Ausnahme

Die Möglichkeit eines landesüberschreitenden Innungsbezirks ist zugleich eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung, wie er in § 52 Abs. 3 S. 1 HwO ersichtlich zum Ausdruck gelangt ist und im

²⁰⁶ Dazu und zu anderen Fällen *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 507 m.w.N.

²⁰⁷ S. 56 ff.

²⁰⁸ S. 53 ff.

Falle des kleinräumig orientierten § 52 Abs. 2 S. 2 HwO zumindest aus allgemeinen verwaltungsorganisatorischen Erwägungen abgeleitet wird. Erstreckt sich der Innungsbezirk über das Gebiet eines Bundeslandes hinaus, fällt die Innungstätigkeit in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Landesverwaltungen. Im Extremfall der Bundesinnung sind alle sechzehn Landesverwaltungen unmittelbar betroffen. Dies ist für einen Träger mittelbarer Landesverwaltung ungewöhnlich. Eine landesübergreifende Innung gehört zur mittelbaren Staatsverwaltung desjenigen Bundeslandes, in dem die Innung ihren Sitz hat. Sie ist eine landesunmittelbare Körperschaft eben dieses Landes, verfügt aber über unmittelbare (Verwaltungs-)Zuständigkeiten auch für das Gebiet anderer Länder. In verwaltungsorganisationsrechtlicher Hinsicht stellt dies einen bemerkenswerten Ausnahmefall dar – freilich aufgrund ausdrücklicher bundesgesetzlicher Regelung. Dass der Innungsbezirk sich nicht nur auf ein, sondern auch auf mehrere oder gar alle Länder erstrecken darf, folgt schon aus der Formulierung des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO, „im Einvernehmen mit den beteiligten obersten Landesbehörden“. Dies schließt ersichtlich die Möglichkeit ein, dass die Genehmigung durch die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit mehreren anderen obersten Landesbehörden erteilt wird.

Eben wegen dieser ganz besonderen Ausnahmesituation bedarf die Zulässigkeit einer landesüberschreitenden Innung eines ganz besonders gewichtigen Ausnahmegrundes²⁰⁹. Hinzu kommt, dass im Falle landesüberschreitender Innungen die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder tendenziell abnimmt und auch dem in § 52 Abs. 2 S. 1 HwO genannten Anliegen der Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete naturgemäß keine Rechnung mehr getragen werden kann, wobei diesem zuletzt genannten Kriterium ein nur sehr geringer Stellenwert zukommt. Die Schaffung landesüberschreitender Innungen ist möglichst zu vermeiden. Sie muss die seltene Ausnahme bleiben.

dd) Materielle Anforderungen

Hinsichtlich der Systematik der materiellen Anforderungen an die Zulässigkeit landesüberschreitender Innungen gelten die Ausführungen zu § 52 Abs. 3 S. 2 HwO entsprechend. Erforderlich ist ein Ausnahmegrund. Nur wenn er besteht, ist das behördliche Genehmigungsermessen eröffnet.

Als Ausnahmegrund kommt im Ergebnis lediglich die Leistungsfähigkeit der Innung in Betracht. Dass eine erhöhte Leistungsfähigkeit trotz tendenziell abnehmender Integrationskraft von Großinnungen im Einzelfall auch die Integrationsmöglichkeit von Innungsmitgliedern verbessern kann, ist

²⁰⁹ Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 48.

erst bei der Ausübung des behördlichen Genehmigungsermessens zu berücksichtigen. Ein Ausnahmegrund darf nicht erst dann angenommen werden, wenn nur durch die Zulassung eines landesüberschreitenden Innungsbezirks die Leistungsfähigkeit der Innung sichergestellt werden kann. Denn dann wäre das behördliche Genehmigungsermessen häufig auf Null reduziert²¹⁰. Allein die von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO geforderte Leistungsfähigkeit vermag noch nicht die Annahme eines Ausnahmegrundes zu rechtfertigen²¹¹. Einen Ausnahmegrund stellt es aber dar, wenn nur die Zulassung eines landesüberschreitenden Innungsbezirks die nach § 52 Abs. 2 S. 1 HwO unabdingbare Leistungsfähigkeit der Innung sicherstellen kann, aber auch wenn ein landesüberschreitender Innungsbezirk eine signifikante Erhöhung der nach § 52 Abs. 2 S. 1 HwO geforderten Leistungsfähigkeit der Innung bewirkt.

Besteht ein hinreichender Ausnahmegrund, ist das behördliche Genehmigungsermessen eröffnet. Es folgt nicht erst aus der Kann-Formulierung des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO. Diese bezieht sich primär auf das Einvernehmen der anderen beteiligten obersten Landesbehörden und nennt eine Tatbestandsvoraussetzung für die Genehmigungserteilung der zuständigen obersten Landesbehörde. Das Genehmigungsermessen folgt wiederum – wie im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO – aus dem Charakter des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO als Soll-Vorschrift.

Bei der Ausübung des Genehmigungsermessens sind ebenfalls – wie im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO – alle Umstände, die für und gegen eine Genehmigungserteilung sprechen, abzuwägen. Dies sind insbesondere das Gewicht des Ausnahmegrundes, nachteilige Folgen für die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder, Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit Behörden verschiedener Länder und mit zahlreichen Handwerkskammern sowie die Möglichkeit, die von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO geforderte Leistungsfähigkeit durch den Zusammenschluss mit Innungen desselben Handwerks oder sich fachlich oder wirtschaftlich nahestehender Innungen unter Beschränkung auf ein einziges Bundesland sicherzustellen. Auch nachteilige Folgen für die Kreishandwerkerschaften sind wiederum zu berücksichtigen.

Auch der Vorschrift des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO lässt sich kein zwingendes Gebot eines **geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks** entnehmen. In dieser Bestimmung heißt es nicht „ein angrenzendes anderes Land“. Um ein redaktionelles Versehen oder um eine planwidrige Lücke handelt es sich nicht. Denn ein Gebot zusammenhängender Innungsbezirke enthalten

²¹⁰ So auch die Argumentation von OVG Bremen GewArch 2000, 492 zu § 52 Abs. 2 S. 3 HwO; ebenso im Ergebnis BVerwG GewArch 2000, 493.

²¹¹ Dazu und zur großzügigen Rspr. des BVerwG S. 47 f.

bereits die Vorschriften über den Regelzuschnitt des Innungsbezirks (§ 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO) nicht²¹². § 52 Abs. 3 S. 1 i.V.m. S. 3 HwO ermöglicht die Ausdehnung des Innungsbezirks über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus auf das Gebiet anderer Bundesländer. Theoretisch möglich ist auch ein Innungsbezirk, der aus Teilen eines Bundeslandes und Teilen eines anderen, nicht angrenzenden Bundeslandes besteht. Nachteilige Folgen eines solchen Gebietszuschnitts für andere Innungen, die betroffenen Handwerkskammern, die Landesverwaltungen sowie die Innungsmitglieder sind im Rahmen der Ausübung des behördlichen Genehmigungsermessens und des behördlichen Ermessens bei der Erteilung des Einvernehmens zu berücksichtigen.

Gerade weil der Innungsbezirk im Falle des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO den Verwaltungszuständigkeiten verschiedener Landesverwaltungen unterfällt, ist ein solcher Gebietszuschnitt möglichst zu vermeiden. Selbst bei den sogenannten seltenen Handwerken, d.h. Handwerken, die nur in relativ wenigen Handwerksbetrieben ausgeübt werden – dies ist vor allem bei manchen Gesundheitshandwerken der Fall –, ist größte Zurückhaltung geboten. Wird die Erteilung der Genehmigung oder des Einvernehmens aus nachvollziehbaren und gewichtigen Gründen verweigert, dürfte dies in der Regel nicht zu beanstanden sein.

Wenn überhaupt, dann kommen Ermessensfehler in Betracht; so etwa, wenn die Behörden nicht alle Umstände, die für und gegen einen landesübergreifenden Innungsbezirk sprechen, ausreichend berücksichtigt und gegeneinander abgewogen haben. Ermessensfehlerhaft dürfte es auch sein, wenn die Genehmigungsbehörde oder eine Einvernehmensbehörde ihre ablehnende Entscheidung auf besondere Umstände des Innungsbezirks stützt, die ein einzelnes Land betreffen – etwa die Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO –, die oberste Behörde dieses Landes aber ihr Einvernehmen erklärt hat und die ablehnende Genehmigungs- oder Einvernehmensbehörde keinerlei Gründe dafür genannt hat, dass die landesspezifischen Besonderheiten des Innungsbezirks nachteilige Folgen für die anderen Länder, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk auch erstreckt, haben könnten. Konsequenz ist dann aber lediglich ein Anspruch auf nochmalige, nunmehr ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Erteilung der behördlichen Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO²¹³. Ein Fall von Ermessensreduzierung auf Null dahingehend, dass die Genehmigung erteilt werden muss, dürfte kaum jemals in Betracht kommen. Das wäre lediglich der Fall, wenn nur durch die Genehmigung eines landesübergreifenden Innungsbezirks die nach § 52

²¹² S. 19 ff., 26, 27 f., 29, 33, 46 f.

²¹³ Dazu S. 72.

Abs. 2 S. 1 HwO unabdingbare Leistungsfähigkeit der Innung gewährleistet werden kann²¹⁴.

Auch in Fällen des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO gilt wiederum, dass mit großer Mehrheit oder gar einstimmig gefasste Beschlüsse von Innungsversammlungen oder Gründerversammlungen das behördliche Ermessen nicht auf Null reduzieren²¹⁵. Denn die Innungen bzw. Gründungsmitglieder haben lediglich einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung. Der Beschluss einer Satzung, die einen landesüberschreitenden Innungsbezirk vorsieht, durch die Innungsversammlung bzw. Gründerversammlung ist Voraussetzung für eine behördliche Ermessensentscheidung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO, hat aber keine ermessensreduzierende Bedeutung. Allerdings kann das Ausmaß an Zustimmung der beschließenden Versammlung bei der Ausübung des behördlichen Ermessens mit berücksichtigt werden.

ee) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Hinsichtlich des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes von Innungen bzw. Gründerverbänden im Falle der Verweigerung der behördlichen Genehmigung der beantragten Bezirksabgrenzung und der Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer kann weitgehend auf die Ausführungen zu § 52 Abs. 3 S. 2 HwO verwiesen werden²¹⁶. Wird die nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO erforderliche Genehmigung nicht erteilt, können die Innung oder der Gründerverband verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage gegen den Rechtsträger der Genehmigungsbehörde oder im Falle des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO unmittelbar gegen die Genehmigungsbehörde erheben. Dies gilt auch dann, wenn die Genehmigungsbehörde zur Erteilung der Genehmigung bereit und hieran nur deshalb gehindert ist, weil eine andere oberste Landesbehörde ihr Einvernehmen verweigert hat. Weil sich die Entscheidung über das Einvernehmen als ein rein verwaltungsinterner Vorgang darstellt, ist eine isolierte Klage auf Verurteilung zur Erteilung des Einvernehmens unzulässig; dies folgt zudem aus § 44a VwGO.

Die Rechtsträger der Einvernehmensbehörden sind im verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsprozess nach § 65 Abs. 2 VwGO beizuladen²¹⁷. Die für die Satzungsgenehmigung nach § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer kann nach § 65 Abs. 1 VwGO beigeladen werden²¹⁸. Eine notwen-

²¹⁴ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 33; ähnlich *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 48.

²¹⁵ S. 57 f.

²¹⁶ S. 58 ff.

²¹⁷ So auch im Verwaltungsrechtsstreit VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 6 f. (klarer ersichtlich im nicht wiedergegebenen Rubrum).

²¹⁸ Vgl. VG Hannover GewArch 2011, 362: Beiladung der Handwerkskammer im Falle des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO.

dige Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO ist entbehrlich, weil die Handwerkskammer in den Fällen des § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO die beantragte Bezirksabgrenzung nicht selbständig überprüft, sondern über die Satzungs-genehmigung auf der Grundlage der behördlichen Entscheidung, die ggf. durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil vorgegeben oder zumindest geprägt ist, befindet. Diese behördliche Entscheidung ist für die Handwerkskammer auch dann verbindlich, wenn sie nicht unmittelbar an die Rechtskraft einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung gegenüber der Genehmigungsbehörde gebunden ist.

Hat die klagende Innung einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO, wird die Genehmigungsbehörde zur Erteilung der Genehmigung verurteilt. Dieses Urteil ersetzt ein fehlendes behördliches Einvernehmen²¹⁹. Weil die Erteilung der behördlichen Genehmigung auch in Fällen des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO grundsätzlich im behördlichen Ermessen liegt, empfiehlt sich allerdings die Erhebung einer Bescheidungsklage – außer wenn eine Ermessensreduzierung auf Null geltend gemacht wird.

Eine gegen die Genehmigungsbehörde bzw. ihren Rechtsträger gerichtete Bescheidungsklage empfiehlt sich auch dann, wenn die Genehmigungsbehörde die Erteilung der Genehmigung ausschließlich deshalb ablehnt, weil eine andere oberste Landesbehörde ihr Einvernehmen verweigert hat, und die Innung die Versagung des Einvernehmens als ermessensfehlerhaft rügt. Zwar ist die Genehmigungsbehörde in einem solchen Fall an der Genehmigungserteilung auch dann rechtlich gehindert, wenn sie bereit wäre, die Genehmigung zu erteilen. Eine ermessensfehlerhafte Verweigerung des behördlichen Einvernehmens schlägt aber auf die Genehmigungsversagung durch. Im Zuge einer gegen die Genehmigungsbehörde gerichteten Verpflichtungsklage (Bescheidungsklage) prüft das Verwaltungsgericht vorfrageweise, ob die Verweigerung des behördlichen Einvernehmens ermessensfehlerhaft ist. Stellt das Verwaltungsgericht einen Ermessensfehler fest, verurteilt es die Genehmigungsbehörde zur nochmaligen Entscheidung über den beantragten Bezirkszuschnitt nach erneuter Entscheidung der Einvernehmensbehörde über die Erteilung des Einvernehmens. Die Einvernehmensbehörde ist nach §§ 121 Nr. 1, 63 Nr. 3, 65 Abs. 2 VwGO an die Rechtskraft und die tragenden Entscheidungsgründe des verwaltungsgerichtlichen Urteils gebunden und zur nochmaligen Entscheidung über die Erteilung ihres Einvernehmens unter Vermeidung des gerichtlich festgestellten Ermessensfehlers verpflichtet.

²¹⁹ VG Hannover GewArch 2009, 211 a. E., wobei dies allerdings nicht nur bei eindeutiger Rechtswidrigkeit der Verweigerung des Einvernehmens der Fall ist; vgl. *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 121 Rn. 180.

Klagen gegen die Handwerkskammer auf Genehmigung der Innungssatzung nach § 56 Abs. 1 HwO haben wie in den Fällen des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nur dann Erfolg, wenn die Handwerkskammer die Verweigerung der Satzungs genehmigung auf die Unzulässigkeit oder Inopportunität der Bezirksabgrenzung stützt, obwohl diese von der obersten Landesbehörde genehmigt wurde, oder wenn die Handwerkskammer ihre Entscheidung zu Unrecht auf andere Umstände stützt.

Hinsichtlich von Klagen anderer Innungen gegen die von der zuständigen obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO genehmigte Bezirksabgrenzung kann auf die entsprechenden Ausführungen zu § 52 Abs. 3 S. 2 HwO verwiesen werden²²⁰. Eine Anfechtungsklage ist statthaft, weil auch die Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO ein Verwaltungsakt ist, der gegenüber allen betroffenen Innungen und Handwerkskammern rechtsverbindlich über die Bezirksabgrenzung entscheidet, in einem selbständigen Verwaltungsverfahren erlassen wird und nicht lediglich ein unselbständiger Teil eines Rechtssetzungsverfahrens ist. Die für eine Anfechtungsklage erforderliche Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO besteht jedenfalls dann, wenn die klagende Innung Teile des genehmigten Innungsbezirks für sich beansprucht und deshalb eine entsprechende Genehmigung bei der zuständigen obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 oder 3 HwO beantragt hatte oder bei der Handwerkskammer die allein erforderliche Satzungs genehmigung beantragt hatte. Wurde die Satzung durch die Handwerkskammer genehmigt und ist sie in Kraft getreten, kann die behördliche Genehmigung nicht mehr selbständig angefochten werden. Denn dann ist sie Teil der Satzung geworden²²¹. Möglich ist nur noch ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine Feststellungsklage mittelbar gegen die Satzung.

III. Rangordnung der territorialen Vorgaben des § 52 HwO

Die verschiedenen Vorgaben des § 52 HwO für die Abgrenzung des Innungsbezirks können miteinander kollidieren. In derartigen Fällen muss entschieden werden, welchem Kriterium der Vorrang gebührt. Die gesetzlichen Vorgaben stehen nicht völlig beziehungslos nebeneinander. Zum Teil weisen sie einen systematischen Zusammenhang auf, aus dem auf ein bestimmtes Rangverhältnis geschlossen werden kann. Zum Teil ist aber bereits der Gesetzeswortlaut eindeutig und schließt die Möglichkeit gegenläufiger Interpretationen aus.

²²⁰ S. 60 ff.

²²¹ Vgl. BVerwGE 90, 88 (90).

Eindeutig ist das in § 52 Abs. 1 S. 3 HwO genannte **Ausschließlichkeitskriterium**. Nach ihm dürfen sich die Bezirke verschiedener Innungen desselben Gewerbes weder decken noch überschneiden. Dies gilt auch im Verhältnis zwischen einer Sammel- und einer Fachinnung, deren Gewerbe auch von der Sammelninnung vertreten wird²²². Unzulässig ist es auch, dass für Teile ein- und desselben Handwerks Innungen gebildet werden, deren Bezirke sich decken oder überschneiden (z.B. Herrenfriseurinnung und Damenfriseurinnung)²²³. Ausnahmen von diesem Ausschließlichkeitserfordernis lässt das Gesetz nicht zu. Es gilt uneingeschränkt und absolut. Ausnahmen dürfen auch nicht zur Sicherstellung anderer gesetzlicher Vorgaben zugelassen werden, auch nicht zur Gewährleistung der Leistungsfähigkeit von Innungen.

Den höchsten Stellenwert unter den Kriterien des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nimmt die **Leistungsfähigkeit** der Innung ein. Dies ist soweit ersichtlich unbestritten²²⁴. An zweiter Stelle steht die **Integrationsfähigkeit der Innungsmitglieder**. An dritter Stelle folgt das Kriterium **einheitlicher Wirtschaftsgebiete**. Schon wegen der bloßen Pflicht zur Berücksichtigung dieses Kriteriums bei der Bezirksabgrenzung nach Maßgabe der beiden vorrangigen anderen gesetzlichen Vorgaben der Leistungsfähigkeit und Integrationsmöglichkeit kommt ihm innerhalb des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO der geringste Stellenwert zu.

Der aus § 52 Abs. 2 S. 2 HwO folgende Grundsatz **der Deckungsgleichheit und der Einräumigkeit** der (Innungs-)Verwaltung hat nicht deshalb einen geringeren Stellenwert als die in § 52 Abs. 2 S. 1 HwO genannten Vorgaben, weil er in einer nachfolgenden Vorschrift genannt ist²²⁵. Die textliche Abfolge von Vorschriften lässt keine Rückschlüsse auf ihren Stellenwert und ihr Rangverhältnis zu. So kommt den in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG genannten Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit gewiss kein geringerer Stellenwert zu als dem Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit des Art. 2 Abs. 1 GG.

Allerdings ist es im Ergebnis zutreffend, dass das BVerwG dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und der Einräumigkeit der Verwaltung einen geringeren Stellenwert einräumt als den Geboten der Leistungsfähigkeit und Integrationsmöglichkeit²²⁶. Dies folgt aus dem gesetzlichen Auftrag und

²²² Detterbeck, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 17; Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010, S. 646.

²²³ Detterbeck, a.a.O., § 52 Rn. 18; Will, a.a.O.; a. A. Fröhler/Dannbeck, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 28 f., wonach die Gründung derartiger Innungen zulässig ist – mit der Konsequenz, dass für Innungen, die sich fachlich nicht decken, § 52 Abs. 1 S. 3 HwO nicht mehr einschlägig sein kann.

²²⁴ Vgl. BVerwG 2000, 493; VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 29 f.; VG Hannover GewArch 2011, 364; Günther, in: Honig/Knörtr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 52; Fabri, GewArch 2009, 483.

²²⁵ Vgl. aber BVerwGE 90, 88 (93); Roellecke, GewArch 1987, 107.

²²⁶ BVerwGE 90, 88 (93); ebenso Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 54; Roellecke, GewArch 1987, 107.

Zweck der Innungen. Ihre Aufgabe besteht in der Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder (§ 54 Abs. 1 S. 1 HwO). Zur Erfüllung dieses Zwecks hat ihnen der Gesetzgeber die Erfüllung verschiedener ganz bestimmter Aufgaben übertragen. Unabdingbar für die Erfüllung dieser Aufgaben ist die hinreichende Leistungsfähigkeit der Innungen. Weil die Innungsaufgaben im Wesentlichen durch Innungsmitglieder erfüllt werden – anders z.B. im Falle des Lehrlingsausschusses (§ 67 Abs. 2 HwO) oder des Gesellenausschusses (§ 68 HwO) –, ist die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Aufgabenwahrnehmung. Demgegenüber ist der Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung ein reines Zweckmäßigkeitprinzip²²⁷. Es handelt sich um ein allgemeines verwaltungsorganisatorisches Prinzip. Ihm kommt wegen der mitgliederbezogenen Zweckrichtung und Aufgabenerledigung der Innungen und ihrer personal-körperschaftlichen Struktur für die Abgrenzung der Innungsbezirke eine zwar nicht unbedeutende, aber eben nur nachgeordnete Bedeutung zu.

Eine Kollision zwischen dem Kriterium einheitlicher Wirtschaftsgebiete (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO) und dem in § 52 Abs. 2 S. 2 HwO verorteten Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung ist kaum vorstellbar. Denn die Übereinstimmung des Innungsbezirks mit den Gebieten – auch mehrerer – kreisfreier Städte oder Landkreise ist der gesetzliche Normalfall. Dass der Aspekt einheitlicher Wirtschaftsgebiete ein Durchschneiden von kreisfreien Städten oder Landkreisen rechtfertigen oder gar gebieten könnte, ist nahezu ausgeschlossen.

Die prinzipielle **territoriale Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO** ist kein bloßer Richtwert, von dem ohne weiteres abgewichen werden dürfte, wenn dies zur Stärkung der Leistungskraft der Innung führt²²⁸. Vielmehr ist die Stärkung der Leistungskraft ein Ausnahmegrund, der das Genehmigungsermessen der obersten Landesbehörde erst eröffnet und nicht reduziert²²⁹. Der hohe Stellenwert der territorialen Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO kommt unmissverständlich dadurch zum Ausdruck, dass diese Vorschrift als Soll-Bestimmung formuliert ist, von der nur unter besonderen Voraussetzungen abgewichen werden darf. Allerdings kommt der Leistungsfähigkeit der Innungen eine überragende Bedeutung zu. Existenzgrund einer jeden Innung ist die Erfüllung der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Ist dies nur im Falle der Abweichung von den besonderen territorialen Vorgaben der HwO (Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)

²²⁷ Zimmermann, GewArch 2006, 277 f.; Roellecke, GewArch 1987, 114 ff.; vgl. Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 52; Fabri, GewArch 2009, 483.

²²⁸ So aber Günther, a.a.O., § 52 Rn. 45.

²²⁹ S. 56 f.

Verwaltung, territoriale Grenzen des § 52 Abs. 3 HwO) möglich, müssen diese Vorgaben zurücktreten. Eben deshalb sind die Bestimmungen der §§ 52 Abs. 2 S. 2 i.V.m. S. 3 und 52 Abs. 3 S. 1 HwO auch nur als Soll-Vorschriften konzipiert. Insoweit liegt der Gesetzessystematik die Devise „**Leistungskraft vor speziellen territorialen Vorgaben**“ zugrunde.

Allerdings ist eine differenzierende Betrachtungsweise geboten. Nicht jede Erhöhung der Leistungskraft der Innung zwingt zu einer Ausnahme von den speziellen territorialen Vorgaben der §§ 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 HwO. Vielmehr wird durch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit erst das territoriale Abweichungsermessen der zuständigen Handwerkskammern und Behörden eröffnet. Nur wenn die nach § 52 Abs. 2 S. 1 HwO unabdingbar gebotene Leistungskraft der Innung ausschließlich durch eine Ausnahme von den spezifisch territorialen Grundsätzen der HwO sichergestellt werden kann, gebührt dem Leistungsgrundsatz der absolute Vorrang und ist das Ausnahmevermessen der Handwerkskammern und Behörden auf Null reduziert.

In anderen Fällen sind bei der Ermessensentscheidung der überragende hohe Stellenwert der Leistungskraft und andere unmittelbare und mittelbare territoriale Vorgaben der HwO sowie die sonstigen durch die Bezirksabgrenzung berührten Belange miteinander abzuwägen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass das Gebot der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder, dem im Rahmen des § 52 Abs. 2 HwO die zweite Rangstelle gebührt, in aller Regel den Stellenwert der spezifischen territorialen Grenzen des § 52 Abs. 3 HwO verstärkt. Denn je größer der Innungsbezirk ist, desto ungünstiger sind im Normalfall die Integrationsmöglichkeiten der Innungsmitglieder. Die prinzipielle Beschränkung des Innungsbezirks auf das Gebiet einer Handwerkskammer in § 52 Abs. 3 S. 1 HwO trägt unter anderem dem Gebot der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder Rechnung. Dieses Gebot ist deshalb in aller Regel ein Aspekt, der dagegen spricht, die in § 52 Abs. 3 HwO genannten Obergrenzen zu überschreiten²³⁰. Nur in Ausnahmefällen ist es denkbar, dass eine Überschreitung der Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder verbessert²³¹. Dies kann dann einen Ausnahmegrund darstellen, der das Genehmigungsermessen der obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO eröffnet.

Auch Widersprüche zwischen dem Prinzip der Deckungsgleichheit sowie Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung nach § 52 Abs. 3 S. 1 HwO sind kaum möglich, solange die Grenzen eines Kammerbezirks das Gebiet von

²³⁰ So VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37.

²³¹ Dazu S. 57.

kreisfreien Städten oder Landkreisen nicht durchschneiden. Liegt der Innungsbezirk innerhalb der Grenzen eines Kammerbezirks und damit (in der Regel) im Bezirk der höheren Verwaltungsbehörde (§ 90 Abs. 5 S. 1 HwO), bedeutet dies keinen Eingriff in den Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung.

Ein Grundsatz, dass ein kammergebietsüberschreitender Innungsbezirk möglichst keine Kammergebiete durchschneiden soll, lässt sich der HwO nicht entnehmen. Abgesehen von der Soll-Vorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO bestehen keine substantiellen Einwände gegen einen Innungsbezirk, der Teile eines Kammerbezirks oder einen gesamten Kammerbezirk umfasst und zusätzlich Teile eines anderen Kammerbezirks, solange nicht die Grenzen kreisfreier Städte oder Landkreise durchschnitten werden. Dass der Innungsbezirk nur Teile eines Kammerbezirks umfasst, ist ein Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO. Im Falle eines kammerüberschreitenden Innungsbezirks kann nichts anderes gelten.

Für die in § 52 Abs. 3 S. 3 HwO angelegte territoriale Obergrenze gelten die vorherigen Ausführungen im Wesentlichen entsprechend. Auch hier kommt dem Leistungsgrundsatz des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO der höchste Stellenwert zu. Dem Gebot der Vermeidung landesüberschreitender Innungsbezirke kommt aber ein noch höherer Stellenwert zu als dem Gebot der Vermeidung kammerüberschreitender Innungsbezirke. Dies beruht darauf, dass ein landesüberschreitender Innungsbezirk die Zuständigkeit einer oder gar mehrerer Landesstaatsgewalten berührt und eine Ausnahme vom organisationsrechtlichen Grundsatz der Trennung der Landesstaatsgewalten bedeutet²³². Hinzu kommt, dass die tendenziell immer weiter abnehmende Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder Ausnahmen von der Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO zunehmend höhere Hürden setzt²³³.

Soweit es überhaupt möglich und sinnvoll ist, die unmittelbar und mittelbar gebietsbezogenen Kriterien des § 52 Abs. 2 und 3 HwO in ein Rang- und Stufenverhältnis einzuordnen, erscheint folgende Reihung plausibel:

1. Leistungskraft der Innung
2. Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder
3. Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete als bloßer Teilaspekt der Leistungs- und Integrationskraft
4. Beachtung der Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO
5. Beachtung der Obergrenze des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

²³² Näher S. 67 f.

²³³ Vgl. VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37.

6. Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-) Verwaltung

Ein Gebot geografisch zusammenhängender Innungsbezirke als solches lässt sich der HwO nicht entnehmen. Nachteilige Folgen eines geografisch nicht zusammenhängenden Innungsbezirks sind bei der Ausübung des Ausnahmemeermessens nach § 52 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 HwO mit zu berücksichtigen.

IV. Konsequenzen für Innungsfusionen

1. Die zeitliche Dimension der territorialen Vorgaben der HwO

Die Vorgaben des § 52 HwO müssen nicht nur im Zeitpunkt der Innungsgründung und Genehmigung der Innungssatzung erfüllt sein, sondern auch danach. Dies ist mittlerweile unstreitig²³⁴ und bedarf deshalb keiner näheren Erörterung mehr. Abgeleitet wird dies zum einen aus dem Wortlaut des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. Danach soll der Innungsbezirk nach den in dieser Vorschrift genannten Kriterien abgegrenzt sein und nicht nur abgegrenzt werden. § 52 Abs. 2 S. 1 HwO enthält deshalb Vorgaben für die gesamte Dauer der Existenz einer Innung. Zum anderen sind die Kriterien des § 52 HwO auch der Sache nach zukunftsbezogen. Ändern sich die für die Bezirksabgrenzung maßgeblichen Verhältnisse nach Gründung der Innung – z.B. Veränderung der Grenzen der kreisfreien Städte, Landkreise oder der Bezirke der Handwerkskammern –, ändern sich die Grenzen der Innungsbezirke nicht automatisch. Allerdings besteht für die Innungen eine Anpassungspflicht²³⁵. Sie kann von den Handwerkskammern ggf. im Wege der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden²³⁶. Dies gilt auch, wenn eine Innung infolge Mitgliederschwundes oder anderer Umstände nicht mehr hinreichend leistungsfähig ist.

Probates Mittel zum Ausgleich von Leistungsdefiziten ist vor allem die Fusion von Innungen. Die Innungsfusion ist aber auch ein Mittel, das von den Innungen zur Erhöhung einer noch ausreichenden Leistungskraft in Anspruch genommen wird. Im Vordergrund der nachfolgenden Ausführungen stehen nicht die im Einzelnen umstrittenen Verfahrensabläufe von Innungsfusion²³⁷. Vielmehr geht es vor allem um die bei Innungsfusionen nicht weniger umstrittenen gebietsbezogenen Vorgaben des § 52 HwO.

²³⁴ S. nur BVerwGE 90, 88 (91); VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37; *Schwannecke*, § 52 Rn. 38; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 61.

²³⁵ *Schwannecke*, § 52 Rn. 51 m.w.N.; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 60.

²³⁶ *Schwannecke*, § 52 Rn. 52; vgl. auch *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 61.

²³⁷ Dazu *Schwannecke*, § 52 Rn. 50; *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 54 ff.; *Dürr*, GewArch 2009, 56 ff.; *Schmidt*, GewArch 2006, 451 ff.; zur Möglichkeit von Zwangsfusionen *Zimmermann*, GewArch 2006, 274 ff.

2. Prüfraster bei Innungsfusionen

a) Grundprobleme

Im Falle beabsichtigter oder von den Innungsgremien beschlossenen Fusionen steht in aller Regel nicht in Streit, ob die im Zuge einer Fusion entstehende Neuabgrenzung des Innungsbezirks mit den territorialen Vorgaben des § 52 HwO vereinbar, also rechtmäßig ist; eine Ausnahme gilt für die oben bereits mehrfach behandelte Frage, ob der neue Innungsbezirk ein geografisch zusammenhängendes Gebiet umfassen muss. Ganz im Vordergrund steht vielmehr die Frage, ob die fusionswilligen Innungen einen Rechtsanspruch gegen die Handwerkskammern auf Genehmigung der neuen Innungssatzung haben, ob sie gegen die zuständigen Behörden einen Rechtsanspruch auf Genehmigung bestimmter Bezirksabgrenzungen haben und ob die Innungen zumindest einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung von Handwerkskammern und Behörden besitzen, wenn ein strikter Genehmigungsanspruch ausscheidet. Damit eng zusammen hängt die Frage, aus welchen Gründen Handwerkskammern und Behörden die für Fusionen erforderlichen Genehmigungen verweigern dürfen. Umstritten ist weiterhin, welche Konsequenzen eine Innungsfusion für nachteilig betroffene andere Innungen hat, ob und inwieweit deren Interessen bei der Entscheidung über Genehmigungsanträge fusionswilliger Innungen berücksichtigt werden müssen. Häufig ist umstritten, ob die beteiligten Handwerkskammern und Behörden die Innungen auf andere (Fusions-)Möglichkeiten verweisen dürfen, die aus Sicht der Handwerkskammern und Behörden von den Innungen vorrangig in Anspruch zu nehmen sind, um ihre Ziele zu erreichen. Schließlich stellen sich in diesem Zusammenhang verschiedene prozessuale Fragen, wenn einzelne Innungen gegen Entscheidungen von Handwerkskammern und Behörden verwaltungsgerichtlich vorgehen.

Die Problematik des Zuschnitts von Innungsbezirken bei Innungsfusionen hängt entscheidend davon ab, ob die verschiedenen Grenzen, die § 52 HwO nennt, überschritten werden. Dies betrifft sowohl das materielle Recht als auch die Zuständigkeit für die Erteilung der erforderlichen Genehmigungen. Auch der Rechtsschutz der von Innungsfusionen Betroffenen hängt hiervon ab.

b) Das Fusionsverfahren

aa) Fehlende gesetzliche Regelung

Die früher umstrittene Frage, ob die von der HwO nicht geregelten Innungsfusionen überhaupt zulässig sind oder ob stattdessen nur eine Selbstauflösung der betreffenden Innungen und eine anschließende Neugründung einer Innung bzw. die Selbstauflösung einer oder mehrerer Innungen und die anschließende Ausdehnung einer Innung auf die Bezirke der aufgelösten In-

nungen möglich sind²³⁸, ist mittlerweile beantwortet. Die generelle Zulässigkeit von Innungsfusionen wird inzwischen soweit ersichtlich einhellig anerkannt²³⁹. Die Frage, wie eine Fusion verfahrensmäßig durchzuführen ist, wird dagegen nicht einheitlich beantwortet²⁴⁰. Dies beruht darauf, dass die HwO die Fusion von Innungen nicht näher geregelt hat.

Hier ist nicht der Ort, die verschiedenen in der Literatur unterbreiteten Vorschläge im Einzelnen zu erörtern. Gerade weil die HwO das Fusionsverfahren nicht ausdrücklich geregelt hat, sind verschiedene Verfahrensabläufe denkbar, die jeweils für sich genommen rechtmäßig sind²⁴¹. Der Verfahrensablauf hängt jedenfalls auch vom Zuschnitt des neuen Innungsbezirks ab. Denn nach ihm bestimmt sich, welche Handwerkskammern und obersten Landesbehörden zu beteiligen sind. Vorzugswürdig erscheinen die jeweils gebietsabhängigen, nachfolgend skizzierten Verfahrensabläufe.

bb) Fusionen innerhalb des Kammerbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

Die Mitgliederversammlungen der fusionswilligen Innungen müssen auf jeden Fall einen Fusionsbeschluss fassen²⁴². Weil die Fusion zwar rechtstechnisch keine Auflösung der bestehenden Innungen und Gründung einer neuen Innung ist, diesem Vorgang aber in der Sache sehr nahe kommt²⁴³, bedarf der Fusionsbeschluss der Mehrheit von drei Vierteln der stimmberechtigten Mitglieder einer jeden einzelnen Innungsversammlung. § 62 Abs. 2 S. 3 HwO gilt analog, konsequenterweise auch § 62 Abs. 2 S. 4 HwO²⁴⁴.

Vor dem Fusionsbeschluss ist in jeder einzelnen Innungsversammlung über die neue gemeinsame Innungssatzung abzustimmen²⁴⁵. Diese bildet die Ent-

²³⁸ Gegen die Zulässigkeit von Fusionen und für den Auflösungs- bzw. Ausdehnungs- und Beitrittsweg *Fröhler/Kormann*, *GewArch* 1976, 317 f.; *Perkuhn*, *GewArch* 1966, 5 ff.; im Kommentar von *Schwannecke* wird dies als der rechtsdogmatisch konsequente Weg bezeichnet, die Fusionslösung aber nicht mehr für unzulässig erklärt, sondern als der mehr an der Praxis orientierte Weg beschrieben, § 52 Rn. 50.

²³⁹ *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 54 ff.; *Dürr*, *GewArch* 2009, 56 ff.; *Kreppner*, *GewArch* 1971, 123; *Schmidt*, *GewArch* 2006, 451 ff.; *Dohrn*, *GewArch* 1968, 156 ff.; für die Zulässigkeit von Zwangsfusionen ausführlich *Zimmermann*, *GewArch* 2006, 274 ff.; die neueren verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Fusionsthematik gehen ersichtlich von der Zulässigkeit von Fusionen als solcher wie selbstverständlich aus und erörtern stattdessen einzelne Folgeprobleme, VG Hannover *GewArch* 2009, 210 f.; *GewArch* 2011, 362 ff.; VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris.

²⁴⁰ Dazu *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 58; *Schwannecke*, § 52 Rn. 50; *Schmidt*, *GewArch* 2006, 452 f.; *Dohrn*, *GewArch* 1968, 157 f.; andeutungsweise auch *Dürr*, *GewArch* 2009, 58.

²⁴¹ Dazu *Schmidt*, *GewArch* 2006, 452 f.

²⁴² Zutreffend *Schmidt*, *GewArch* 2006, 452.

²⁴³ *Schmidt*, *GewArch* 2006, 453.

²⁴⁴ *Schmidt*, *GewArch* 2006, 453; nach *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 58 genügt es, wenn die Innungsversammlungen jeweils übereinstimmende neue Innungssatzungen beschließen, die der Sache nach die Satzung der neuen gemeinsamen Innung bilden; hierfür genüge die Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 HwO.

²⁴⁵ Für die umgekehrte Reihenfolge *Honig/Knörr*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 16 und *Schmidt*, *GewArch* 2006, 453, die zudem für den Beschluss der neuen Satzung in einer gemeinsamen Versammlung plädieren, wobei offen bleibt, ob diese aus sämtlichen Mitgliedern aller Innungen bestehen soll oder nur aus den Mitgliedern der Innungsversammlungen; dies bedeutet einen Unterschied, wenn die Mitgliederversammlung einer oder mehrerer Innungen eine Vertreterversammlung (§ 61 Abs. 1 S. 3 HwO) ist.

scheidungsgrundlage des Fusionsbeschlusses. Ohne Kenntnis der neuen gemeinsamen Satzung können die Mitglieder der Innungsversammlungen die Konsequenzen eines Fusionsbeschlusses nicht genau abschätzen.

Zweifelhaft ist, mit welcher Mehrheit die gemeinsame Satzung beschlossen werden muss. Wertet man die neue Satzung als Änderung der bisherigen Satzung (§ 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO), ist es konsequent, die Dreiviertelmehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 HwO zu fordern²⁴⁶. In der Praxis dürfte dieser Aspekt jedenfalls dann keine Rolle spielen, wenn die Fusionsbeschlüsse wie hier vorgeschlagen erst nach den Satzungsbeschlüssen gefasst werden. Denn wenn sich für die Satzung keine Dreiviertelmehrheit findet, dürfte sie auch kaum für den Fusionsbeschluss zu mobilisieren sein.

Sowohl die Fusionsbeschlüsse als auch die Satzungsbeschlüsse sind der Handwerkskammer zur Genehmigung vorzulegen. Genehmigt die Handwerkskammer sämtlich Beschlüsse, genehmigt sie zugleich der Sache nach die neue gemeinsame Innungssatzung analog § 56 Abs. 1 HwO²⁴⁷. Damit erlangt die neue Innung nach § 53 S. 2 HwO Rechtsfähigkeit.

cc) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO

Hinsichtlich der Fusions- und Satzungsbeschlüsse kann auf die vorherigen Ausführungen verwiesen werden. Fraglich ist allerdings, welche Genehmigungen einzuholen sind, wer für die Genehmigung zuständig ist und wie weit die Prüfungsbefugnis der zuständigen Stellen reicht.

In der Konsequenz der obigen Ausführungen zu den Zuständigkeiten und Prüfungskompetenzen²⁴⁸ folgt, dass die Genehmigung der Bezirksabgrenzung, die in der Fusionssatzung festgelegt ist, ausschließlich der obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO obliegt. Hierauf beschränkt sich aber auch die Kompetenz der obersten Landesbehörde. Sie darf nicht prüfen, ob die anderen Satzungsbestimmungen den Vorgaben der Handwerksordnung genügen. Zumindest unpräzise ist es, wenn bei der obersten Landesbehörde die Genehmigung der Fusion beantragt wird²⁴⁹. Denn sie entscheidet ausschließlich über den Innungsbezirk²⁵⁰. Allerdings hängt die Entscheidung über die Genehmigungserteilung vor allem davon ab, ob die Bezirksabgrenzung den Anforderungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO entspricht;

²⁴⁶ So *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 58; keine Aussagen treffen *Honig/Knörr*, a.a.O., und *Schmidt*, *GewArch* 2006, 453.

²⁴⁷ Dazu näher S. 82 f.

²⁴⁸ S. 53 ff.

²⁴⁹ So im Falle von VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 1, 5.

²⁵⁰ Insoweit zutreffend VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 8, wobei die Innungen freilich bei der obersten Landesbehörde keinen Antrag auf Bildung eines gemeinsamen Innungsbezirks zu stellen haben, sondern einen Antrag auf Genehmigung der beschlossenen Bezirksabgrenzung.

zu beachten ist aber auch § 52 Abs. 2 S. 2 HwO. Insoweit kommt der Behörde eine uneingeschränkte Prüfungskompetenz zu. Selbst wenn sämtliche Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 und S. 2 HwO erfüllt sind, liegt die Genehmigungserteilung im Ermessen der Behörde. Wird die Bezirksabgrenzung genehmigt, sind die Handwerkskammern an diese Entscheidung gebunden. Sie dürfen ihrerseits erforderliche Genehmigungen nicht unter Hinweis auf fehlende Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 und S. 2 HwO oder auf mangelnde Opportunität der Bezirksabgrenzung verweigern. Deshalb ist es in der Sache zutreffend, dass über die Fusion im Wesentlichen die oberste Landesbehörde entscheidet.

Fraglich ist, wie weit die Entscheidungsbefugnisse der am Fusionsverfahren beteiligten Handwerkskammern reichen²⁵¹. Außer Diskussion dürfte stehen, dass die für die fusionswilligen Innungen jeweils zuständigen Handwerkskammern die formellen Voraussetzungen für die Beschlüsse ihrer Innung zu prüfen haben, also insbesondere, ob Frist- und Formvorschriften beachtet, aber auch, ob die Beschlüsse mit den erforderlichen Mehrheiten gefasst wurden. Dies betrifft sowohl den Fusions- als auch den Satzungsbeschluss der einzelnen Innung (§ 61 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 3 HwO). Weist ein Innungsbeschluss einen diesbezüglichen Mangel auf und wird er nicht behoben, darf der Beschluss von der Handwerkskammer nicht genehmigt werden; die Fusion ist dann vorerst gescheitert.

Die Anschlussfrage ist, ob sämtliche Handwerkskammern uneingeschränkt die neue gemeinsame Satzung prüfen – mit Ausnahme der Vorschrift über die Bezirksabgrenzung, weil hierüber alleinverbindlich die oberste Landesbehörde entscheidet. Für eine solche uneingeschränkte materielle Prüfungsbefugnis spricht, dass der Beschluss der Innungsversammlung über die gemeinsame Satzung unter § 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO (Änderung der Satzung) fällt. Diese Vorschrift ist auch dann einschlägig, wenn eine grundlegende Satzungsrevision beabsichtigt ist und deshalb die bestehende Satzung aufgehoben und durch eine neue Satzung ersetzt wird. Andernfalls wäre die Innungsversammlung gehalten, eine Vielzahl der Bestimmungen der bestehenden Satzung durch Beschluss zu ändern. Am Ergebnis – de facto Beschluss einer neuen Satzung – würde sich dann nichts ändern. Im Falle des Beschlusses einer neuen Satzung oder der Totalrevision der bestehenden Satzung dürfte die Handwerkskammer die nach § 61 Abs. 3 HwO erforderliche Genehmigung nur erteilen, wenn die neue Satzung bzw. die neuen Vorschriften der bestehenden Satzung rechtmäßig sind. Gleiches müsse gelten, so ließe sich vertreten, wenn die Innungsversammlungen der fusionswilligen Innungen die neue gemeinsame Satzung beschließen.

²⁵¹ Unklar insoweit *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 58.

Konsequenz dieser Auffassung wäre, dass das Fusionsverfahren dann in die Länge gezogen wird, wenn die zu beteiligenden Handwerkskammern unterschiedliche Rechtsauffassungen zu einzelnen Satzungsbestimmungen vertreten. Erst wenn sämtliche Handwerkskammern zum Ergebnis der Rechtmäßigkeit der Satzung gelangt sind und die Genehmigung nach § 61 Abs. 3 HwO erteilt haben, wäre die Fusion vollzogen. Gegebenenfalls müssten einzelne Handwerkskammern von ihren Innungen auf die Genehmigungserteilung verklagt werden.

Vorzugswürdig ist eine analoge Anwendung des § 56 Abs. 1 HwO. Die Innungsfusion ist zwar keine Neugründung einer Innung, steht ihr aber sehr nahe. Der Sache nach wird in den Innungsversammlungen der fusionswilligen Innungen eine gemeinsame Satzung für eine gemeinsame Innung beschlossen. Deshalb sprechen die besseren Gründe dafür, dass die neue gemeinsame Satzung der materiellen Prüfung und Genehmigung derjenigen Handwerkskammer bedarf, in deren Bezirk der Sitz der Fusionsinnung liegen soll²⁵².

Gegen diesen Weg spricht zwar, dass es sich bei der neuen gemeinsamen Innungssatzung um keine Gründungssatzung handelt, die von allen Mitgliedern der neuzugründenden Innung dadurch gebilligt werden muss, dass sie die Satzung oder den Genehmigungsantrag eigenhändig unterzeichnen²⁵³. Werden weder die Beschlüsse der neuen gemeinsamen Satzungen noch die nachfolgenden Fusionsbeschlüsse einstimmig gefasst, führt dies dazu, dass auch solche Innungsmitglieder zu Mitgliedern der Fusionsinnung werden, die gegen die Fusion gestimmt hatten. Dieser Einwand erscheint allerdings nicht derart schwerwiegend, dass er eine zumindest analoge Anwendung des § 56 Abs. 1 HwO ausschließt.

Zu betonen ist, dass die nach oder analog § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer die neue gemeinsame Satzung erst genehmigen darf, wenn die nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erforderliche Genehmigung der obersten Landesbehörde erteilt wurde, § 56 Abs. 2 Nr. 2 (analog). Gleiches gilt, wenn man verlangt, dass die Genehmigungen der Satzungsbeschlüsse, die nach § 61 Abs. 3 HwO von allen Handwerkskammern erteilt werden müssen, eine uneingeschränkte Rechtsprüfung der Satzung (mit Ausnahme der Bezirksabgrenzung) voraussetzen und deshalb eine Genehmigung der Satzung nach § 56 Abs. 1 HwO, die eine solche umfassende Rechtsprüfung erfordert, entfällt.

²⁵² So wie selbstverständlich VG Hannover GewArch 2009, 210; ebenso i. E. Schmidt, GewArch 2006, 453 a. E.

²⁵³ Dazu Schwannecke, § 52 Rn. 23; Detterbeck, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 14.

dd) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

Soll der Innungsbezirk das Gebiet eines Landes überschreiten, sind am Fusionsverfahren neben den Handwerkskammern die zuständigen obersten Landesbehörden derjenigen Länder zu beteiligen, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk erstrecken soll. Die Bezirksabgrenzung bedarf der Genehmigung derjenigen zuständigen obersten Landesbehörde, in deren Gebiet der Sitz der Fusionsinnung liegen soll. Diese Genehmigung darf nach § 53 Abs. 3 S. 3 HwO nur erteilt werden, wenn vorher die sachlich zuständigen obersten Landesbehörden der anderen betroffenen Länder ihr Einvernehmen erklärt hatten, also mit der Bezirksabgrenzung einverstanden sind. Diese Systematik ist zwar in § 52 Abs. 3 HwO nicht ausdrücklich in dieser Form beschrieben. Sie folgt aber unstreitig aus Sinn und Zweck des § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO.

Unter Berücksichtigung dieser Besonderheit und der vorherigen Ausführungen zu § 52 Abs. 3 S. 2 HwO stellt sich der Ablauf des Fusionsverfahrens folgendermaßen dar:

- Beschluss der gemeinsamen neuen Innungssatzung durch jede einzelne Innungsversammlung mit der Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 HwO.
- Fassung eines Fusionsbeschlusses in jeder Innungsversammlung mit der Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO.
- Genehmigung der Beschlüsse durch die jeweilige Handwerkskammer nach § 61 Abs. 3 HwO unter Beschränkung auf die Prüfung ihrer formellen Rechtmäßigkeit.
- Erklärung des Einvernehmens mit der Bezirksabgrenzung durch die zuständigen obersten Landesbehörden derjenigen Länder, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk erstrecken soll (mit Ausnahme des Landes, in dem sich der Sitz der Fusionsinnung befinden soll). Diese obersten Landesbehörden prüfen uneingeschränkt die Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 S. 3 und § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO.
- Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die zuständige oberste Landesbehörde des Landes, in dem die Fusionsinnung ihren Sitz haben soll nach Prüfung der Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 S. 3 und § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO mit positivem Ergebnis. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn eine der anderen obersten Landesbehörden ihr Einvernehmen verweigert hatte.
- Genehmigung der Fusionssatzung durch die analog § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer unter Bindung an die Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die zuständige oberste Landesbehörde. Hier-

aus folgt, dass die Handwerkskammer alle für die Bezirksabgrenzung relevanten Umstände nicht mehr prüfen darf.

c) Materiell-rechtliche Aspekte und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

aa) Fusionen innerhalb des Kammerbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

aaa) Entscheidungskriterien der Handwerkskammer

Für Innungsfusionen innerhalb des Kammerbezirks (§ 52 Abs. 3 S. 1 HwO) gelten die Grundvoraussetzungen des § 52 Abs. 1 und Abs. 2 HwO. Solche Fusionen bedürfen ebenso wie die Neugründung einer Innung lediglich der Genehmigung der Handwerkskammer (Genehmigung der neuen Innungssatzung). Für die Handwerkskammer erscheint das nachfolgende Prüfraster empfehlenswert.

Zunächst sind die Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 S. 1 HwO zu prüfen. Im Falle einer beabsichtigten Sammelinnung kann es problematisch sein, ob die betreffenden Gewerbe sich fachlich oder wirtschaftlich nahestehen²⁵⁴. Die fachliche oder wirtschaftliche Nähe ist zwar ein unbestimmter Rechtsbegriff. Die Handwerkskammer besitzt aber keinen Beurteilungsspielraum. Das bedeutet, dass die insoweit von der Handwerkskammer im Einzelfall getroffene Bewertung verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar ist²⁵⁵.

Einen Grundsatz, wonach Fachinnungen gegenüber Sammelinnungen vorrangig sind, gibt es nicht. Zwar können die Interessen eines ganz bestimmten Gewerbes prinzipiell effektiver vertreten werden, wenn die Vertretungsinstitution ausschließlich aus Mitgliedern nur dieses Gewerbes besteht. Auch besteht für die Mitglieder tendenziell ein größerer Anreiz, sich am Innungsgeschehen aktiv zu beteiligen, wenn in den Organen und Veranstaltungen der Vertretungsinstitution in erster Linie Angelegenheiten nur ihres Gewerbes erörtert werden. Auch das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Solidarität unter den Mitgliedern werden hierdurch gestärkt. Deshalb kann im Grundsatz davon ausgegangen werden, dass eine Fachinnung leistungs- und integrationsstärker ist als eine Sammelinnung.

Die HwO kennt allerdings keinen Vorrang der Fachinnung gegenüber der Sammelinnung. Zwar beschränkt sie die Zulässigkeit von Sammelinnungen auf Handwerke, die sich fachlich oder wirtschaftlich nahestehen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, behandelt sie Fach- und Sammelinnungen aber als gleichwertige Erscheinungsformen²⁵⁶. Sind sämtliche gesetzlichen Voraus-

²⁵⁴ Dazu näher *Schwannecke*, § 52 Rn. 13 ff.; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 52 Rn. 23 ff.

²⁵⁵ Offenbar auch *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 16 a. E.

²⁵⁶ Vgl. allerdings *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 14, wonach die HwO grundsätzlich nur die Fachinnung und nur in Ausnahmefällen die gemischte Innung kennt; vgl. auch *Schwannecke*, § 52 Rn. 11, 13.

setzungen für die Bildung einer Innung erfüllt und räumt das Gesetz der Handwerkskammer nicht ausnahmsweise ein Ermessen ein – wie im Fall des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO –, darf die Handwerkskammer die Genehmigung einer Fusion zu einer Sammelinnung nicht mit dem Argument verweigern, die fusionswilligen Innungen hätten auch die Möglichkeit der Fusion zu Fachinnungen, die vorrangig zu nutzen sei.

Unproblematisch ist der Ausschließlichkeitsgrundsatz des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO. Bei der Fusion zu einer Sammelinnung ist darauf zu achten, dass im Bezirk der neuen Sammelinnung keine andere Innung existiert, die ein Gewerbe vertritt, das nunmehr auch zur neuen Sammelinnung gehören soll²⁵⁷.

Unabdingbare Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Fusion ist die Leistungsfähigkeit der neuen Innung. Waren die fusionswilligen Innungen schon vorher ausreichend leistungsfähig, ist dies zwangsläufig auch die neue Innung. Anders kann es sich verhalten, wenn die betreffenden Innungen nicht mehr ausreichend leistungsfähig waren und sich nunmehr zur Wiedererlangung der Leistungsfähigkeit zusammenschließen wollen. In einem solchen Fall darf die Handwerkskammer die Fusion, d.h. die neue Innungssatzung, nur genehmigen, wenn die fusionierte Innung tatsächlich ausreichend leistungsstark ist.

Nächstes Prüfkriterium ist die ausreichende Integrationsmöglichkeit der Mitglieder der Fusionsinnung. Je größer die neue Innung ist, desto schwieriger kann – muss aber nicht – die faktische Beteiligung an der Innung sein. Allerdings ist in der heutigen Zeit der modernen Transport- und Kommunikationstechniken kaum vorstellbar, dass eine Innung, deren Bezirk nicht größer als der Bezirk ihrer Handwerkskammer ist, keine ausreichende Integrationsmöglichkeit mehr bietet.

Entsprechendes gilt für das Kriterium der einheitlichen Wirtschaftsgebiete. Es ist lediglich ein Aspekt der Leistungsfähigkeit und Integrationsmöglichkeit²⁵⁸. Dies betrifft auch die Frage des **geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks**²⁵⁹. Wollen zwei Innungen fusionieren, deren Innungsbezirke keine gemeinsame Grenze haben, hat die Handwerkskammer zu prüfen, ob hierdurch die Leistungsfähigkeit der Fusionsinnung und die Integrationsmöglichkeit der Mitglieder substantiell beeinträchtigt werden. Im Falle von Innungen, deren Bezirke keine Kammergrenzen überschreiten, dürfte dies kaum jemals der Fall sein.

²⁵⁷ Günther, a.a.O., § 52 Rn. 26 f.

²⁵⁸ Näher S. 23 f.

²⁵⁹ A. A. Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 55, der einen geografisch zusammenhängenden Innungsbezirk verlangt.

Als letzte Voraussetzung ist zu prüfen, ob der neue Innungsbezirk dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und der Einräumigkeit der (Innungs-) Verwaltung entspricht.

Erfüllt der Bezirkszuschnitt der Fusionsinnung alle genannten Anforderungen, muss die Handwerkskammer die Fusion genehmigen. Ihr steht kein Ermessensspielraum zu. Die fusionswilligen Innungen haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung. Die gegenteilige Auffassung von *Günther*, wonach eine Fusion benachbarter Innungen nur zum Erhalt der Leistungsfähigkeit und nicht auch zur Schaffung von Synergieeffekten erfolgen dürfe²⁶⁰, ist in dieser Absolutheit abzulehnen²⁶¹. *Günther* schränkt seine These denn auch ein, wenn Innungen desselben Gewerbes im selben Kammerbezirk fusionieren wollen. Unter Hinweis auf entstehende Synergieeffekte spricht er sich in diesem Fall für eine Genehmigungspflicht aus²⁶². Weshalb dies aber nur für die Fusion zu Fachinnungen, nicht aber auch für Fusionen zu Sammelinnungen gelten sollte, ist nicht ersichtlich. In Anbetracht der in § 52 Abs. 1 S. 1 HwO zum Ausdruck gelangten Entscheidung des Gesetzgebers, Fachinnungen und Sammelinnungen, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, als gleichwertige Erscheinungsformen zu behandeln, verbietet sich eine solche Differenzierung.

Aus diesen Gründen darf die Handwerkskammer auch die Genehmigung für Fusionen von Innungen, die über **keine gemeinsame Gebietsgrenze** verfügen, nicht allein mit dem Argument verweigern, durch die Fusion entstehe ein geografisch nicht zusammenhängender Innungsbezirk²⁶³. Dies gilt sowohl für Fach- als auch für Sammelinnungen. Beabsichtigt etwa die Bäckerinnung des Landkreises 1 mit der Bäckerinnung des Landkreises 3 zu fusionieren, darf die Handwerkskammer die Fusionsgenehmigung nicht mit dem Argument verweigern, zwischen den Landkreisen 1 und 3 liege der Landkreis 2, in dem die Bäckerinnung 2 ihren Sitz habe, diese dürfe nicht übersprungen und isoliert werden. Die Bäckerinnung 1 sei gehalten, mit der Bäckerinnung 2 oder mit den Bäckerinnungen 2 und 3 zu fusionieren. Räumt das Gesetz der Handwerkskammer keine Ermessens- oder Beurteilungsspielräume ein und folgen derartige Entscheidungsspielräume nicht aus anderen besonderen Gründen, muss die Handwerkskammer auch gebietsüberspringende Fusionen genehmigen, wenn die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen für die Bildung einer entsprechenden Innung erfüllt sind.

²⁶⁰ *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 52, 57.

²⁶¹ Ebenso *Dürr*, *GewArch* 2009, 56.

²⁶² *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 57 a. E.

²⁶³ A. A. *Günther*, a.a.O., § 52 Rn. 55.

Die Handwerkskammer verfügt auch dann über kein Genehmigungsermessen, wenn zwei leistungsstarke aneinandergrenzende Innungen die Absicht haben, sich zu einer Fachinnung zusammenzuschließen und dadurch Interessen einer dritten Innung beeinträchtigt werden. So verhält es sich etwa, wenn die dritte, nicht mehr ausreichend leistungsstarke Innung gerne mit Innung Nr. 2, nicht aber mit Innung Nr. 1 fusionieren möchte. Selbst wenn die Genehmigung des Zusammenschlusses der Innungen Nr. 1 und 2 die Innung Nr. 3 mangels anderer geeigneter Fusionsmöglichkeiten faktisch zur Fusion mit der neuen Innung Nr. 1 und 2 zwingen würde, stellt dies für die Handwerkskammer keinen hinreichenden Grund dar, die Fusion der Innungen Nr. 1 und 2 nicht zu genehmigen. Denn solange die Innung Nr. 2 keinen Beschluss gefasst hat, mit der Innung Nr. 3 zu fusionieren, sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Fusion noch gar nicht geschaffen. Ein auch irgendwie geartetes Auswahlermessen steht der Handwerkskammer deshalb nicht zu.

Sollte der Zuschnitt des neuen Innungsbezirks tatsächlich einmal für eine nennenswerte Anzahl von Innungsmitgliedern keine ausreichende Integrationsmöglichkeit mehr bieten, stellt sich für die Handwerkskammer die Frage, ob ein besonderer Grund dafür besteht, dass die Fusion gleichwohl genehmigt werden darf. Letztlich kann dies nur der Aspekt der Leistungsfähigkeit der neuen Innung sein. Entsprechendes gilt, wenn der neue Innungsbezirk nicht dem Gebot der Deckungsgleichheit und der Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung genügt. Besteht tatsächlich ein Ausnahmegrund, hat die Handwerkskammer eine **Ermessensentscheidung** zu treffen, ob sie die Fusion genehmigt.

Schwierig kann die Ermessensausübung vor allem dann sein, wenn der neue Innungsbezirk nicht dem **Grundsatz der Deckungsgleichheit** genügt. Beabsichtigen z.B. die Bäckerinnung 1 des Landkreises 1 und die nicht mehr leistungsfähige Bäckerinnung 2 des benachbarten Landkreises 2 zu fusionieren, erstreckt sich aber der Bezirk der Bäckerinnung 2 nur auf einen Teil des Landkreises 2, würde die fusionierte Bäckerinnung nicht dem Gebot der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung genügen. Selbst wenn durch die Fusion eine insgesamt ausreichend leistungsfähige Innung entstünde, verfügt die Handwerkskammer nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO über Ermessen, ob sie die Fusion genehmigt. Das Ermessen ist nicht deshalb auf Null reduziert, weil bereits die Existenz der Innung 2 mit dem Grundsatz der Deckungsgleichheit unvereinbar ist und die beabsichtigte Fusion an diesem Zustand nichts ändern würde. Wird die Innung 2 auf andere Möglichkeiten zur Wiederherstellung ihrer Leistungsfähigkeit verwiesen, die dem Gebot der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung genügen – etwa Ausdehnung auf das Restgebiet ihres Landkreises oder Fu-

sion mit einem anderen Gewerbe ihres Landkreises –, ist die Ablehnung der beantragten Fusion prinzipiell nicht ermessensfehlerhaft. Der Grundsatz der Leistungskraft ist zwar vorrangig gegenüber dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung. Falls das zwingende Gebot der Leistungsfähigkeit von Innungen aber durch Alternativen, die dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der (Innungs-)Verwaltung genügen, erfüllt werden kann, darf derartigen Alternativen der Vorzug eingeräumt werden. Der Handwerkskammer ist zu raten, auf solche Alternativen zu verweisen.

bbb) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Erfüllt die Fusionsinnung sämtliche Muss- und Soll-Vorgaben des § 52 Abs. 1 und 2 HwO und wurden die für eine Fusion notwendigen Beschlüsse mit den erforderlichen Mehrheiten gefasst²⁶⁴, hat jede Innung einen Rechtsanspruch auf Genehmigung ihrer Beschlüsse und damit der neuen gemeinsamen Innungssatzung analog § 56 Abs. 1 HwO.

Verweigert die Handwerkskammer die Genehmigung eines Beschlusses und damit die Genehmigung der neuen gemeinsamen Satzung analog § 56 Abs. 1 HwO, ist die Fusion vorerst gescheitert. Jede einzelne der fusionswilligen Innungen kann gegen die Handwerkskammer Verpflichtungsklage, gerichtet auf Verurteilung zur Satzungsgenehmigung analog § 56 Abs. 1 HwO, erheben; es empfiehlt sich allerdings, dass sämtliche fusionswilligen Innungen Klage erheben. Verweigert die Handwerkskammer die Genehmigung eines ganz bestimmten Innungsbeschlusses, der Voraussetzung für eine Fusion ist, und verweigert sie deshalb die Satzungsgenehmigung, ist eine Klage auf Genehmigung speziell des entsprechenden Beschlusses nicht nur entbehrlich, sondern gem. § 44a VwGO, der auch für Verpflichtungsklagen gilt²⁶⁵, sogar unzulässig. Die Satzungsgenehmigung analog § 56 Abs. 1 HwO durch die Handwerkskammer ist die abschließende Sachentscheidung im Fusionsverfahren. Die Genehmigung einzelner Beschlüsse nach § 61 Abs. 3 HwO stellt sich als bloße vorbereitende Verfahrenshandlung dar. Über die entsprechende Vornahmepflicht der Handwerkskammer entscheidet das Verwaltungsgericht im Falle einer Klage auf Satzungsgenehmigung incidenter. Bei den hier in Rede stehenden kammerbezirksinternen Fusionen besteht auch nicht die Besonderheit, dass die Fusion mehrerer Genehmigungen verschiedener Rechtsträger wie vor allem bei landesübergreifenden Fusionen bedarf²⁶⁶.

²⁶⁴ Dazu näher S. 80 f.

²⁶⁵ *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 44a Rn. 4.

²⁶⁶ In derartigen Fällen dürfen die einzelnen Genehmigungen der verschiedenen Handwerkskammern nicht unter § 44a VwGO subsumiert werden. Vielmehr ist jeweils eine gesonderte Verpflichtungsklage zu erheben, S. 99.

Verweigert die Handwerkskammer die Satzungsgenehmigung aus einem Grund, der ihr Ermessen einräumt – etwa wenn der neue Innungsbezirk nicht dem Gebot der Einräumigkeit der Verwaltung entspricht –, empfiehlt sich die Erhebung einer Verpflichtungsklage mit Bescheidungsantrag (vgl. § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO).

Für Dritte, auch für andere Innungen, stellt sich die Satzungsenehmigung durch die Handwerkskammer als Mitwirkung am Rechtssetzungsverfahren dar und kann nicht mittels Anfechtungsklage angegriffen werden. Möglich ist ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die Innungssatzung oder – falls eine landesrechtliche Bestimmung i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht existiert – eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO, gerichtet auf die Klärung konkreter umstrittener Rechtsfragen, deren Beantwortung von der Frage der Gültigkeit der Innungssatzung abhängt²⁶⁷.

bb) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO

aaa) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörde

Über die Zulässigkeit einer kammerbezirksüberschreitenden Fusion innerhalb eines Landes entscheidet der Sache nach im Wesentlichen die oberste Landesbehörde. Denn die analog § 56 Abs. 1 HwO erforderliche Satzungsenehmigung²⁶⁸ darf durch die hierfür zuständige Handwerkskammer erst erteilt werden, wenn die oberste Landesbehörde die von den fusionswilligen Innungen beabsichtigte Bezirksabgrenzung genehmigt hat. Die Prüfung, ob die für diese Bezirksabgrenzung gesetzlich geregelten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, obliegt ausschließlich der obersten Landesbehörde. Gleiches gilt für den Ermessensspielraum, den § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO eröffnet.

Für die oberste Landesbehörde ergibt sich daraus folgendes Prüfprogramm:

- Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 HwO. Ist eine Tatbestandsvoraussetzung nicht erfüllt, darf die Genehmigung nicht erteilt werden.
- Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO.
- Vorliegen eines Ausnahmegrundes, der eine Abweichung von § 52 Abs. 3 S. 1 HwO rechtfertigt.

Sind sämtliche Kriterien erfüllt, steht der Erteilung der Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nichts im Wege. Allerdings haben die fusionswilligen Innungen allein deshalb noch keinen Rechtsanspruch auf die Genehmi-

²⁶⁷ Zum Rechtsschutz Dritter näher *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 20 m. w. N.; *Schwannecke*, § 52 Rn. 32.

²⁶⁸ Dazu S. 82 f.

gungserteilung. Denn diese liegt nach der Systematik des § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO auch dann im Ermessen der obersten Landesbehörde, wenn sämtliche Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 und 2 HwO uneingeschränkt erfüllt sind.

Im Falle – in der Praxis kaum anzunehmender – fehlender Leistungsfähigkeit der Fusionsinnung darf die Genehmigung nicht erteilt werden. Fehlt die erforderliche hinreichende Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder, schließt dies die Genehmigungsfähigkeit der Bezirksabgrenzung nicht aus. Denn § 52 Abs. 2 S. 1 HwO ist insoweit eine bloße Sollvorschrift, von der aus wichtigem Grund, insbesondere wegen gesteigerter Leistungsfähigkeit der Fusionsinnung, abgewichen werden darf. Insoweit hat die Landesbehörde eine Ermessensentscheidung zu treffen. Sie ist nicht darauf beschränkt zu prüfen, ob tatsächlich ein Ausnahmegrund besteht und ob die fusionswilligen Innungen deshalb in vertretbarer Weise vom Erfordernis hinreichender Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder abgesehen haben. Denn die Entscheidung über die Bezirksabgrenzung liegt nach der Systematik des § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO im Ermessen der obersten Landesbehörde. Dieses Ermessen erstreckt sich auch auf den von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO eröffneten Ermessensspielraum.

Insoweit besteht ein grundlegender Unterschied zur Erteilung einer Satzungsgenehmigung durch die Handwerkskammer nach § 56 HwO bzw. im Falle einer Innungsfusion analog § 56 HwO, wenn der Innungsbezirk den Kammerbezirk nicht überschreitet und auch kein Fall des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO gegeben ist²⁶⁹. Denn dann liegt die Satzungsgenehmigung nicht im Ermessen der Handwerkskammer. Letztlich kommt es auf diesen Unterschied nicht an. Denn das Genehmigungsermessen steht der obersten Landesbehörde auch dann zu, wenn die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO uneingeschränkt erfüllt sind. Sind sie es nicht, ist dies allerdings ein Umstand, der im Rahmen der Ermessensausübung nach § 52 Abs. 3 S. 1 und S. 2 HwO zusätzlich berücksichtigt werden darf.

Das Kriterium einheitlicher Wirtschaftsgebiete als solches eröffnet der obersten Landesbehörde für sich genommen kein Ermessen. Denn es ist bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Integrationsmöglichkeit nur mit zu berücksichtigen²⁷⁰. Allerdings kann es wiederum ein Aspekt der Ausübung des Genehmigungsermessens nach § 52 Abs. 3 S. 1 und S. 2 HwO sein, wenn die fehlende Einheitlichkeit der im Fusionsbezirk liegenden Wirtschaftsgebiete zwar nicht dazu führt, dass die erforderliche Leistungsfähigkeit oder Integrationsmöglichkeit entfallen, aber gleichwohl nachtei-

²⁶⁹ Dazu S. 38 f.

²⁷⁰ Näher S. 23 f.

lige Auswirkungen für die Innung oder andere unmittelbar oder nur mittelbar Betroffene bestehen. Ebenso verhält es sich mit dem aus § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nicht ableitbaren Kriterium geografisch zusammenhängender Innungsbezirke. Erfüllt der Fusionsbezirk dieses Kriterium nicht und sind damit nachteilige Auswirkungen für die Innung und andere Dritte verbunden, darf dieser Umstand im Rahmen der Ausübung des Genehmigungsermessens nach § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO berücksichtigt werden.

Durchschneidet der Fusionsbezirk das Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises und erfüllt damit nicht das Gebot der Einräumigkeit der Verwaltung (vgl. § 52 Abs. 2 S. 2 HwO), entscheidet über die Zulässigkeit dieser Bezirksabgrenzung ebenfalls die oberste Landesbehörde und nicht die Handwerkskammer, in deren Bezirk sich die entsprechende Stadt oder der Landkreis befindet. Denn über die Bezirksabgrenzung entscheidet in den Fällen des § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ausschließlich die oberste Landesbehörde und nicht auch die Handwerkskammer²⁷¹.

Sind alle gesetzlichen Muss- und Sollvorschriften für den kammerüberschreitenden Innungsbezirk erfüllt, haben die fusionswilligen Innungen keineswegs einen Rechtsanspruch auf Genehmigung dieser Bezirksabgrenzung gegen die oberste Landesbehörde. Ihnen steht nicht einmal ein voraussetzungsloser Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über einen entsprechenden Antrag zu. Denn nach § 52 Abs. 3 S. 1 HwO soll sich der Innungsbezirk auch dann nicht über den Bezirk einer Handwerkskammer hinaus erstrecken, wenn sämtliche andere gesetzliche Vorgaben für die beantragte Bezirksabgrenzung uneingeschränkt erfüllt sind. Vielmehr muss erst ein besonderer Grund dafür bestehen, dass von der Soll-Vorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO ausnahmsweise abgewichen werden darf. Erst wenn ein solcher Grund existiert, steht der obersten Landesbehörde Ermessen zu, die beantragte Bezirksabgrenzung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO zu genehmigen²⁷².

Als Ausnahmegrund kommt von seltenen Fällen abgesehen nur der Aspekt der gesteigerten Leistungsfähigkeit einer Fusionsinnung im Vergleich zu den fusionswilligen Innungen in Betracht. Allein der Umstand, dass die fusionswilligen Innungen ein seltenes Gewerbe vertreten (hierzu zählen vor allem Gesundheitshandwerke), rechtfertigt noch nicht die Annahme eines Ausnahmegrundes. Erforderlich ist vielmehr, dass die Fusion eine Erhöhung der Leistungskraft der Fusionsinnung im Vergleich zu den Einzelinnungen erwarten lässt. Umgekehrt ist es auch nicht richtig, erst dann einen Ausnahmegrund anzunehmen, wenn die Einzelinnungen oder zumindest eine von

²⁷¹ Dazu bereits S. 53 ff.

²⁷² VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 29; dazu bereits S. 47 f., 56.

ihnen nicht mehr hinreichend leistungsstark ist²⁷³. In einem solchen Fall ist zwar ein besonders gewichtiger Ausnahmegrund anzunehmen. Eine Beschränkung hierauf lässt sich dem Gesetz und seinem Telos jedoch nicht entnehmen.

Besteht ein Ausnahmegrund, darf sich die oberste Landesbehörde bei der dann erforderlichen Ermessensentscheidung nicht von beliebigen Erwägungen leiten lassen. Ermessensrelevant sind nur solche Aspekte, die einen spezifischen Bezug zum gesetzlichen Gesamtzusammenhang, in dem die Innungen stehen, aufweisen. Da ein kammerbezirksüberschreitender Innungsbezirk gesetzlich nicht gewollt ist, erscheint es naheliegend und jedenfalls nicht ermessensfehlerhaft, wenn die fusionswilligen Innungen auf eine realistische Möglichkeit des Zusammenschlusses mit Innungen innerhalb des Kammerbezirks verwiesen werden. Dies gilt auch für die Bildung von Sammelinnungen innerhalb des Kammerbezirks. Eine auf den Kammerbezirk beschränkte Sammelinnung steht dem gesetzlichen Innungsleitbild ersichtlich näher als eine kammerbezirksüberschreitende Fachinnung. Insoweit gilt der **Grundsatz „kammerbezirksinterne Sammelinnung vor kammerbezirksüberschreitender Fachinnung“**. Die fusionswilligen Innungen dürfen und sollten zunächst darauf verwiesen werden, sich um Fusionen innerhalb des Kammerbezirks zu bemühen. Erst wenn diesbezügliche Gespräche gescheitert sind, weil potentielle Partnerinnungen eine Fusion endgültig abgelehnt haben, scheidet diese Alternative aus.

Etwas anderes kann angenommen werden, wenn die zuständige Handwerkskammer die Möglichkeit einer Zwangsfusion in Erwägung gezogen hat. Die Durchführung eines solchen rechtlich äußerst problematischen Vorhabens²⁷⁴ obliegt allerdings der Handwerkskammer und nicht der obersten Landesbehörde. Diese kann lediglich auf etwaige diesbezüglich bereits bestehende Erwägungen der Handwerkskammer hinweisen oder entsprechende Überlegungen anregen und dann zunächst auf die weitere Entwicklung verweisen. Sonderlich praxisrelevant dürfte diese Möglichkeit in Anbetracht der hohen Hürden für eine Zwangsfusion und des sich aller Voraussicht nach anschließenden langwierigen Rechtsstreits indes kaum sein.

Der Hinweis auf eine Verschlechterung der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder allein unter Hinweis auf den im Falle einer Fusion vergrößerten Innungsbezirk vermag die Ablehnung der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nicht zu rechtfertigen. Zum einen folgt nicht aus jeder Vergrößerung des Innungsbezirks zwingend, dass dadurch die Möglichkeit der Innungsmitglieder, sich am Innungsleben zu beteiligen

²⁷³ So aber VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 33.

²⁷⁴ Dazu *Zimmermann*, GewArch 2006, 274 ff.

und die Innungseinrichtungen zu nutzen, erschwert wird. Steigt die Leistungskraft einer Innung gerade aufgrund der Fusion, kann dies auch für die Integrationsmöglichkeit der Mitglieder von Vorteil sein²⁷⁵.

Aber selbst wenn hierfür im konkreten Fall nichts ersichtlich ist, sondern vom naheliegenden Grundsatz ausgegangen wird, dass mit zunehmender Größe des Innungsbezirks die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder tendenziell abnimmt, rechtfertigt allein der Umstand eines kammerbezirksüberschreitenden Innungsbezirks noch nicht die Annahme einer relevanten Schwächung der Integrationsmöglichkeit. Liegt der Innungsbezirk innerhalb des Kammerbezirks, stellt dies einen Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO dar. Dies gilt auch, wenn der Innungsbezirk mit dem Kammerbezirk deckungsgleich ist. Die Genehmigung zu Fusionen innerhalb eines Kammerbezirks darf deshalb grundsätzlich nicht unter Hinweis auf eine damit verbundene abnehmende Integrationsmöglichkeit versagt werden. Erklärt der Gesetzgeber bestimmte Bezirkszuschnitte zum Normalfall, besteht eine nahezu unwiderlegbare Vermutung dafür, dass ein Innungsbezirk, der die territorialen Normvorgaben erfüllt, nicht allein schon aus Gründen seiner räumlichen Ausdehnung die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder in rechtlich relevanter Weise beeinträchtigt. Eine derartige Beeinträchtigung kann im Einzelfall nur noch auf andere Umstände gestützt werden. Ein Grund, weshalb allein das Überschreiten des Kammerbezirks ein ausreichender Anlass für die Annahme fehlender hinreichender Integrationsmöglichkeit bieten könnte, ist nicht ersichtlich.

Ein kammerbezirksüberschreitender Innungsbezirk kann zudem eine geringere räumliche Ausdehnung aufweisen als ein kammerbezirksinterner Innungsbezirk. Dies kann etwa bei einem Innungsbezirk, der nur Teile zweier Kammerbezirke umfasst, im Vergleich zu einem Innungsbezirk, der sich mit einem (großen) Kammerbezirk vollständig deckt, der Fall sein. Eine rechtlich ins Gewicht fallende abnehmende Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder muss deshalb auch bei einer kammerbezirksübergreifenden Fusion konkret belegt werden.

Bei der behördlichen Ermessensausübung muss berücksichtigt werden, wie sich eine beabsichtigte kammerbezirksüberschreitende Fusion auf die Interessen anderer Innungen auswirkt. Dies betrifft insbesondere den Fall, dass durch eine derartige Fusion parallel laufende Verhandlungen über die Bildung einer Fusionsinnung, die sich auf das Gebiet einer einzigen Handwerkskammer beschränkt, durchkreuzen würden. So verhält es sich etwa, wenn die Behörde einen kammerüberschreitenden Innungsbezirk zweier fusionswilliger Innungen genehmigt, obwohl eine dieser Innungen auch Fu-

²⁷⁵ Dazu bereits S. 57.

sionsverhandlungen mit einer dritten Innung führt und die Bezirke dieser beiden Innungen im selben Kammerbezirk liegen. Zwar genießt keine Innung Konkurrenzschutz bei der Wahl von Fusionspartnern. Das Interesse, dass potentielle Fusionspartner von anderen Innungen nicht abgeworben werden, ist rechtlich nicht geschützt. Dies hat Konsequenzen für Klagen von Innungen, die sich gegen Fusionen anderer Innungen richten²⁷⁶. Allerdings ist es der obersten Landesbehörde nicht verwehrt, im Falle verschiedener parallel laufender erfolgversprechender Fusionsverhandlungen diejenigen Bemühungen zu fördern, die in Fusionen münden, die dem gesetzlichen Normalfall entsprechen.

Da § 52 HwO kein Gebot **geografisch zusammenhängender Innungsbezirke** kennt²⁷⁷, darf die oberste Landesbehörde die Genehmigung für eine Bezirksabgrenzung nicht allein mit dem Argument verweigern, der Innungsbezirk umfasse kein zusammenhängendes Gebiet. Dieser Umstand fällt nur dann negativ ins Gewicht, wenn er sich nachteilig auf die Erfüllung der Innungsaufgaben, die Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder, die Tätigkeit anderer Behörden oder die Zusammenarbeit mit ihnen auswirkt. Gleiches gilt, wenn durch einen geografisch nicht zusammenhängenden Innungsbezirk für andere Innungen eine Insellage entsteht und erfolgversprechende Bemühungen um eine auf den Kammerbezirk beschränkte Fusion durchkreuzt werden. Insoweit kann auf die unmittelbar vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.

Ebenfalls berücksichtigungsfähig sind nachteilige Auswirkungen auf die Zusammensetzung und die Tätigkeit bestehender Kreishandwerkerschaften. Kammerbezirksüberschreitende Fusionen wirken sich wegen § 86 S. 1 HwO auf die Zusammensetzung der Kreishandwerkerschaften aus. Eine kammerbezirksüberschreitende Fusion führt dazu, dass eine Kreishandwerkerschaft ein Mitglied oder mehrere Mitglieder verliert, während eine andere Kreishandwerkerschaft dadurch gestärkt wird, dass an die Stelle ihrer fusionierenden Innung(en) eine deutlich größere Fusionsinnung tritt.

Ein Aspekt der behördlichen Ermessensausübung kann schließlich auch der Wille der Mitglieder der fusionswilligen Innungen sein. Selbst einstimmige Fusions- und Satzungsbeschlüsse führen nicht dazu, dass die oberste Landesbehörde die Genehmigung für die beantragte Bezirksabgrenzung nur noch aus besonderen Gründen verweigern dürfte. Der Wille der Innungsmitglieder ist nicht ermessenslenkend. Auf der anderen Seite ist es der Genehmigungsbehörde nicht verwehrt, bei ihrer Ermessensentscheidung auch mit zu berücksichtigen, ob die für die Innungsbeschlüsse erforderlichen

²⁷⁶ Dazu S. 101 f.

²⁷⁷ Dazu bereits S. 19 ff., 26, 27 f., 29, 33, 46 f., 69 f., 78.

Mehrheiten nur knapp erreicht oder deutlich übertroffen wurden oder ob die Beschlüsse sogar einstimmig gefasst wurden.

Fälle von behördlicher Ermessensreduzierung auf Null dürften nur sehr selten sein. Es sind nur zwei Fallgruppen denkbar. Entweder kann die gesetzlich unabdingbare Leistungsfähigkeit zumindest einer fusionswilligen Innung nur durch die Fusion zu einer kammerbezirksübergreifenden Innung sichergestellt werden, ohne dass durch diese Fusion die Existenz einer anderen Innung gefährdet wird. Oder das Gewicht der Gründe, die für die kammerbezirksübergreifende Fusion sprechen, übersteigt das Gewicht der dagegensprechenden Gründe derart deutlich, dass eine Verweigerung der beantragten Bezirksabgrenzung für die fusionswilligen Innungen evident unverhältnismäßig ist.

bbb) Entscheidungskriterien der Handwerkskammern

Die Handwerkskammern dürfen und müssen prüfen, ob die Fusions- und Satzungsbeschlüsse der Innungen rechtmäßig sind. § 61 Abs. 3 HwO räumt den Handwerkskammern kein Ermessen ein. Gegen ein Ermessen spricht auch § 75 HwO, wonach die Handwerkskammern lediglich eine Rechtsaufsicht über die Innungen ausüben. Gleiches gilt für die Genehmigung der Fusionsatzung durch die zuständige Handwerkskammer analog § 56 Abs. 1 HwO.

Ermessen steht den Handwerkskammern auch nicht im Hinblick auf die von den Innungen beabsichtigte Bezirksabgrenzung zu. Insoweit ist den Handwerkskammern sogar die Rechtskontrolle verwehrt. Denn über die Genehmigung der Bezirksabgrenzung und damit auch über alle damit zusammenhängenden Aspekte wie insbesondere Leistungskraft der fusionswilligen Innungen und der Fusionsinnung sowie derzeitige und künftige Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder, aber auch über die oben beschriebenen Auswirkungen einer Fusion auf Dritte entscheidet nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ausschließlich die zuständige oberste Landesbehörde. An diese Entscheidung sind alle am Fusionsverfahren beteiligten Handwerkskammern gebunden²⁷⁸.

ccc) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

(1) Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionsvorhaben

(a) Rechtsschutz gegen die oberste Landesbehörde

Der zur Verfügung stehende verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionsvorhaben hängt davon ab, welches rechtliche

²⁷⁸ S. 53 ff.

Hindernis der beabsichtigten Fusion entgegensteht. Weigert sich die oberste Landesbehörde, die nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erforderliche Genehmigung der beabsichtigten Bezirksabgrenzung zu erteilen, kann Verpflichtungsklage auf Verurteilung zur Erteilung dieser Genehmigung erhoben werden. Die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ist wie die Genehmigung der Fusionsatzung durch die Handwerkskammer analog § 56 HwO gegenüber den fusionswilligen Innungen ein selbständiger Verwaltungsakt²⁷⁹. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass die behördliche Genehmigung Teil eines Rechtssetzungsverfahrens ist. Die behördliche Genehmigung trifft eine verbindliche Entscheidung über die Bezirksabgrenzung mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber den fusionswilligen Innungen. Solange wie die behördliche Genehmigung nicht erteilt ist, darf die Handwerkskammer die Fusionsatzung analog § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO nicht genehmigen.

Da die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO kein lediglich behördeninterner Vorgang wie z.B. die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB ist, darf sie auch im Falle einer Verpflichtungsklage gegen die Handwerkskammer auf Genehmigung der Fusionsatzung nicht durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil ersetzt werden²⁸⁰. Wenn die behördliche Genehmigung (noch) nicht erteilt wurde, muss eine Verpflichtungsklage gegen die Handwerkskammer auf Satzungsgenehmigung zumindest als unbegründet – möglicherweise mangels Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO sogar schon als unzulässig – abgewiesen werden²⁸¹.

Im Rahmen einer Verpflichtungsklage auf Erteilung der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO sind sämtliche unbestimmte Rechtsbegriffe, auf die die oberste Landesbehörde ihre antragsablehnende Entscheidung stützt, uneingeschränkt verwaltungsgerichtlich nachprüfbar. Dies betrifft insbesondere alle Tatbestandsmerkmale des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO. Ob die fusionswilligen Innungen je für sich ausreichend leistungs- und integrationsstark sind, ist gerichtlich voll nachprüfbar²⁸². Gleiches gilt für die zu erwartende Leistungs- und Integrationsstärke der Fusionsinnung. Zwar handelt es sich hierbei um eine Prognoseentscheidung. Sie ist aber aufgrund nachprüfbarer Daten zu treffen wie Mitgliederzahl, Art und Zahl beabsichtigter Innungseinrichtungen, Verwaltungshauptsitz, Verwaltungsaußenstellen und Größe sowie etwaige geografische Besonderheiten des Innungsbezirks, wozu auch ein fehlender räumlicher Zusammenhang gehört.

²⁷⁹ Näher S. 53 ff.

²⁸⁰ VG Hannover GewArch 2009, 211 a. E.; hiervon ausgehend auch VG Hannover GewArch 2011, 362.

²⁸¹ VG Hannover GewArch 2009, 210 f.

²⁸² So verfährt VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 33; VG Hannover GewArch 2011, 364 f.

Zudem ist das Verwaltungsgericht nicht daran gehindert, sich der Beurteilung der obersten Landesbehörde, die diese aufgrund der genannten oder anderer Umstände und Daten vorgenommen hat, anzuschließen, wenn diese Beurteilung überzeugend erscheint.

Uneingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist auch die Beurteilung und Anwendung anderer unbestimmter Rechtsbegriffe, die zwar in der HwO nicht genannt sind, auf die die oberste Landesbehörde ihre Ermessensentscheidung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO aber auch gestützt hat. Hierzu zählt etwa das durch eine Fusion beeinträchtigte Interesse anderer Innungen oder das Interesse der durch eine Fusion mittelbar betroffenen Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern und staatlichen Behörden. In der Praxis wird sich das Verwaltungsgericht allerdings unausgesprochen auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränken und insoweit die entsprechenden Ausführungen der obersten Landesbehörde zusammenfassend wiederholen, um dann festzustellen, diese Erwägungen seien zutreffend oder überzeugend oder es gebe keinen Anlass, an den Ausführungen der Behörde zu zweifeln²⁸³.

Uneingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist auch, ob überhaupt ein Ausnahmefall gegeben ist, der das behördliche Ermessen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO eröffnet. Insoweit stellt sich wieder primär die Frage der Leistungsfähigkeit der fusionswilligen Innungen, die, wie oben dargelegt, uneingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist²⁸⁴. Die Atypik kann aber auch auf anderen voll nachprüfbaren Kriterien wie „seltene Gewerbe“ beruhen²⁸⁵.

Lediglich eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist die von der obersten Landesbehörde auf der Grundlage der vorgenannten unbestimmten Rechtsbegriffe getroffene Ermessensentscheidung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO. Dies betrifft vor allem die Entscheidung, welches Gewicht die oberste Landesbehörde der Leistungsfähigkeit und Integrationskraft der Innung beimisst, welchen Stellenwert sie den Interessen der von einer Fusion mittelbar betroffenen Dritten zuerkennt und welchem Aspekt und Interesse sie letztlich den Vorrang einräumt. Dies betrifft auch den oben genannten Aspekt „Vorrang einer Fusion zu einer kammerbezirksinternen Sammelinnung vor einer kammerbezirksüberschreitenden Fachinnung“²⁸⁶. Hierbei handelt es sich um kein zwingendes Kriterium, sondern um eine bloße Empfehlung, auf die die behördliche Ermessensentscheidung auch gestützt werden darf.

²⁸³ Vgl. VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 37 zur abnehmenden Integrationskraft einer Fusionsinnung im Rahmen der Überprüfung der behördlichen Ermessensausübung.

²⁸⁴ VG Hannover GewArch 2011, 364 f.; VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 33 f.

²⁸⁵ VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 32.

²⁸⁶ S. 93.

Uneingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist allerdings, ob die von der obersten Landesbehörde getroffene Ermessensentscheidung die Fusionsmöglichkeit der betroffenen Innungen unverhältnismäßig, d.h. vor allem unangemessen beeinträchtigt. In einem solchen Fall ist das behördliche Genehmigungsermessen auf Null reduziert. Die Genehmigung muss dann erteilt werden.

(b) Rechtsschutz gegen die Handwerkskammern

Rechtsschutz gegen die Handwerkskammern kommt in zwei Fällen in Betracht. Zum einen, wenn eine Handwerkskammer die von jeder fusionswilligen Innung nach § 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO zu treffenden Beschlüsse über die gemeinsame Fusionsatzung und die Fusion²⁸⁷ nicht nach § 61 Abs. 3 HwO genehmigt. Solange wie nicht sämtliche Satzungs- und Fusionsbeschlüsse genehmigt sind, darf die analog § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer die Fusionsatzung nicht genehmigen. Genehmigungen nach § 61 Abs. 3 HwO und damit auch die Genehmigung von Satzungs- und Fusionsbeschlüssen sind gegenüber der unmittelbar betroffenen Innung Verwaltungsakte²⁸⁸. Derartige Genehmigungen durch die einzelnen Handwerkskammern sind nicht lediglich verwaltungsinterne Einvernehmenserklärungen. Die nach § 61 Abs. 3 HwO erforderlichen Genehmigungen dürfen deshalb auch nicht durch ein verwaltungsgerichtliches Urteil, das die analog § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer zur Genehmigung der Fusionsatzung verurteilt, ersetzt werden. Insoweit besteht ein Unterschied zu kammerbezirksinternen Fusionen, bei denen sämtliche Genehmigungen von ein und derselben Handwerkskammer erteilt werden²⁸⁹.

In der Literatur ist umstritten, ob die Handwerkskammer bei der Entscheidung über die Genehmigungserteilung nach § 61 Abs. 3 HwO eine bloße Rechtskontrolle ausübt, mit der Konsequenz, dass die Innung im Falle der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit ihres Beschlusses einen strikten Rechtsanspruch besitzt²⁹⁰, oder ob der Handwerkskammer auch eine (eingeschränkte) Zweckmäßigkeitprüfung obliegt, mit der Konsequenz, dass die Innung nur einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung besitzt²⁹¹. Jedenfalls bei Innungsbeschlüssen nach § 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO ist die zuerst genannte Auffassung zutreffend, soweit die HwO der Handwerkskammer nicht an anderer Stelle ausdrücklich Ermessen einräumt, wie vor allem im Falle des § 52 Abs. 2 S. 3 HwO. Dies beruht darauf, dass bei

²⁸⁷ Dazu S. 80 f.

²⁸⁸ *Kräßig*, in: Schwannecke, § 61 Rn. 6; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 61 Rn. 35; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 61 Rn. 26.

²⁸⁹ S. 89.

²⁹⁰ So *Günther*, a.a.O.; zu Beschlüssen nach § 61 Abs. 2 Nr. 8 auch *Kormann*, *GewArch* 1996, 46 ff.

²⁹¹ *Kräßig*, a.a.O., § 61 Rn. 6; *Baier-Treu*, a.a.O., § 61 Rn. 26; *Detterbeck*, 4. Aufl. 2008, § 61 Rn. 17.

einer Innungsgründung die Satzung grundsätzlich nur einer Rechtskontrolle und keiner Zweckmäßigkeitüberprüfung unterliegt²⁹². Dann aber kann im Falle nachträglicher Satzungsänderungen nichts anderes gelten²⁹³. Auch Selbstaufhebungsbeschlüsse unterliegen einer bloßen Rechtskontrolle, weil schon die Innungsgründung freiwillig ist. Konsequenterweise darf auch die Selbstaufhebung einer Innung keiner Zweckmäßigkeitkontrolle der Handwerkskammer unterzogen werden²⁹⁴.

Dies bedeutet, dass die jeweilige Innung gegen ihre Handwerkskammer einen Rechtsanspruch auf Genehmigung der Satzungs- und Fusionsbeschlüsse hat, wenn sie nicht aus solchen Gründen rechtswidrig sind, auf die sich die Prüfungskompetenz der Handwerkskammer erstreckt. Hierbei ist die oben näher dargelegte eingeschränkte Prüfungskompetenz der Handwerkskammer zu berücksichtigen²⁹⁵. Sie erstreckt sich jedenfalls nicht auf Fragen der Bezirksabgrenzung und andere mit ihr zusammenhängende Aspekte. Zur Durchsetzung des Genehmigungsanspruchs steht die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage zur Verfügung.

Entsprechendes gilt, wenn sich die nach § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer weigert, die Fusionsatzung analog dieser Vorschrift zu genehmigen, obwohl die oberste Landesbehörde die Bezirksabgrenzung und die anderen beteiligten Handwerkskammern die Satzungs- und Fusionsbeschlüsse genehmigt haben. Ist die Fusionsatzung rechtmäßig, wobei die Handwerkskammer sämtliche Aspekte, die für die Bezirksabgrenzung relevant sind und deshalb in die Prüfungskompetenz der obersten Landesbehörde fallen, außer Betracht lassen muss, haben sämtliche fusionswilligen Innungen einen Genehmigungsanspruch gegen die Handwerkskammer. Er kann im Wege der Verpflichtungsklage durchgesetzt werden.

(2) Rechtsschutz gegen Fusionen

(a) Anfechtungsklagen

Rechtsschutz gegen beabsichtigte oder vollzogene Innungsfusionen kommt vor allem für andere Innungen, die sich durch die Fusion in ihren Rechten beeinträchtigt fühlen, in Betracht. Aber auch andere mittelbar nachteilig Betroffene wie Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften oder Kommunen sind vom verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nicht von vornherein ausgenommen.

²⁹² Günther, a.a.O., § 56 Rn. 9; Baier-Treu, in: Leisner, 2016, § 56 Rn. 8; Taubert, in: Schwannecke, § 56 Rn. 7, 10; Kormann, GewArch 1996, 46.

²⁹³ Kormann, GewArch 1996, 46 f.

²⁹⁴ Kormann, GewArch 1996, 47 f.

²⁹⁵ S. 82 f.

Weil es in erster Linie um nachteilige Auswirkungen des kammerüberschreitenden Innungsbezirks gehen dürfte, bietet sich verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen die behördliche Genehmigung dieser Bezirksabgrenzung an. Da sie zwar auch Teil eines Rechtssetzungsverfahrens ist, aber in einem selbständigen Verwaltungsverfahren nach Maßgabe besonderer Vorschriften der HwO, deren Anwendung ausschließlich der obersten Landesbehörde obliegt – § 52 Abs. 1 S. 3, Abs. 2, Abs. 3 S. 2 HwO –, erteilt wurde, ist die behördliche Genehmigung nicht nur gegenüber den fusionierenden Innungen ein Verwaltungsakt, sondern auch gegenüber anderen unmittelbar und mittelbar Betroffenen.

Das BVerwG und Teile der Literatur gehen in bestimmten Fällen von einer Doppelnatur behördlicher Entscheidungen aus: Verwaltungsakte gegenüber den Adressaten, keine Verwaltungsaktqualität gegenüber anderen Personen²⁹⁶. Diese Auffassung ist schon deshalb abzulehnen, weil § 42 Abs. 1 VwGO für die Statthaftigkeit einer Anfechtungsklage lediglich objektiv einen Verwaltungsakt verlangt. Ob und wie er in Rechte von Nichtadressaten eingreift, ist eine Frage der Klagebefugnis und ggf. auch des Rechtsschutzbedürfnisses. Schon die Annahme, die Genehmigung der Innungssatzung durch die Handwerkskammer sei nur gegenüber der Innung, nicht aber auch gegenüber Dritten ein Verwaltungsakt, ist dogmatisch abzulehnen; dass Dritte die Satzungsgenehmigung nicht anfechten können, sondern auf einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder inzidenten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz beschränkt sind, beruht auf ganz anderen Gründen.

Im Falle der behördlichen Genehmigung der Bezirksabgrenzung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ist eine Anfechtungsklage gegen die Genehmigung solange statthaft, wie das Satzungsverfahren nicht abgeschlossen ist. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Genehmigung ein Verwaltungsakt, der noch nicht in der Innungssatzung aufgegangen ist.

Eine gegen die behördliche Genehmigung klagende Innung ist nur dann klagebefugt gem. § 42 Abs. 2 VwGO, wenn sie durch die beanstandete Bezirksabgrenzung möglicherweise in eigenen Rechten verletzt ist. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die klagende Innung einen Teil des betreffenden Innungsbezirks aktuell rechtlich für sich beansprucht²⁹⁷. Hierfür muss die klagende Innung ihrerseits bereits Beschlüsse gefasst und Anträge gestellt haben, die darauf abzielen, den eigenen Bezirk auf den beanspruchten Teil des Fusionsbezirks zu erstrecken. In einem solchen Fall hat die klagende Innung einen Anspruch gegen ihre Handwerkskammer oder die

²⁹⁶ Dazu *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 494 f. m.N. pro et contra.

²⁹⁷ BVerwG GewArch 1962, 91.

oberste Landesbehörde auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Genehmigung der von ihr gefassten Beschlüsse. Dieses Recht ist durch die Genehmigung der beanstandeten Bezirksabgrenzung jedenfalls dann möglicherweise verletzt, wenn nachvollziehbar vorgetragen wird, die Genehmigung sei rechtswidrig erteilt worden. Dies ist Konsequenz des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO.

Beansprucht die klagende Innung aktuell keine Teile des Fusionsbezirks für sich, ist sie nur dann klagebefugt, wenn die Tätigkeit der Fusionsinnung die Erfüllung der eigenen gesetzlichen Aufgaben substantiell gefährden würde²⁹⁸. Das dürfte indes nur in seltenen Ausnahmefällen denkbar sein. Allein der Umstand, dass sich die klagende Innung auf Teile des Fusionsbezirks in Zukunft aufgrund des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO nicht mehr ausdehnen könnte, begründet keine Klagebefugnis. Weder die Grundrechte noch die Vorschriften der HwO gewähren einer Innung oder ihren Mitgliedern eine rechtlich geschützte Option auf künftige Bezirkserweiterungen und damit einen Anspruch auf Unterlassung entsprechender Bezirkserweiterungen anderer Innungen²⁹⁹.

Anfechtungsklagen von Handwerkskammern oder Kreishandwerkerschaften gegen behördliche Genehmigungen nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO dürften in aller Regel mangels Klagebefugnis unzulässig sein. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung würde voraussetzen, dass Handwerkskammern oder Kreishandwerkerschaften durch die Innungsfusion substantiell in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beeinträchtigt wären. Das ist kaum vorstellbar. Weder die Handwerkskammern noch die Kreishandwerkerschaften haben ein Recht darauf, dass in ihrem Wirkungskreis Innungen gegründet werden und existieren. Sie haben auch kein Recht gegen die Bildung und Auflösung von Innungen und damit auch kein Recht gegen die Neustrukturierung von Innungen. Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften hat sich vielmehr unter anderem an der jeweiligen Innungsstruktur zu orientieren.

(b) Normenkontrollanträge

In denjenigen Bundesländern, die von der Möglichkeit des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben, sind Normenkontrollanträge gegen die Fusionssetzung möglich. Ein Antrag kommt vor allem für Innungen in Betracht, die einen aktuellen Rechtsanspruch auf Teile des Fusionsbezirks erheben und mit Inkrafttreten der Fusionssetzung aufgrund des § 52 Abs. 1 S. 3 HwO an einer Ausdehnung auf diesen Gebietsteil gehindert sind. Die kon-

²⁹⁸ Vgl. OVG Bremen GewArch 2000, 491.

²⁹⁹ OVG Bremen GewArch 2000, 491.

kurrierende Innung ist als juristische Person des öffentlichen Rechts antragsberechtigt und auch gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO antragsbefugt. Insofern kann uneingeschränkt auf die vorherigen Ausführungen zur Antragsbefugnis für eine Anfechtungsklage verwiesen werden.

Ist allerdings die behördliche Genehmigung der Bezirksabgrenzung gegenüber der antragstellenden Innung bestandskräftig geworden, kann sich diese nicht mehr auf die Rechtswidrigkeit der Bezirksabgrenzung und eine dadurch bedingte Verletzung in eigenen Rechten berufen. Denn über die Bezirksabgrenzung ist dann gegenüber der Innung rechtsverbindlich entschieden worden. Diese Präklusionswirkung ist gerade Konsequenz der gesetzlichen Ausgestaltung des Satzungsverfahrens als gestuftes Verfahren. Ist zu einem Teilaspekt eine Entscheidung getroffen worden, die mit Rechtsbehelfen nicht mehr angreifbar ist, kann mit einem Rechtsbehelf gegen das Endprodukt, hier gegen die Fusionsatzung, die Rechtswidrigkeit einer vorherigen bestandskräftigen Teilentscheidung nicht mehr geltend gemacht werden. Insofern ist die klagende Innung nicht antragsbefugt. Ob die behördliche Genehmigung gegenüber der antragstellenden Innung durch bloßen Zeitablauf oder durch ein klageabweisendes Anfechtungsurteil bestandskräftig geworden ist, spielt keine Rolle.

Fraglich ist, ob eine Innung als Behörde i.S.d. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO qualifiziert werden kann, für die das Erfordernis der Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte nicht gilt. Denn dann könnte der Zulässigkeit eines Antrages einer Innung, die keinen aktuellen Rechtsanspruch auf Teile des Fusionsbezirks erhebt, sondern lediglich geltend macht, durch die Fusionsatzung in ihrer Möglichkeit auf räumliche Ausdehnung oder in anderer Art und Weise mittelbar beeinträchtigt zu sein, insoweit keine fehlende Antragsbefugnis entgegengehalten werden. Das BVerwG qualifiziert Körperschaften des öffentlichen Rechts (Gemeinden) als Behörden i.S.d. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO³⁰⁰. Dies ist zwar nicht richtig. Juristische Personen des öffentlichen Rechts haben Behörden, sie sind aber keine³⁰¹. Darauf kommt es in diesem Zusammenhang aber nicht an. Denn statt auf die Innung kann auf den für sie handelnden Vorstand abgestellt werden.

Da die VwGO grundsätzlich keinen Populärrechtsschutz gewährt, gibt es auch keine Behörden-Populäransprüche nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO. Eine Behörde ist deshalb nur antragsbefugt (bzw. hat ein berechtigtes Kontrollinteresse)³⁰², wenn die angegriffene Rechtsvorschrift möglicherweise rechts-

³⁰⁰ BVerwGE 81, 307 (309 f.); 114, 301 (308); zustimmend *Ziekow*, in: *Sodan/Ziekow*, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 265.

³⁰¹ Ebenso *Panzer*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, § 47 Rn. 78.

³⁰² Dazu *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 47 Rn. 82.

widrig ist und von der Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beachten ist³⁰³. Dies aber ist bei einer Satzung einer anderen Innung nicht der Fall. Andere Innungssatzungen betreffen grundsätzlich nicht die Wahrnehmung der eigenen Innungsangelegenheiten³⁰⁴. Eine künftige Ausweitung des Innungsbezirks gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben einer Innung und eines Innungsvorstandes.

Anträge von Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften in ihrer Eigenschaft als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind mangels Antragsbefugnis unzulässig; insoweit kann auf die Ausführungen zur Klagebefugnis für Anfechtungsklagen verwiesen werden. Anders kann es sich dagegen bei Anträgen von Handwerkskammerorganen, denen Behördeneigenschaft zukommt, handeln bzw. bei Anträgen von Handwerkskammern, wenn diesen als solchen Behördeneigenschaft zuerkannt wird. Diejenige Handwerkskammer, in deren Bezirk die Fusionsinnung ihren Sitz hat, führt die Rechtsaufsicht über diese Großinnung. Hierbei muss sie auch kontrollieren, ob die Innung die Vorgaben ihrer eigenen Satzung beachtet. Insoweit ist die Fusionsatzung auch von der aufsichtsführenden Handwerkskammer und ihrem Vorstand bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beachten. Ein Vollzug der angegriffenen Rechtsvorschrift ist nicht erforderlich³⁰⁵.

Einer aufsichtsführenden Handwerkskammer (als Behörde) bzw. ihrem Vorstand fehlt für einen Normenkontrollantrag auch nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis, weil die Handwerkskammer die angegriffene Fusionsatzung analog § 56 Abs. 1 HwO genehmigt hat. Denn an einer Genehmigungsverweigerung aus Gründen der Abgrenzung des Innungsbezirks war sie gehindert³⁰⁶. Auch handelt es sich schon deshalb um keinen unzulässigen Insichprozess, weil Satzungsgeber die Fusionsinnung und nicht die Handwerkskammer ist. Ist allerdings die behördliche Genehmigung der Bezirksabgrenzung auch gegenüber der Handwerkskammer bestandskräftig geworden, kann die Antragsbefugnis nicht mehr auf die Behauptung gestützt werden, die Handwerkskammer bzw. ihr Vorstand sei zur Beachtung oder Heranziehung einer Innungssatzung verpflichtet, deren Rechtswidrigkeit gerade auf der Abgrenzung des Innungsbezirks beruhe. Allerdings hängt der Zeitpunkt des Eintritts der Bestandskraft der behördlichen Genehmigung gegenüber der Handwerkskammer davon ab, ob sie dieser ordnungsgemäß be-

³⁰³ BVerwGE 81, 307 (310); dazu *Panzer*, a.a.O.

³⁰⁴ Vgl. *Panzer*, in: Schoch/Schneider/Bier, § 47 Rn. 78, wonach Normen, die im Zuständigkeitsbereich der antragstellenden Behörde keine Geltung beanspruchen, in der Regel keine behördliche Antragsbefugnis auslösen.

³⁰⁵ *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 266; *Panzer*, a.a.O.; vgl. BVerwGE 81, 307 (310), wonach es genügt, wenn die Behörde die angegriffene Rechtsvorschrift bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten hat.

³⁰⁶ S. 55; vgl. dazu auch *Ziekow*, a.a.O., § 47 Rn. 269.

kannt gegeben wurde und ob sie auch eine zutreffende Rechtsbehelfsbelehrung enthält.

Normenkontrollanträge anderer Handwerkskammern im Bezirk der Fusionsinnung sind nur zulässig, wenn sie darlegen, dass sie oder ihre Organe in behördlicher Funktion die angegriffene Innungssatzung bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu beachten haben.

Normenkontrollanträge von Kreishandwerkerschaften (als Behörde oder von ihren Vorständen), denen die Fusionsinnungen nach § 86 S. 1 HwO zugewachsen sind, dürften kaum praxisrelevant sein. Denn gegen eine damit verbundene Stärkung ihrer Leistungskraft dürfte sich eine Kreishandwerkerschaft kaum jemals wehren. Normenkontrollanträge wären nur zulässig, wenn dargelegt würde, dass die Kreishandwerkerschaft bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auch die Satzung der ihr zugewachsenen Fusionsinnung berücksichtigen müsste.

Nachteilig betroffen von (kammerbezirksüberschreitenden) Innungsfusionen sind diejenigen Kreishandwerkerschaften, die aufgrund der Fusion Innungen verlieren. Gelingt es ihnen darzulegen, dass sie die Satzung der Fusionsinnung bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben berücksichtigen müssen, obwohl die Fusionsinnung nicht zu ihren Mitgliedern zählt und sie für diese auch nicht mehr zuständig sind, sind sie oder ihre Vorstände als Behörde insoweit antragsbefugt.

cc) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

aaa) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörden

Bezirksabgrenzungen infolge landesübergreifender Fusionen bedürfen nach § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO der Genehmigung der obersten Landesbehörde. Welche Landesbehörde dies ist, bestimmt die HwO nicht ausdrücklich. Allerdings kann dies nur die oberste Behörde desjenigen Landes sein, in dem die Fusionsinnung ihren Sitz nehmen soll³⁰⁷.

Diese behördliche Genehmigung darf aber nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO erst erteilt werden, wenn die zuständigen obersten Landesbehörden der anderen Länder, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk auch erstrecken soll, ihr Einvernehmen mit der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde des Sitzlandes und damit mit der Bezirksabgrenzung erteilt haben.

Jede beteiligte oberste Landesbehörde prüft deshalb, ob die für die Bezirksabgrenzung gesetzlich geregelten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Außerdem steht auch jeder beteiligten obersten Landesbehörde hinsichtlich der beantragten Bezirksabgrenzung Ermessen zu. Die Erteilung der Geneh-

³⁰⁷ Detterbeck, 4. Aufl. 2008, § 52 Rn. 30; Siegert/Musielak, 2. Aufl. 1984, § 52 Rn. 17.

migung liegt im Ermessen der Genehmigungsbehörde, die Erteilung des Einvernehmens im Ermessen der Einvernehmensbehörden. Im Falle einer Bundesinnung ist damit das Einverständnis sechzehn oberster Landesbehörden erforderlich. Ist nur eine einzige oberste Landesbehörde mit der beabsichtigten Bezirksabgrenzung nicht einverstanden, ist die Fusion vorerst gescheitert. Sämtliche obersten Landesbehörden sind gleichberechtigt. Ein hierarchisches Verhältnis ist schon nach dem Bundesstaatsprinzip ausgeschlossen. Danach unterliegt keine Landesbehörde der Rechtsaufsicht und der Weisung einer anderen Landesbehörde. Im Falle des fehlenden Einverständnisses auch nur einer einzigen obersten Landesbehörde können die fusionswilligen Innungen die Fusion nur noch unter Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durchsetzen.

Hinsichtlich der Entscheidungskriterien kann auf die Ausführungen zu kammerbezirksüberschreitenden Fusionen verwiesen werden³⁰⁸. Die in der Praxis wichtigsten Entscheidungskriterien sind die Tatbestandsmerkmale des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und der von § 52 Abs. 3 S. 1 HwO vorausgesetzte Ausnahmefall für die Zulässigkeit einer kammerüberschreitenden Bezirksabgrenzung. Je mehr Länder der Innungsbezirk umfasst, desto weiter entfernt er sich vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung. Im Falle eines landesüberschreitenden Innungsbezirks besteht die ganz besondere Ausnahmesituation darin, dass die Fusionsinnung zwar eine landesunmittelbare Körperschaft eines einzigen Landes, nämlich des Sitzlandes bleibt – auch wenn es sich um eine Bundesinnung handelt –, sich ihr gesetzlicher Aufgabenkreis aber auf mehrere Länder erstreckt und sie unmittelbar auch in anderen Ländern tätig wird.

Landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts mit landesübergreifender bis hin zu bundesweiter unmittelbarer örtlicher und sachlicher Zuständigkeit entsprechen nicht den am Bundesstaatsprinzip ausgerichteten verwaltungsrechtlichen Organisationsprinzipien. Auch wenn der Bundesgesetzgeber die Errichtung solcher Körperschaften in Form von landesüberschreitenden Innungen dadurch ermöglicht, dass er ihre Zulassung in das Ermessen der zuständigen obersten Landesbehörden stellt, darf ein Ausnahmefall, der das behördliche Zulassungsermessen erst eröffnet, nur unter ganz engen Voraussetzungen angenommen werden³⁰⁹. Je mehr Länder der Innungsbezirk umfasst, desto weiter entfernt er sich vom Gebot der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung und desto gewichtiger müssen die Gründe sein, auf die ein Ausnahmefall gestützt werden kann und die ein Abweichen von der Sollvorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO recht-

³⁰⁸ S. 90 ff.

³⁰⁹ Vgl. Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 52 Rn. 52 a. E.

fertigen können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Integrationsmöglichkeit der Mitglieder von landesübergreifenden Innungen im Regelfall umso geringer ist, je mehr Länder der Innungsbezirk umfasst.

Diese beiden Aspekte – zunehmende Entfernung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung sowie schwindende Integrationskraft der Innung – sind nicht nur bei der Begründung des Ausnahmefalles, sondern auch bei der nachfolgenden behördlichen Ermessensausübung zu berücksichtigen. Im Ergebnis wird es stets um die Abwägung zwischen dem Zugewinn an Leistungsfähigkeit einer landesüberschreitenden Innung und dem Grad der Entfernung von tradierten verwaltungsorganisatorischen Grundprinzipien und dem handwerksorganisationsrechtlichen Grundsatz, den Innungsmitgliedern möglichst optimale Integrationsmöglichkeiten zu bieten, gehen.

Dem schon konzeptionell untergeordneten Aspekt der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete kommt keine besondere Bedeutung zu. Zwar versteht es sich von selbst, dass eine Mehrländer- oder gar Bundesinnung kein einheitliches Wirtschaftsgebiet mehr umfassen kann. Dieses Defizit wird allerdings durch den Zugewinn an Leistungskraft, der so groß sein muss, um eine Ausnahme von der Sollvorgabe des § 52 Abs. 3 S. 1 HwO rechtfertigen zu können, wettgemacht.

Auch dem in der HwO nicht verankerten **Aspekt des geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks** kommt keine gesteigerte Bedeutung zu. Auch im Falle landesüberschreitender Innungen ist er lediglich ein Umstand, der bei der Bewertung der Leistungs- und Integrationskraft der Fusionsinnung und der Interessen anderer von der Fusion mittelbar Betroffener mit zu berücksichtigen ist, wenn ein hinreichender Grund dafür besteht, dass dieser Umstand insoweit überhaupt relevant ist. Umfasst ein Innungsbezirk mehrere, kein geschlossenes Gebiet bildende Länder, ist nicht ersichtlich, weshalb etwa durch eine Insellage innerhalb des Innungsbezirks die Leistungs- und Integrationskraft der Fusionsinnung geschwächt sein könnte oder andere private und öffentliche Belange – vor allem anderer Innungen – beeinträchtigt werden könnten. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass der Innungsbezirk einzelne Länder ausspart und überspringt. Anders kann es sich allerdings hinsichtlich der Leistungs- und Integrationskraft von Innungen verhalten, deren Bezirk aus zwei weit voneinander entfernt liegenden Teilgebieten besteht – etwa aus einem Nord- und Südland.

Je mehr Länder der Innungsbezirk umfassen soll, desto weiter entfernt sich die Fusionsinnung vom Gebot der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder und vom Grundsatz der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung. Deshalb ist es zumindest nicht ermessensfehlerhaft, wenn eine

oder mehrere oberste Landesbehörden die fusionswilligen Innungen auf Alternativen verweisen, die im Vergleich zum bisherigen Stand ebenfalls eine signifikante Erhöhung der Leistungskraft erwarten lassen, aber den gegenläufigen Prinzipien der Integrationskraft der Innung und der Deckungsgleichheit und Einräumigkeit der Verwaltung stärker Rechnung tragen. Das betrifft die schiere Zahl an Ländern, auf deren Gebiete sich der Innungsbezirk erstrecken soll, aber auch die Zahl der fusionierenden Innungen.

Möchten z.B. zwei leistungsschwache Landesinnungen desselben Gewerbes mit einer dritten leistungsstarken Landesinnung dieses Gewerbes fusionieren, erscheint es zumindest als nicht ermessensfehlerhaft, wenn die beiden leistungsschwachen Landesinnungen darauf verwiesen werden, eine gemeinsame landesübergreifende Innung zu bilden, wenn dadurch die Wiedererlangung hinreichender Leistungskraft zu erwarten ist. In gleicher Weise wäre es rechtlich kaum zu beanstanden, wenn eine Fusion zu einer Mehrländerfachinnung abgelehnt wird und auf die Möglichkeit einer zwar landesübergreifenden, aber weniger Länder umfassenden Sammelinnung verwiesen wird oder zumindest ein diesbezüglicher Bemühensnachweis verlangt wird, wenn eine solche geografisch kleinere, aber möglicherweise mitgliederstärkere Sammelinnung eine ausreichende Stärkung der Leistungskraft der fusionierenden Innungen erwarten lässt. Auch hier kann wieder argumentiert werden: **Sammelinnung vor Fachinnung**³¹⁰.

Jede der beteiligten obersten Landesbehörden hat die Tatbestandsvoraussetzungen für einen landesübergreifenden Innungsbezirk uneingeschränkt zu prüfen und anschließend, nach einem positiven Ergebnis der Tatbestandsprüfung, eine uneingeschränkte Ermessensentscheidung zu treffen. Beides, Tatbestandsprüfung und Ermessensentscheidung, bezieht sich nicht nur auf das jeweilige Land der einzelnen obersten Landesbehörde. Bezugsobjekt ist vielmehr der gesamte Innungsbezirk. Ohne Berücksichtigung der Gesamtsituation und der Verhältnisse auch in den anderen Ländern, auf die sich der Innungsbezirk erstrecken soll, sind eine sachgerechte Prüfung und Entscheidung, die sich an den gesetzlichen Vorgaben orientieren, auch gar nicht möglich³¹¹.

bbb) Entscheidungskriterien der Handwerkskammern

Am Fusionsverfahren sind sämtliche Handwerkskammern beteiligt, in deren Bezirk eine fusionswillige Innung ihren Sitz hat. Hinsichtlich der Prüfungs- und Entscheidungsbefugnisse kann uneingeschränkt auf die Ausführungen zu kammerüberschreitenden Fusionen innerhalb eines Landes verwiesen

³¹⁰ Dazu bereits S. 93.

³¹¹ Dazu S. 65 f.

werden³¹². Alle für die Bezirksabgrenzung relevanten Aspekte sind der Prüfungskompetenz der Handwerkskammern entzogen. Sie fallen ausschließlich in die Prüfungs- und Entscheidungskompetenz der beteiligten obersten Landesbehörden. Die Handwerkskammern sind auf die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit der Satzungs- und Fusionsbeschlüsse gerade ihrer Innung beschränkt. Die für die Genehmigung der Fusionsatzung analog § 56 Abs. 1 HwO zuständige Handwerkskammer prüft darüber hinaus auch die materielle Rechtmäßigkeit derjenigen Satzungsbestimmungen, die keine Fragen der Bezirksabgrenzung zum Gegenstand haben.

ccc) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

(1) Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionsvorhaben

Hinsichtlich des Rechtsschutzes kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zur Durchsetzung von kammerbezirksüberschreitenden Fusionen innerhalb eines Landes verwiesen werden³¹³. Verweigert die zuständige oberste Landesbehörde die Genehmigung der Bezirksabgrenzung gem. § 52 Abs. 3 S. 3 HwO, steht die Verpflichtungsklage auf Genehmigungserteilung zur Verfügung. Sie ist in jedem Fall gegen den Rechtsträger der Genehmigungsbehörde (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) oder, wenn im betreffenden Land das Behördenprinzip gilt (§ 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), direkt gegen die Genehmigungsbehörde zu richten. Dies gilt auch, wenn die Behörde die Genehmigung nur deshalb nicht erteilt hat, weil eine oder mehrere andere obersten Landesbehörden ihr Einvernehmen verweigert haben. Die Erteilung des Einvernehmens ist lediglich ein verwaltungsinterner Vorgang³¹⁴. Jedwede verwaltungsgerichtliche Klage, die unmittelbar auf die Erteilung des behördlichen Einvernehmens abzielt, ist deshalb unzulässig.

Im Rahmen einer Verpflichtungsklage auf Genehmigungserteilung prüft das Verwaltungsgericht auch, ob das behördliche Einvernehmen einer anderen obersten Landesbehörde zu Unrecht verweigert wurde. Ist dies der Fall und besteht eine Rechtspflicht zur Erteilung des Einvernehmens, wird die Genehmigungsbehörde zur Genehmigungserteilung verurteilt, wenn auch der Genehmigungsbehörde kein Ermessen mehr zusteht, wenn sie also im Falle der Einvernehmenserteilung zur Genehmigungserteilung verpflichtet wäre. Ein solches Verpflichtungsurteil ersetzt dann das fehlende behördliche Einvernehmen. Insoweit gelten die Grundsätze zur Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB durch ein Urteil, das die Behörde zur Erteilung der Baugenehmigung verpflichtet³¹⁵.

³¹² S. 96.

³¹³ S. 96 ff.

³¹⁴ S. 65.

³¹⁵ BVerwG NVwZ-RR 2003, 719 f.; NVwZ 1986, 556 f.; *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, Anh. § 42 Rn. 85.

Ein solches das Einvernehmen ersetzendes Urteil ist aber der absolute Ausnahmefall. In aller Regel ist weder das Ermessen der Genehmigungsbehörde noch das Ermessen der Einvernehmensbehörde auf Null reduziert. Wurde die Erteilung entweder der Genehmigung oder des Einvernehmens aus Ermessensgründen verweigert und ist das behördliche Ermessen nicht zugunsten der fusionswilligen Innungen auf Null reduziert, können diese bestenfalls nur noch ein Bescheidungsurteil nach § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO erreichen. Dies setzt voraus, dass alle für eine Fusion erforderlichen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, insbesondere die Leistungsfähigkeit der Fusionsinnung und der für eine landesübergreifende Innung erforderliche (besondere) Ausnahmefall – insoweit erfolgt eine uneingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle –, und dass einer oder mehreren der beteiligten obersten Landesbehörden ein Ermessensfehler unterlaufen ist. Fehlt schon ein Ausnahmefall, muss die Klage schon deshalb abgewiesen werden. Auf eine etwaige fehlerhafte Ermessensausübung kommt es dann nicht mehr an³¹⁶. Gleiches gilt, wenn auch nur eine einzige beteiligte oberste Landesbehörde keinen Rechtsfehler begangen und insbesondere ihr Genehmigungs- oder Einvernehmensermessen nicht fehlerhaft ausgeübt hat. Hat etwa eine Behörde ihr Einvernehmen rechtmäßig verweigert, darf die beantragte Bezirksabgrenzung nicht genehmigt werden. Deshalb darf auch kein Bescheidungsurteil ergehen, das eine oder mehrere andere obersten Landesbehörden zur nochmaligen, nunmehr fehlerfreien Ermessensausübung verurteilt.

Ein Bescheidungsurteil hat dagegen in folgendem Fall zu ergehen: Die Genehmigungsbehörde möchte die Genehmigung erteilen, sieht sich hieran aber deshalb gehindert, weil eine oder mehrere Einvernehmensbehörden ihr Einvernehmen verweigert haben; die anderen Behörden haben ihr Einvernehmen erteilt. Wurde das Einvernehmen ermessensfehlerhaft verweigert – durch die eine Behörde oder durch sämtliche Behörden –, wird die Genehmigungsbehörde nach § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO zur nochmaligen Entscheidung über die Genehmigungserteilung verurteilt, obwohl sie wegen des fehlenden Einvernehmens die Genehmigung nicht erteilen durfte. Weil die Einvernehmensbehörden im Verpflichtungsprozess nach § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen sind³¹⁷, erstrecken sich die Rechtskraft des Bescheidungsurteils und damit die das Urteil tragenden Gründe zur fehlerhaften Ermessensausübung der Einvernehmensbehörden auch auf diese Behörden. Die Genehmigungsbehörde hat nach erneuter, nunmehr ermessensfehlerfreien Entscheidung der Einvernehmensbehörde(n) wiederum über die Genehmigung zu befinden.

³¹⁶ Vgl. VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 – juris Rn. 31 (in Rn. 37 f. wird die Ermessensausübung nur noch hilfsweise geprüft).

³¹⁷ Vgl. das Rubrum von VG Berlin, 08.03.2017 – 4 K 330.15 –, Umdruck S. 1 f. (nicht abgedruckt in juris, dort aber Tenor u. Rn. 2).

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Handwerkskammern, die eine für die Fusion erforderliche Genehmigung verweigern, kann uneingeschränkt auf die Ausführungen zu nicht landesüberschreitenden Fusionen verwiesen werden³¹⁸.

(2) Rechtsschutz gegen Fusionen

Auch hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Fusionen kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu landesinternen Fusionen verwiesen werden³¹⁹. Hier ist lediglich zu berücksichtigen, dass die Erteilung des Einvernehmens durch eine oberste Landesbehörde mangels Außenwirkung nicht selbständig angefochten werden kann. Ist die Erteilung des Einvernehmens (nur) einzelner oberster Landesbehörden rechtswidrig, wirkt sich dies auf die Genehmigungserteilung aus. Diese kann mit der Begründung angefochten werden, sie sei rechtswidrig, weil ein behördliches Einvernehmen nicht habe erteilt werden dürfen. Sonderlich praxisrelevant dürfte diese Konstellation indes nicht sein. Die bereits oben thematisierte Problematik der nur selten bestehenden Klagebefugnis für Anfechtungsklagen und Normenkontrollanträge kommt hinzu.

³¹⁸ S. 99 f.

³¹⁹ S. 100 ff.

C. Kreishandwerkerschaften

I. Bezirk

1. Mitgliedsbezirk

§ 86 S. 1 HwO bestimmt lediglich: „Die Handwerksinnungen, die in einem Stadt- oder Landkreis ihren Sitz haben, bilden die Kreishandwerkerschaft.“ Diese Vorschrift ordnet damit eine Pflichtmitgliedschaft in den Kreishandwerkerschaften an. Eine unzweideutige Bestimmung des Bezirks der Kreishandwerkerschaften enthält die HwO indes nicht³²⁰. § 86 HwO regelt nicht ausdrücklich, dass die Kreishandwerkerschaften überhaupt über einen bestimmten territorialen Bezirk verfügen. § 89 HwO verweist zwar auf § 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO, aber nicht auf § 52 HwO und die in dieser Vorschrift enthaltenen Regelungen über die Bezirksabgrenzungen der Handwerksinnungen.

Gleichwohl wird der Bezirk übereinstimmend unter Bezugnahme auf § 86 S. 1 HwO als das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises definiert³²¹. Absolut zwingend ist dies nicht. Allein der Umstand, dass Gebietskörperschaften Mitglieder in einer anderen Körperschaft sind, zwingt nicht zur Annahme, diese andere Körperschaft müsse ebenfalls eine Gebietskörperschaft sein. So sind etwa kommunale Zweckverbände, die aus Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehen, zwar Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber keine Gebietskörperschaften³²². Weiterhin zwingt § 86 S. 1 HwO auch nicht zum Schluss, dass die Kreishandwerkerschaften über einen Bezirk verfügen, der aus den Innungsbezirken der ihm angehörenden Innungen besteht.

Allerdings ist es nach der Systematik der §§ 86, 89 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO zwingend, dass die Kreishandwerkerschaften über einen Bezirk verfügen, der sich in der Regel mit dem Gebiet eines Stadt- oder Landkreises deckt. Die Satzung einer Kreishandwerkerschaft muss nach § 89 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 55 Abs. 2 Nr. 1 HwO eine Bestimmung über den Bezirk der Kreishandwerkerschaft enthalten. Der in § 86 S. 2 HwO verwendete Terminus der Abgrenzung stimmt mit dem Terminus der Abgrenzung des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO überein, unter dem die Bezirksabgrenzung zu verstehen ist (vgl. auch § 52 Abs. 2 S. 3 HwO). Schließlich legt schon der Begriff „Kreishandwerkerschaft“ die Beschränkung auf das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises nahe³²³.

³²⁰ A. A. Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 68 f.

³²¹ Brandt, in Schwannecke, § 86 Rn. 2; Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 12; Baier-Treu, in: Leisner, 2016, § 86 Rn. 4.

³²² Erbguth/Mann/Schubert, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2015, Rn. 29; Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 934; Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts; Oebbecke, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 29 Rn. 29; keine Gebietshoheit.

³²³ Vgl. Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 68.

Allerdings beschreibt § 86 S. 1 HwO i.V.m. den anderen oben genannten Vorschriften lediglich den **Mitgliedsbezirk**. Er entscheidet über die Mitgliedschaft in den Kreishandwerkerschaften. Diese richtet sich ausschließlich nach dem Sitz der Innungen. Der Zuschnitt der Innungsbezirke ist insoweit ohne Bedeutung.

2. Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk

Vom Mitgliedsbezirk streng zu unterscheiden ist der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk³²⁴. Er ist in der HwO nicht ausdrücklich geregelt. Allerdings folgt er daraus, dass die Innungsbezirke nicht grundsätzlich auf das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises beschränkt sind, sondern nach § 52 Abs. 2 S. 2 HwO ohne weiteres auch mehrere Stadt- oder Landkreise umfassen können und dass sich die Wahrnehmung der in § 87 HwO normierten Aufgaben der Kreishandwerkerschaften in räumlicher Hinsicht nicht auf den in § 86 S. 1 HwO angedeuteten Mitgliedsbezirk beschränkt, sondern sich auf das gesamte Territorium der Mitgliedsinnungen erstrecken kann. Dies ist für Kreishandwerkerschaften, zu deren Mitgliedern eine Landes- oder Bundesinnung gehört – ihre Mitgliedschaft richtet sich nach ihrem Sitz –, von besonderer Bedeutung.

Da jedenfalls die Aufgaben des § 87 Nr. 1 - 5 HwO innungsbezogen sind, darf und muss ggf. die Kreishandwerkerschaft auch außerhalb ihres grundsätzlich kreisabhängigen Mitgliedsbezirks tätig werden, wenn der Anlass für ein Tätigwerden außerhalb des Mitgliedsbezirks, aber innerhalb des Bezirks einer Mitgliedsinnung liegt³²⁵. Wird z.B. eine Behörde, die sich nicht im Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft, aber innerhalb des Bezirks einer Mitgliedsinnung befindet, gegenüber dieser Innung tätig, löst dies die Zuständigkeit der Kreishandwerkerschaft nach § 87 Nr. 4 HwO aus³²⁶. Auch die in § 87 Nr. 3 HwO genannten Einrichtungen müssen nicht zwingend im Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft liegen. Der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk einer Kreishandwerkerschaft erstreckt sich damit auf die Bezirke ihrer Mitgliedsinnungen³²⁷.

II. Bezirkszuschnitte

1. Restriktive gesetzliche Regelung

Im Vergleich zur gesetzlichen Regelung der möglichen Zuschnitte von Innungsbezirken in § 52 HwO ist die gesetzliche Regelung für die Kreishand-

³²⁴ So die zutreffende Unterscheidung von *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 17; *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 65 f.

³²⁵ *Günther*, a.a.O.; *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 66.

³²⁶ *Fröhler/Kormann*, a.a.O.

³²⁷ OVG Münster GewArch 1975, 93 (94); *Günther*, a.a.O., § 86 Rn. 17; *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 66.

werkerschaften restriktiv. Von regierungs- bzw. kammerbezirksüberschreitenden oder sogar landesüberschreitenden Bezirken der Kreishandwerkerschaften ist in § 86 HwO nicht die Rede. § 89 HwO verweist auch nicht auf § 52 Abs. 3 HwO. Lediglich § 86 S. 2 HwO räumt der Handwerkskammer lapidar die Möglichkeit ein, eine von § 86 S. 1 HwO abweichende Bezirksabgrenzung zuzulassen. Welche theoretischen Möglichkeiten der Bezirksabgrenzung diese Vorschrift eröffnet, ist zweifelhaft und umstritten.

Umstritten ist lediglich die Abgrenzung des **Mitgliedsbezirks**. Nur auf diesen bezieht sich § 86 HwO. Dass der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk einer Kreishandwerkerschaft auch landesüberschreitend sein und sich sogar auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken kann, ist im Grundsatz unbestritten. Denn diese Möglichkeit ist zwingende Konsequenz der in § 86 S. 1 HwO geregelten Sitzabhängigkeit der Mitgliedschaft der Innungen in den Kreishandwerkerschaften. Unbestritten ist auch, dass der Mitgliedsbezirk einer Kreishandwerkerschaft kleiner als ein Stadt- oder Landkreis sein kann, aber sich auch auf mehrere Stadt- oder Landkreise innerhalb des Bezirks einer Handwerkskammer erstrecken kann. Eben dies ist Gegenstand des § 86 S. 2 HwO. Kleine, nicht mehr leistungsfähige Kreishandwerkerschaften können zusammengelegt bzw. aufgelöst werden, um dann eine neue Kreishandwerkerschaft für mehrere Stadt- oder Landkreise zuzulassen; Kreishandwerkerschaften, deren Bezirk sich auf einen sehr großen Stadt- oder Landkreis erstreckt, können geteilt werden³²⁸.

2. Kammerüberschreitende Bezirke

Ob Kreishandwerkerschaften einen Mitgliedsbezirk aufweisen dürfen, der die Grenzen des Bezirks einer höheren Verwaltungsbehörde (Regierungsbezirk) und deshalb wegen § 90 Abs. 5 S. 1 HS 2 HwO in der Regel die Grenzen des Bezirks der Handwerkskammer überschreitet, ist umstritten³²⁹. Gegen die Zulässigkeit wird vor allem angeführt: § 89 HwO verweise nicht auf § 52 Abs. 3 HwO, der ausnahmsweise kammer- und landesüberschreitende Innungsbezirke zulasse. Hieraus sei der Rückschluss zu ziehen, dass der Bezirk von Kreishandwerkerschaften die Grenzen eines Handwerkskammerbezirks grundsätzlich³³⁰ nicht überschreiten dürfe. § 86 S. 2 HwO spreche davon, dass die Handwerkskammer eine von § 86 S. 1 HwO ab-

³²⁸ Brandt, in: Schwannecke, § 86 Rn. 2; Baier-Treu, in: Leisner, 2016, § 86 Rn. 4; BT-Drs. zu IV/3461 Nr. 60; Bedenken gegenüber einer Teilung von Bezirken, die aus einem Stadt- oder Landkreis bestehen, äußert Günther, in: Honig/Knör/Tiel, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 14.

³²⁹ Dafür Günther, a.a.O., § 86 Rn. 12; Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 76; Fabri, GewArch 2009, 482 f.; Kreppner, GewArch 1971, 122 f.; a. A. Dürr, GewArch 2009, 57; unentschieden ders., GewArch 2010, 105.

³³⁰ Der Fall, dass die Handwerkskammerbezirksgrenze einen Stadt- oder Landkreis durchschneidet und dass deshalb schon § 86 S. 1 HwO dazu führt, dass der Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft die Grenzen des Kammerbezirks überschreitet, ist unproblematisch zulässig, Fröhler/Kormann, a.a.O., 1976, S. 78.

weichende Bezirksabgrenzung zulassen könne und verwende hinsichtlich der Handwerkskammer bewusst den Singular. Die Zulassung eines kammerüberschreitenden Bezirks setze aber das Einverständnis sämtlicher Handwerkskammern voraus, auf deren Gebiete sich der Mitgliedsbezirk einer Kreishandwerkerschaft erstrecke³³¹.

Gegen diese Argumentation kann nicht eingewendet werden, § 86 S. 2 HwO beschränke Ausnahmen von § 86 S. 1 HwO nicht auf den einzelnen Kammerbezirk, sondern sei offen formuliert³³². Denn eine positive Regelung lässt sich dieser Vorschrift nicht entnehmen. Sie verhält sich vielmehr indifferent³³³. Untauglich wäre auch das Argument, wenn schon der Innungsbezirk den Kammerbezirk überschreiten dürfe, müsse dies auch für den Bezirk der Kreishandwerkerschaften als den übergeordneten Organisationseinheiten gelten³³⁴. Denn der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk der Kreishandwerkerschaften wird gerade nicht durch § 86 S. 1 HwO beschränkt und kann unstrittig kammer- und sogar landesüberschreitend sein³³⁵. Schließlich ist auch der Verweis in § 89 Abs. 2 S. 2 HwO auf § 78 Abs. 2 S. 2 HwO und die in dieser Vorschrift genannten kammerüberschreitenden Bezirke unergiebig. Denn § 89 Abs. 1 Nr. 2 HwO verweist ausdrücklich nur auf § 56 Abs. 2 Nr. 1 HwO und nicht auch auf die für kammerüberschreitende Bezirke einschlägige Bestimmung des § 56 Abs. 2 Nr. 2 HwO³³⁶.

Die fehlende ausdrückliche Zulassung eines kammerüberschreitenden Mitgliedsbezirks als solche ist kein starkes Argument gegen seine Zulässigkeit. So wurden bereits vor der Einfügung des § 79 S. 2 HwO a. F. (= § 86 S. 2 HwO) durch Gesetz vom 28.12.1965³³⁷ Mitgliedsbezirke, die sich auf mehrere Stadt- oder Landkreise erstrecken, für zulässig erachtet. § 79 S. 1 HwO a. F. (= § 86 S. 1 HwO) wurde lediglich als Regelfall qualifiziert³³⁸. Ebenso war es vor der Einfügung des § 47 Abs. 3 S. 3 HwO a. F. (= § 52 Abs. 3 S. 3 HwO) durch Gesetz vom 28.12.1965 anerkannt, dass sich Innungsbezirke auf mehrere Länder erstrecken dürfen, obwohl eine entsprechende gesetzliche Regelung fehlte³³⁹. Insoweit kann die Parallele zu § 86 HwO gezogen werden: Die fehlende ausdrückliche Regelung der materiellen und formel-

³³¹ Dieses Argument nennt *Fabri*, GewArch 2009, 483, der sich dann aber für die Zulässigkeit kammerüberschreitender Bezirke von Kreishandwerkerschaften ausspricht.

³³² In diese Richtung aber *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 76.

³³³ *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 76.

³³⁴ In diese Richtung aber *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 76.

³³⁵ Vgl. *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 78.

³³⁶ Die Widersprüchlichkeit der Bezugnahmen in § 89 HwO konstatieren deshalb zu Recht *Fröhler/Kormann*, a.a.O., S. 78 f.

³³⁷ BGBl. 1966 I, S. 1.

³³⁸ *Kolbenschlag/Lessmann/Stücklen*, Die neue Handwerksordnung, 1954, § 79 Anm. 1; BT-Drs. zu IV/3461, Nr. 60; vgl. *Brandt*, in: Schwannecke, § 86 Rn. 2; a. A. *Hartmann/Philipp*, HwO, 1954, § 79 Anm. 2.

³³⁹ *Schwindt*, HwO, 1954, § 47 Anm. 6; BT-Drs. zu IV/3461, Nr. 43; vgl. *Siegert/Musielak*, 2. Aufl., § 52 Rn. 1, 17.

len Voraussetzungen (etwa erforderliche Zustimmung von Behörden) eines kammerüberschreitenden Mitgliedsbezirks von Kreishandwerkerschaften steht der Zulässigkeit eines solchen Bezirks nicht zwingend entgegen.

Für die Zulässigkeit spricht vor allem der Leistungsgrundsatz, der auch für die Kreishandwerkerschaften gilt³⁴⁰. Zwar verweist § 89 HwO nicht auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und das dort für die Abgrenzung von Innungsbezirken vorrangige Kriterium der Leistungsfähigkeit der Innungen. Gleichwohl ist unstreitig, dass der Grundsatz der Leistungsfähigkeit auch für die Kreishandwerkerschaften und damit für die Abgrenzung ihres Mitgliedsbezirks gilt³⁴¹. Dies belegt auch der Verweis in § 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO auf § 76 Nr. 3 HwO, wonach nicht mehr leistungsstarke Innungen und damit auch Kreishandwerkerschaften von der zuständigen Handwerkskammer aufgelöst werden dürfen; § 89 Abs. 2 HwO thematisiert die Auflösung der Kreishandwerkerschaft durch die Handwerkskammer *expressis verbis*.

Als **Zwischenergebnis** kann festgehalten werden: Die §§ 86 ff. HwO schließen kammerbezirksüberschreitende Mitgliedsbezirke von Kreishandwerkerschaften nicht aus. Zulässig sind sogar landesüberschreitende Mitgliedsbezirke³⁴². Offen bleiben lediglich das Genehmigungsverfahren und die materiellen Voraussetzungen.

III. Fusionen von Kreishandwerkerschaften

Kreishandwerkerschaften, deren Mitgliedsbezirk die in § 86 S. 1 HwO angedeutete Normgrenze überschreitet, können auf unterschiedliche Weise entstehen. Nicht ausgeschlossen sind die Auflösung einer nicht mehr hinreichend leistungsstarken Kreishandwerkerschaft durch die Handwerkskammer nach § 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO i.V.m. § 76 Nr. 3 HwO und die anschließende Ausdehnung des Mitgliedsbezirks einer anderen Kreishandwerkerschaft auf das durch die Auflösung freigewordene Gebiet mit Genehmigung der Handwerkskammer nach § 86 S. 2 HwO. Nicht von vornherein ausgeschlossen ist auch die Anordnung einer Zwangsfusion von Kreishandwerkerschaften im Wege der Rechtsaufsicht durch die Handwerkskammer nach § 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO i.V.m. § 75 HwO, um die Auflösung einer nicht mehr leistungsfähigen Kreishandwerkerschaft zu vermeiden³⁴³. Ganz im Vordergrund steht indes die freiwillige Fusion von Kreishandwerkerschaften. Auf diese Art der Gebietserweiterung i.S.d. § 86 S. 2 HwO und die

³⁴⁰ Zutreffend *Fabri*, GewArch 2009, 483.

³⁴¹ *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 12 f.; *Baier-Treu*, in: Leisner, 2016, § 86 Rn. 4; *Diirr*, GewArch 2010, 105; BT-Drs. zu IV/3461, Nr. 60.

³⁴² *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 76 f.

³⁴³ *Günther*, a.a.O., § 86 Rn. 13; *Diirr*, GewArch 2009, 57; *Fabri*, GewArch 2009, 483.

damit zusammenhängenden materiell-rechtlichen, verfahrensrechtlichen und prozessualen Fragen wird deshalb im Folgenden näher eingegangen.

1. Kammerbezirksinterne Fusionen

a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren

Freiwillige, von den Mitgliederversammlungen beschlossene Fusionen innerhalb des Bezirks einer Handwerkskammer werden nach soweit ersichtlich einhelliger Auffassung für zulässig erachtet. Zur Begründung kann allerdings nicht wie bei den Innungen angeführt werden, ohne die Zulassung von Fusionen könne dasselbe Ergebnis dadurch erzielt werden, dass sich die fusionswilligen Partner selbst auflösten und dann eine neue gemeinsame Körperschaft gegründet werde, die sich auf die Bezirke der aufgelösten Körperschaften erstreckte und in der diese dann aufgingen. Die Fusion vereinfache diesen Prozess lediglich. Im Unterschied zu den Innungen kennt die HwO kein Selbstauflösungsrecht der Kreishandwerkerschaften³⁴⁴. Dies folgt zum einen daraus, dass § 86 S. 1 HwO die Kreishandwerkerschaften gesetzlich zwingend vorschreibt und eine Pflichtmitgliedschaft anordnet. Zum anderen nimmt die Verweisungsvorschrift des § 89 HwO sämtliche Vorschriften über die Selbstauflösung der Innungen von der entsprechenden Anwendbarkeit auf die Kreishandwerkerschaften aus: § 89 Abs. 1 Nr. 1 HwO hinsichtlich der in § 55 Abs. 2 Nr. 10 HwO genannten Selbstauflösung, § 89 Abs. 1 Nr. 3 HwO hinsichtlich der in § 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO genannten Selbstauflösung und § 89 Abs. 1 Nr. 4 HwO hinsichtlich der in § 62 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO genannten Selbstauflösung.

Dadurch sind freiwillige Fusionen, die der Sache nach einer Selbstauflösung und Neugründung gleichkommen³⁴⁵, nicht ausgeschlossen. Denn die HwO eröffnet die Möglichkeit, dass Kreishandwerkerschaften durch die Handwerkskammern im Wege der Rechtsaufsicht aufgelöst werden, § 89 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 76 Nr. 3 HwO sowie § 89 Abs. 2 HwO, und anschließend eine neue Kreishandwerkerschaft gebildet wird, deren Mitgliedsbezirk sich auf die Mitgliedsbezirke der aufgelösten Kreishandwerkerschaften erstreckt, § 86 S. 2 HwO. Wenn die HwO nun aber schon eine von der Handwerkskammer betriebene de-facto-Fusion zulässt, muss es erst recht möglich sein, dass sich Kreishandwerkerschaften mit Genehmigung der Handwerkskammer freiwillig zusammenschließen.

Hinsichtlich der formellen Voraussetzungen kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu Fusionen von Innungen innerhalb eines Kammerbezirks

³⁴⁴ Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 89 Rn. 15; zur Frage einer de-facto-Selbstauf Lösungsmöglichkeit bejahend Dürr, GewArch 2009, 108; dagegen Fabri, GewArch 2009, 484.

³⁴⁵ So zu Innungsfusionen Schmidt, GewArch 2006, 453.

verwiesen werden³⁴⁶. Zunächst muss die Mitgliederversammlung jeder fusionswilligen Kreishandwerkerschaft die neue gemeinsame Satzung mit der Dreiviertelmehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 89 Abs. 1 Nr. 4 HwO beschließen.

Zweifelhaft ist, ob die Mitgliederversammlungen auch noch die Fusion gesondert beschließen müssen³⁴⁷. Von einer gewissen Praxisrelevanz ist diese Frage nur, wenn man für derartige Fusionsbeschlüsse die Mehrheiten des § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO verlangen würde. Ein solches Mehrheitserfordernis ließe sich wie im Falle von Innungsfusionen nur damit begründen, dass die Fusion zweier Kreishandwerkerschaften ihrer Auflösung (und Bildung einer neuen Kreishandwerkerschaft) gleichkomme und deshalb die Vorschriften des § 61 Abs. 2 Nr. 8, 2. Alt. i.V.m. § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO entsprechend anwendbar seien.

Gegen eine entsprechende Anwendung dieser Vorschriften spricht zwar – wie oben bereits dargelegt – der fehlende Verweis in § 89 HwO. Dieser gesetssystematische Einwand ist aber nicht durchschlagend. Wie oben ebenfalls dargelegt, schließt das in der HwO ausdrücklich nicht vorgesehene Selbstauflösungsrecht der Kreishandwerkerschaften nicht die Möglichkeit freiwilliger Fusionen aus. Diese Möglichkeit hat die HwO – wie bei den Innungen – schlicht übersehen. Lässt man Fusionen von Kreishandwerkerschaften und damit in derartigen Fällen der Sache nach auch ihre Selbstauflösung zu, ist es nur konsequent, die einschlägigen Selbstauf Lösungsvorschriften trotz fehlender Inbezugnahme entsprechend anzuwenden. Dies gilt dann auch für die Genehmigungspflicht nach § 61 Abs. 3 HwO, die wegen § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 HwO ansonsten nur für Satzungsänderungen gilt.

In der Praxis dürfte diese Problematik keine große Rolle spielen. Wird der Beschluss der neuen gemeinsamen Satzung unter § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 8, 1. Alt. HwO und damit auch unter § 89 Abs. 1 Nr. 4 HS 2 i.V.m. § 62 Abs. 2 S. 2 HwO subsumiert und wird das in dieser Bestimmung vorgeschriebene Dreiviertelquorum erreicht, dürfte in aller Regel auch das strengere Dreiviertelquorum des § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO für einen Fusionsbeschluss erreicht werden. Selbstverständlich ist das indes nicht.

Die Satzungsbeschlüsse bedürfen nach § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 2 i.V.m. § 61 Abs. 3 HwO der Genehmigung der Handwerkskammer. Für die in der Satzung vorgesehene neue Bezirksabgrenzung folgt das Genehmigungserfordernis zudem aus § 86 S. 2 HwO. Die Fusionsbeschlüsse bedürfen ebenfalls

³⁴⁶ S. 80 f.

³⁴⁷ Zu diesem Erfordernis im Falle von Innungsfusionen *Schmidt*, GewArch 2006, 452.

der Genehmigung der Handwerkskammer entsprechend § 61 Abs. 3 HwO, da auf sie § 61 Abs. 2 Nr. 8, 2. Alt. HwO wie oben dargelegt entsprechend anwendbar ist.

b) Entscheidungskriterien der Handwerkskammer

aa) Erhöhung der Leistungsfähigkeit als Ausnahmegrund

Der auf das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises beschränkte Mitgliedsbezirk ist der von § 86 S. 1 HwO gewollte Normalfall. Andere Bezirkszuschnitte können nach § 86 S. 2 HwO zwar zugelassen werden. Sie stellen aber Ausnahmefälle dar. Ihre Zulassung bedarf deshalb zunächst eines Ausnahmegrundes³⁴⁸. Insoweit gilt nichts anderes als in den Fällen des § 52 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 2 und 3 HwO.

Als Ausnahmegrund kommt lediglich der Aspekt der Leistungsfähigkeit in Betracht. Auch für die Kreishandwerkerschaften gilt das Prinzip der Leistungsfähigkeit³⁴⁹. Dies ist zwar in den §§ 86 ff. HwO nicht ausdrücklich geregelt; auch auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO wird nicht verwiesen. Aber schon die Möglichkeit der Auflösung von Kreishandwerkerschaften wegen fehlender Leistungsfähigkeit nach § 89 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. § 76 Nr. 3 HwO, vgl. auch § 89 Abs. 2 HwO, belegt die Geltung dieses Prinzips für Kreishandwerkerschaften. Führt eine Fusion zweier oder gar mehrerer hinreichend leistungsstarker Kreishandwerkerschaften dazu, dass hierdurch eine (besonders) leistungsstarke Kreishandwerkerschaft entsteht, muss die Fusionskreishandwerkerschaft jedenfalls leistungsstärker sein als die fusionswilligen Kreishandwerkerschaften in ihrer Gesamtheit.

Der Regelfall von Fusionen dürfte der Zusammenschluss einer hinreichend leistungsstarken mit einer leistungsschwachen Kreishandwerkerschaft sein. Ein überzeugender Grund, weshalb die Fusion zweier leistungsschwacher zu einer hinreichend leistungsstarken Kreishandwerkerschaft prinzipiell nicht in Betracht kommen sollte³⁵⁰, ist aber nicht ersichtlich. Ob aus zwei leistungsschwachen Kreishandwerkerschaften eine leistungsstarke entstehen kann, ist eine Frage des Einzelfalls. Ist die Entstehung einer leistungsstarken Kreishandwerkerschaft nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, darf eben kein Ausnahmefall angenommen werden. Auch der Zusammenschluss zweier leistungsstarker Kreishandwerkerschaften stellt einen möglichen Ausnahmefall dar, wenn hierdurch eine Kreishandwerker-

³⁴⁸ Brandt, in: Schwannecke, § 86 Rn. 2; Dürr, GewArch 2009, 57; vgl. Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 69.

³⁴⁹ Günther, in: Honig/Knörr/Thiel, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 12; Fröhler/Kormann, a.a.O., S. 75; Fabri, GewArch 2009, 483.

³⁵⁰ So aber Dürr, GewArch 2009, 57; ders., GewArch 2010, 105; zutreffend dagegen Fabri, GewArch 2009, 483.

schaft entsteht, die leistungsstärker ist als die fusionierenden Kreishandwerkerschaften zusammengenommen.

Entscheidend für die Beurteilung der Leistungskraft der fusionierenden Kreishandwerkerschaften einerseits und der Fusionskreishandwerkerschaft andererseits ist nicht die schiere Zahl der Mitgliedsinnungen, sondern die Fähigkeit zur Erfüllung der in § 87 HwO genannten Aufgaben. Dies belegt auch § 89 Abs. 2 Nr. 5 i.V.m. § 76 Nr. 3 HwO, wonach nicht der Rückgang der Mitgliederzahl als solcher Grund für eine Auflösung ist, sondern die Gefährdung der Aufgabenerfüllung.

bb) Aspekte der Ermessensausübung

Nur wenn die Fusion zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz führt, ist das Ermessen der Handwerkskammer nach § 86 S. 2 HwO eröffnet. Auch insoweit kann uneingeschränkt auf die Systematik des § 52 HwO verwiesen werden³⁵¹. Eine Ermessensreduzierung auf Null und eine Rechtspflicht der Handwerkskammer zur Genehmigung der Fusionsatzung und Fusionsbeschlüsse bestehen grundsätzlich nur, wenn eine der fusionierenden Kreishandwerkerschaften nicht mehr in der Lage ist, ihre gesetzlichen Aufgabenordnungsgemäß zu erfüllen, wenn durch die Fusion eine hinreichend leistungsfähige Kreishandwerkerschaft entsteht, die auch diese Aufgaben wahrnimmt, und wenn es keine geeignete und sinnvolle Möglichkeit gibt, die gesetzlich vorausgesetzte Leistungskraft der leistungsschwachen Innung wiederherzustellen.

Auf den Sonderfall, dass durch kommunale Gebietsreformen der Zuschnitt der Stadt- oder Landkreise derart verändert wird, dass Mitgliedsbezirke der Kreishandwerkerschaften nicht mehr der in § 86 S. 1 HwO angedeuteten Abgrenzung entsprechen, soll hier nicht näher eingegangen werden. Nur soviel: Ändert sich der Zuschnitt der Mitgliedsbezirke nicht schon kraft § 86 S. 1 HwO automatisch dahingehend, dass diese wieder mit den Stadt- oder Landkreisen übereinstimmen³⁵², müssen Fusionen genehmigt werden, wenn dadurch der von § 86 S. 1 HwO intendierte Bezirkszuschnitt wiederhergestellt wird.

Fraglich ist, ob die in § 52 Abs. 2 S. 1 HwO genannten Kriterien der Integrationsmöglichkeit der Mitglieder und der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete bei der Ermessensausübung der Handwerkskammer von Bedeutung sind. Dagegen spricht zunächst der fehlende Verweis in § 89 HwO auf § 52 Abs. 2 S. 1 HwO. Dies erklärt sich allerdings daraus, dass ein Verweis des-

³⁵¹ S. 47 f., 56 f., 68 f.

³⁵² So OVG Münster GewArch 1975, 93 f.; Günther, a.a.O., § 86 Rn. 16; Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 67 ff.

halb entbehrlich ist, weil diese beiden Vorgaben unmittelbar für die Innungen gelten und diese wiederum die Kreishandwerkerschaften bilden. Erfüllen die Mitgliedsinnungen die Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO, trifft dies im Regelfall auch auf ihre Kreishandwerkerschaft zu. Dies gilt auch dann, wenn sich deren Mitgliedsbezirk auf das Gebiet mehrerer Stadt- oder Landkreise innerhalb des Kammerbezirks erstreckt. Denn dies entspricht dem Normalfall des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO³⁵³. Geht der Gesetzgeber davon aus, dass eine Innung, deren Bezirk die Kammergrenze nicht überschreitet, grundsätzlich die Kriterien der Integrationsmöglichkeit und der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete erfüllt und hat die Handwerkskammer die Satzung von Innungen, deren Bezirk sich auf mehrere Stadt- oder Landkreise erstreckt, genehmigt, ist es kaum vorstellbar, dass eine Kreishandwerkerschaft mit einem entsprechenden Bezirkszuschnitt diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Hinzu kommt, dass Mitglieder der Kreishandwerkerschaft nicht die Betriebsinhaber, sondern deren Innungen sind. Dementsprechend sind die in § 87 HwO genannten Aufgaben der Kreishandwerkerschaft in erster Linie innungsbezogen. Die Interessen der einzelnen Betriebsinhaber werden lediglich mittelbar gefördert: Zum einen dadurch, dass die Kreishandwerkerschaft die Innungen unterstützt, zum anderen dadurch, dass die Kreishandwerkerschaft nach § 87 Nr. 1 HwO auch dem Gesamtinteresse des selbständigen Handwerks und des handwerksähnlichen Gewerbes verpflichtet ist, das aus dem Interesse sämtlicher Betriebsinhaber besteht – und zwar unabhängig davon, ob diese Innungsmitglieder sind oder nicht³⁵⁴. Der Integrationsmöglichkeit der Betriebsinhaber kommt im Falle der Kreishandwerkerschaft deshalb eine nur mittelbare und untergeordnete Bedeutung zu. Auch die Möglichkeit der effektiven Mitwirkung in der Mitgliederversammlung der Kreishandwerkerschaft (§ 88 HwO) dürfte durch einen Stadt- oder Landkreis überschreitenden Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft kaum substantiell beeinträchtigt sein.

Entsprechendes gilt für das Kriterium der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete. Diesem Merkmal kommt schon bei der Abgrenzung der Innungsbezirke eine nur sehr untergeordnete Bedeutung zu³⁵⁵. Scheitert der Zuschnitt der Innungsbezirke nicht an diesem Kriterium, gilt dies erst recht für den Mitgliedsbezirk ihrer Kreishandwerkerschaft. Hinzu kommt, dass in der Kreishandwerkerschaft von Gesetzes wegen mittelbar sämtliche Handwerke und handwerksähnlichen Betriebe vertreten sind (sein können). Insoweit ist

³⁵³ S. 46.

³⁵⁴ Will, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010, S. 713 f.; *ders.*, Das aktive und passive Wahlrecht sowie deren Übertragbarkeit in den Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks, 2017, S. 24.

³⁵⁵ S. 22 ff.

der Mitgliedsbezirk einer Kreishandwerkerschaft von Gesetzes wegen uneinheitlich.

An der nur untergeordneten Bedeutung der Aspekte „Integrationskraft und Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete“ ändert sich auch nichts dadurch, dass der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk der Kreishandwerkerschaft größer sein kann als ihr Mitgliedsbezirk³⁵⁶. Dies zeigt sich besonders deutlich im Falle von kammer- und landesüberschreitenden Innungen. Die Mitgliedschaft solcher Innungen in einer bestimmten Kreishandwerkerschaft, deren Mitgliedsbezirk sich auf das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises beschränkt, fällt unter den gesetzlichen Grundtatbestand des § 86 S. 1 HwO. Dann aber kann einer Fusion von Kreishandwerkerschaften, deren Mitgliedsbezirke innerhalb eines Kammerbezirks liegen, nicht entgegengehalten werden, durch die Fusion werde ein Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk gebildet, der kammer- oder gar landesüberschreitend sei und deshalb den Mitgliedern der Kreishandwerkerschaft keine hinreichende Integrationsmöglichkeit biete, oder die Fusion führe zu einem Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk, der sich aus uneinheitlichen Wirtschaftsgebieten zusammensetze.

Den Vorschriften der HwO lässt sich schließlich auch **kein Gebot eines geografisch zusammenhängenden Mitglieds- oder Aufgaben- und Tätigkeitsbezirks** der Kreishandwerkerschaft entnehmen³⁵⁷. Wenn dies keine Muss- oder Sollvorgabe für den Innungsbezirk ist, kann für den Bezirk der Kreishandwerkerschaft nichts anderes gelten. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben einer Kreishandwerkerschaft nicht schon allein deshalb gefährdet sein sollte, weil sich ihr Mitgliedsbezirk auf das zusammenhängende Gebiet mehrerer Stadt- oder Landkreise (innerhalb des Kammerbezirks) erstreckt, wohl aber, weil es sich auf das Gebiet zweier Stadtkreise, die nicht aneinandergrenzen, erstreckt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, wie gerade hierdurch die Wahrnehmung der in § 87 Nr. 4 HwO genannten Aufgabe der Behördenunterstützung erschwert werden sollte.

Eine ganz andere Frage ist es dagegen, ob ein geografisch nicht zusammenhängender Bezirk einer Kreishandwerkerschaft im konkreten Einzelfall die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erschwert. Sollte dies der Fall sein und steht dieser Umstand nicht schon der Annahme eines Ausnahmefalles, also der Erwartung, eine Fusion führe zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, entgegen, ist er im Rahmen der Ermessensausübung als Negativaspekt zu berücksichtigen. Ein geografisch nicht zusammenhängender Mitglieds- oder Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk ist aber kein zwingender Ausschlussgrund und noch nicht einmal ein Aspekt, der generell gegen eine Fusion spricht.

³⁵⁶ S. 113.

³⁵⁷ A. A. *Dürr*, *GewArch* 2009, 57.

Sollte eine Fusion Interessen einzelner Innungen oder anderer Kreishandwerkerschaften beeinträchtigen, schließt dies die Fusion zwar nicht aus, spricht aber gegen sie. Eine derartige Situation dürfte in der Regel aber nicht gegeben sein. Entsteht durch die Fusion zweier oder gar mehrerer Kreishandwerkerschaften eine Kreishandwerkerschaft, die signifikant leistungstärker ist als die fusionierenden Kreishandwerkerschaften in ihrer Gesamtheit, ist nicht ersichtlich, auf welche Weise Innungen sowohl mit Sitz innerhalb als auch außerhalb des neuen Mitgliedsbezirks in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigt sein könnten.

Gleiches gilt im Prinzip auch für andere Kreishandwerkerschaften. Ein unmittelbares Konkurrenzverhältnis zwischen den Kreishandwerkerschaften besteht wegen des jeweils eigenen Zuständigkeitsbereichs nicht³⁵⁸. Doch kann sich eine Fusion im Einzelfall mittelbar nachteilig auf andere Kreishandwerkerschaften auswirken. So kann eine große, besonders leistungsstarke Kreishandwerkerschaft durch vergleichsweise niedrige Mitgliedsbeiträge und Gebühren (vgl. § 89 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 2 HwO) und ein effektives Einrichtungswesen zur Unterstützung ihrer Mitgliedsinnungen (§ 87 Nr. 2 und 3 HwO) für Innungen benachbarter Kreishandwerkerschaften besonders attraktiv sein und diese Innungen zu Fusionen mit Innungen der besonders leistungsstarken Kreishandwerkerschaft veranlassen, um die Mitgliedschaft in dieser Kreishandwerkerschaft zu erlangen³⁵⁹.

Auch kann die Überschneidung von Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk – er kann größer sein als der jeweilige Mitgliedsbezirk – verschiedener Kreishandwerkerschaften problematisch sein. So überschneidet sich der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk einer Kreishandwerkerschaft, der eine Bundesinnung angehört, zwangsläufig mit den Aufgaben- und Tätigkeitsbezirken aller anderen Kreishandwerkerschaften im Bundesgebiet. Die Unterstützung von Behörden nach § 87 Nr. 4 HwO beschränkt sich nicht auf den Mitgliedsbezirk, sondern erstreckt sich auf den gesamten Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk³⁶⁰. Weiterhin lässt sich der HwO keine Beschränkung der Kreishandwerkerschaft auf Angelegenheiten von Innungen, deren Bezirk im Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk der Kreishandwerkerschaft liegt, entnehmen. Deshalb kann theoretisch eine Kreishandwerkerschaft, der eine Bundesinnung angehört, im gesamten Bundesgebiet Aufgaben nach § 87 Nr. 4 HwO wahrnehmen und insoweit in Konkurrenz zu anderen Kreishandwerkerschaften treten. Wird nun die Leistungskraft einer derart auch bundesweit agierenden Kreishandwerkerschaft durch die Fusion mit einer anderen

³⁵⁸ *Fabri*, GewArch 2009, 483; *Dürr*, GewArch 2010, 105; demgegenüber *ders.*, GewArch 2009, 57: grundsätzliches Konkurrenzverhältnis.

³⁵⁹ *Dürr*, GewArch 2010, 105.

³⁶⁰ S. 113.

Kreishandwerkerschaft gestärkt, kann dies mittelbar zu einem gewissen faktischen Bedeutungsverlust anderer Kreishandwerkerschaften führen.

Allerdings dürften die beschriebenen möglichen nachteiligen Auswirkungen auf andere Kreishandwerkerschaften in der Praxis keine große Rolle spielen. Solange im Einzelfall keine Hinweise auf eine substantielle Beeinträchtigung anderer Kreishandwerkerschaften bestehen, ist die theoretische Möglichkeit negativer mittelbarer Auswirkungen kein taugliches Argument gegen eine Fusion.

Kein starkes oder gar zwingendes Argument für eine Fusion sind einstimmige oder mit überwältigender Mehrheit gefasste Beschlüsse der Mitgliederversammlungen³⁶¹. Insoweit kann auf die Ausführungen zu den Innungen verwiesen werden³⁶². Hinzu kommt, dass zwar die Bildung von Innungen und der Beitritt zu ihnen freiwillig sind, nicht aber die Mitgliedschaft in der Kreishandwerkerschaft. Auch wenn diese mittelbar auf dem freien Entschluss zur Innungsgründung beruht, handelt es sich bei den Kreishandwerkerschaften um Zwangskörperschaften. Die Abgrenzung ihres Bezirks hat sich primär an den objektiven gesetzlichen Vorgaben zu orientieren und nicht an den Wunschvorstellungen der Mitglieder.

Der prinzipiellen Beschränkung des Mitgliedsbezirks der Kreishandwerkerschaft auf das Gebiet eines Stadt- oder Landkreises nach § 86 S. 1 HwO kommt im Vergleich zur gesetzlichen Regelung des Innungsbezirks nach § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO eine gesteigerte Bedeutung zu³⁶³. Maßgeblich für die Rahmenvorgaben des § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO sind in erster Linie lediglich Zweckmäßigkeitserwägungen. Der regionale Zuschnitt des Innungsbezirks soll eine effektive Vertretung der Interessen der Innungsmitglieder im lokalen Bereich und eine möglichst individuelle Betreuung der Betriebsinhaber ermöglichen. Demgegenüber liegt der Zweck des § 86 S. 1 HwO primär darin, eine einheitliche Vertretung des Gesamthandwerks gegenüber den staatlichen Behörden auf lokaler Ebene sicherzustellen. Zur Verfolgung dieses Zwecks hat der Gesetzgeber eine geschlossene Organisationsform auf Kreisebene gewählt und vorgeschrieben. Die Kongruenz zwischen dem Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft und dem staatlichen Verwaltungsbezirk auf Kreisebene ist deshalb eine vom Gesetzgeber ganz bewusst getroffene Grundentscheidung.

Zwar zählt nach § 54 Abs. 1 Nr. 8 HwO die Behördenunterstützung ebenfalls zu den Pflichtaufgaben der Innungen. Allerdings ist die vergleichbare Pflichtaufgabe der Kreishandwerkerschaften in § 87 Nr. 4 HwO umfassen-

³⁶¹ A. A. *Diirr*, *GewArch* 2009, 56.

³⁶² S. 50 f., 71, 95 f.

³⁶³ Zutreffend nach wie vor *Fröhler/Kormann*, *Gebietsreform und Handwerksorganisation*, 1976, S. 69, 76.

der formuliert. Zudem ist ihre Tätigkeit für die Behörden deshalb von gesteigerter Bedeutung, weil die Kreishandwerkerschaften nicht nur wie die Innungen für die Belange einzelner Handwerke zuständig sind, sondern das gesamte Handwerk in voller Breite vertreten. Aus den genannten Gründen ist es nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die Kreishandwerkerschaft nicht nur als Pflichtkörperschaft konzipiert, sondern zugleich stärker in die Organisation der staatlichen Verwaltung eingebunden hat als die Innung.

Diese gesetzgeberische Grundentscheidung ist bei jedweder Ermessensausübung nach § 86 S. 2 HwO zu berücksichtigen. Gerade weil die Kongruenz des Mitgliedsbezirks der Kreishandwerkerschaft mit dem staatlichen Verwaltungsbezirk weit mehr ein Essentiale als bei der Innung ist³⁶⁴, bedarf die Zulassung eines von § 86 S. 1 HwO abweichenden Bezirks ganz besonders gewichtiger Gründe. Zumindest bewegt sich die Handwerkskammer im Rahmen des gesetzlich Gewollten, wenn sie eine von § 86 S. 1 HwO abweichende Bezirksabgrenzung und entsprechende Fusionen nur genehmigt, wenn dies zwingend geboten ist, um die von der HwO als unabdingbar vorausgesetzte Struktur leistungsfähiger Kreishandwerkerschaften zu gewährleisten.

c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

aa) Durchsetzung von Fusionen

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Durchsetzung beabsichtigter Fusionen ist nicht von vornherein aussichtslos. Er scheitert nicht daran, dass die Kreishandwerkerschaft eine öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaft ist. Auch solche Einrichtungen sind unmittelbar oder analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, wenn ihnen im konkreten Fall ein subjektives öffentliches Recht gegenüber dem Beklagten zusteht. So ist es unstreitig, dass die Vorschriften der HwO der Handwerkskammer auch subjektive öffentliche Rechte einräumen, die sie gegenüber Maßnahmen der Staatsverwaltung gerichtlich verteidigen können. Bei der Kreishandwerkerschaft kommt hinzu, dass die Entstehung ihrer Mitglieder auf dem Prinzip der freien Verbandsbildung beruht. Auf die Frage der Grundrechtsfähigkeit kommt es im Verwaltungsprozess nicht an. Denn hier genügen einfachgesetzlich verbürgte Rechte.

Ein solches Recht räumt § 86 S. 2 HwO der Kreishandwerkerschaft ein. Die Zulassung einer von § 86 S. 1 HwO abweichenden Bezirksabgrenzung aus Gründen der Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreishandwerkerschaften dient nicht nur dem öffentlichen Interesse an leistungsstarken Kreishandwerkerschaften, sondern auch dem Interesse der einzelnen Kreishandwer-

³⁶⁴ Fröhler/Kormann, a.a.O.

kerschaft an einer möglichst effektiven Wahrnehmung der Belange ihrer Mitglieder, die ihrerseits dem Interesse der in ihnen zusammengeschlossenen Betriebsinhaber verpflichtet sind. § 86 S. 2 HwO räumt fusionswilligen Kreishandwerkerschaften ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Zulassung einer von § 86 S. 1 HwO abweichenden Bezirksabgrenzung ein. Damit vermittelt ihnen § 86 S. 2 HwO auch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung einer entsprechenden Satzung.

Ein diesbezüglicher Anspruch auf Satzungs genehmigung ist im Wege der Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO geltend zu machen. Uneingeschränkt verwaltungsgerichtlich nachprüfbar ist, ob tatsächlich ein Ausnahmegrund besteht, der eine Bezirksabgrenzung nach § 86 S. 2 HwO rechtfertigt. Die Anschlussfrage ist dann aber, wie die Handwerkskammer von ihrem Ermessen, das erst durch den Ausnahmefall eröffnet wird, Gebrauch macht. Hinsichtlich dieser Systematik kann uneingeschränkt auf die Ausführungen zu den Innungen verwiesen werden³⁶⁵.

Kommt keine Reduzierung des Kammerermessens auf Null und damit kein strikter Genehmigungsanspruch in Betracht, was der Regelfall ist, empfiehlt sich ein bloßer Bescheidungsantrag auf nochmalige, nunmehr ermessensfehlerfreie Entscheidung der Handwerkskammer, vgl. § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO. Er ist erfolgreich, wenn die Handwerkskammer ihr Genehmigungs ermessen fehlerhaft ausgeübt hat. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Handwerkskammer einzelne relevante Umstände nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat oder wenn sie die Satzungs genehmigung aus Gründen abgelehnt hat, die nicht stichhaltig sind.

Im Endergebnis dürften verwaltungsgerichtliche Klagen allerdings in aller Regel ohne Erfolg bleiben. Denn wenn die Handwerkskammer auf der gesetzlich gewollten Bezirksabgrenzung des § 86 S. 1 HwO besteht, verhält sie sich nicht rechtswidrig, wenn sie sich mit den Argumenten der fusionswilligen Kreishandwerkerschaften sachgerecht und argumentativ vertretbar auseinandersetzt und kein Ausnahmefall einer Ermessensreduzierung auf Null besteht, der nur durch das Gebot des gesetzlich geforderten Mindestmaßes an Leistungsfähigkeit der Kreishandwerkerschaften begründbar ist.

bb) Verhinderung von Fusionen

Fusionen innerhalb des Bezirks einer Handwerkskammer sind für Dritte rechtswirksam und damit verwaltungsgerichtlich grundsätzlich erst dann angreifbar, wenn die Handwerkskammer die Fusionsatzung genehmigt hat. Als Dritte kommen insbesondere andere Kreishandwerkerschaften, auf

³⁶⁵ S. 50 f.

deren Mitglieds- und Aufgaben und Tätigkeitsbezirk sich nunmehr auch der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk der fusionierten Kreishandwerkerschaft erstreckt³⁶⁶, andere Handwerkskammern, aber auch im Fusionsverfahren überstimmte Mitgliedsinnungen in Betracht.

Für diese Dritten ist die Satzungsgenehmigung Teil eines Rechtssetzungsverfahrens. Sie kann nicht isoliert im Wege der Anfechtungsklage angegriffen werden. Möglich ist nur eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO im Hinblick auf die Fusionsatzung oder eine inzidente Feststellungsklage nach § 43 VwGO³⁶⁷. Allerdings dürfte Dritten in aller Regel die nach § 47 Abs. 2 S. 1 HS 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis fehlen. Eine Fusion von Kreishandwerkerschaften ist kaum geeignet, die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der oben genannten Drittbetroffenen zu beeinträchtigen. Soweit juristischen Personen des öffentlichen Rechts bzw. ihren Organen aber Behördeneigenschaft i.S.d. § 47 Abs. 2 S. 1 HS 2 VwGO zukommt und sie bei der Erfüllung der eigenen Aufgaben die Fusionsatzung in irgendeiner Art und Weise berücksichtigen müssen, haben sie die erforderliche Antragsbefugnis³⁶⁸.

2. *Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes*

a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren

Die formellen Voraussetzungen und das Verfahren einer kammerbezirksüberschreitenden Fusion von Kreishandwerkerschaften innerhalb eines Landes sind in der HwO ebensowenig geregelt wie bei kammerbezirksinternen Fusionen. Dass von der fehlenden Bezugnahme in § 89 HwO auf § 52 Abs. 3 HwO nicht auf die generelle Unzulässigkeit derartiger Fusionen geschlossen werden darf, wurde bereits oben dargelegt³⁶⁹. Hinsichtlich der formellen Voraussetzungen kann zunächst auf die Ausführungen zur kammerbezirksinternen Fusion verwiesen werden. Jede fusionierende Kreishandwerkerschaft muss mit der erforderlichen Mehrheit die gemeinsame Fusionsatzung beschließen sowie auch einen Fusionsbeschluss fassen. Nicht geklärt ist indes, welche Genehmigungserfordernisse bestehen. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob am Fusionsverfahren mehrere Handwerkskammern mitwirken müssen oder nur diejenige Handwerkskammer, die über die neue Fusionskreishandwerkerschaft die Rechtsaufsicht führen wird, und ob trotz des fehlenden Verweises in § 89 HwO auf § 52 Abs. 3 S. 2 HwO auch eine Mitwirkung der obersten Landesbehörde erforderlich ist.

³⁶⁶ Dazu S. 123.

³⁶⁷ Dazu die entsprechenden Ausführungen zum Rechtsschutz gegen Innungsfusionen innerhalb eines Kammerbezirks, S. 90.

³⁶⁸ Dazu näher S. 102 ff.

³⁶⁹ S. 114 ff.

§ 86 S. 2 HwO beantwortet diese Fragen nicht. Es spricht fast alles dafür, dass der Gesetzgeber bei der Einfügung dieser Vorschrift durch Gesetz vom 09.09.1965³⁷⁰ nur an kammerbezirksinterne Abweichungen von § 86 S. 1 HwO gedacht hat. Dafür spricht der Gebrauch des Singulars „die Handwerkskammer“. Insoweit ist die Parallele zu dem freilich viel später eingefügten § 52 Abs. 2 S. 3 HwO³⁷¹ offensichtlich, der ebenfalls deshalb von der Handwerkskammer spricht, weil er nur für kammerbezirksinterne Gebietsabgrenzungen gilt. § 86 S. 2 HwO regelt weder die Voraussetzungen noch das Verfahren einer kammerbezirksüberschreitenden Abgrenzung des Mitgliedsgebietes von Kreishandwerkerschaften. Weil ein derartiger Bezirkszuschnitt dennoch möglich ist, muss auf allgemeine Erwägungen abgestellt werden.

Denkbar erscheint es, die Zulassung einer kammerbezirksüberschreitenden Gebietsabgrenzung davon abhängig zu machen, dass diejenige Handwerkskammer, die über die Fusionskreishandwerkerschaft die Rechtsaufsicht ausübt – also die Handwerkskammer, in deren Bezirk die neue Kreishandwerkerschaft ihren Sitz haben soll –, die Genehmigung erteilt. Dies entspräche sogar dem Wortlaut des § 86 S. 2 HwO. Das Einvernehmen derjenigen Handwerkskammern, in deren Bezirk der Sitz der anderen fusionierenden Kreishandwerkerschaft(en) liegt, könnte ein zusätzliches Erfordernis sein³⁷².

Weitaus bessere Gründe sprechen indes gegen eine solche Annahme. Eine von § 86 S. 1 HwO abweichende Abgrenzung des Mitgliedsbezirks ist nicht nur für die Kreishandwerkerschaft und ihre Mitglieder von großer Bedeutung. Sie wirkt sich auch in verwaltungsorganisationsrechtlicher Hinsicht aus. Dem Prinzip der Deckungsgleichheit der Mitgliedsbezirke der Kreishandwerkerschaften und der Bezirke der sonstigen staatlichen Verwaltung kommt besondere Bedeutung zu. Dies belegt § 86 S. 1 HwO und wird auch in der Literatur betont³⁷³. Der Bezug der Kreishandwerkerschaften zu den staatlichen Behörden ist weitaus stärker als derjenige der Innungen³⁷⁴. Dieser Umstand steht der Annahme entgegen, die Genehmigung von kammerüberschreitenden Kreishandwerkerschaftsbezirken sei ausschließlich eine Aufgabe der (rechtsaufsichtsführenden) Handwerkskammern und nicht der staatlichen Behörden.

³⁷⁰ BGBl. I, S. 1262.

³⁷¹ Gesetz v. 20.12.1993, BGBl. I, S. 2256.

³⁷² Für dieses Modell offenbar *Fabri*, GewArch 2009, 483; unklar *Kreppner*, GewArch 1971, 123 oben: Genehmigung oder Entscheidung nur im Einvernehmen mit den beiden beteiligten Handwerkskammern – offen bleibt, wer die Genehmigung erteilen soll.

³⁷³ *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 69, 76; *Dürr*, GewArch 2009, 57; ebenso OVG Münster, GewArch 1975, 93 (94).

³⁷⁴ Dazu bereits S. 124.

Liegt der Mitgliedsbezirk einer (Fusions-)Kreishandwerkerschaft im Gebiet einer Handwerkskammer, ist es gerechtfertigt, die Entscheidung über eine derartige Bezirksabgrenzung ausschließlich in das Ermessen der Handwerkskammer zu stellen. Sie besitzt die erforderliche Kenntnis von den Verwaltungsstrukturen innerhalb ihres Bezirkes und den besonderen Bedürfnissen der Verwaltungen. Anders verhält es sich dagegen im Falle eines kammerbezirksüberschreitenden Gebietes von Kreishandwerkerschaften. Mit den besonderen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Verwaltungen in den anderen Kammerbezirken, auf die sich der Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft erstrecken soll, ist die gebietsfremde Handwerkskammer nicht vertraut. Die erforderliche besondere Sachkenntnis besitzt die Handwerkskammer nur für ihren Bezirk. Aus diesem Grund ist es nicht gerechtfertigt, einer bestimmten Handwerkskammer oder allen Handwerkskammern zusammen die auch verwaltungsorganisatorisch bedeutsame Entscheidung über einen kammerbezirksüberschreitenden Gebietszuschnitt von Kreishandwerkerschaften zu übertragen.

Noch deutlicher zeigt sich die Problematik im Falle landesüberschreitender Mitgliedsbezirke von Kreishandwerkerschaften. Die Zulassung eines derartigen Bezirkszuschnitts wirkt sich auf die Verwaltung eines oder gar mehrerer anderer Länder aus. In einem solchen Fall ist es noch viel weniger gerechtfertigt, die Entscheidung hierüber in das Ermessen einer oder aller betroffenen Handwerkskammern zu stellen. Hinzu kommt, dass das Genehmigungsverfahren und damit das gesamte Fusionsverfahren umso unübersichtlicher wird, je mehr Entscheidungsträger in maßgeblicher Funktion beteiligt sind.

Aus den genannten Gründen ist im Falle kammerbezirksüberschreitender Fusionen von Kreishandwerkerschaften eine entsprechende Anwendung des § 52 Abs. 3 HwO vorzugswürdig³⁷⁵. Nur wenn die jeweils zuständigen obersten Landesbehörden einen kammerbezirksüberschreitenden Gebietszuschnitt von Kreishandwerkerschaften genehmigen bzw. ihr Einvernehmen erklären, ist sichergestellt, dass die mit einem solchen Bezirkszuschnitt untrennbar verbundenen Auswirkungen für die staatlichen Verwaltungen von denjenigen Trägern öffentlicher Gewalt, die über die erforderliche Sachkenntnis verfügen, angemessen beurteilt werden. Bedarf schon ein kammerbezirksüberschreitender Zuschnitt von Innungsbezirken der Genehmigung und ggf. des Einvernehmens der obersten Landesbehörden, muss dies wegen ihrer gesteigerten verwaltungsorganisationsrechtlichen Bedeutung erst recht für die Zulassung eines kammerbezirksüberschreitenden Gebietszuschnitts von Kreishandwerkerschaften gelten.

³⁷⁵ So *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 76 f. mit Fn. 82: entsprechende Anwendung des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO.

Der naheliegende Gegeneinwand, § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO sei eine Sondervorschrift, auf die § 89 HwO nicht verweise, wiegt schwer. Er schlägt aber nicht durch. Wird im fehlenden Verweis auf § 52 Abs. 3 HwO mit der überwiegenden Auffassung kein zwingendes Argument gegen die (theoretische) materiell-rechtliche Zulässigkeit eines sowohl kammerbezirks- als auch landesüberschreitenden Mitgliedsbezirks von Kreishandwerkerschaften gesehen, kann der fehlende Verweis auf § 52 Abs. 3 HwO konsequenterweise auch kein zwingendes Argument gegen die Annahme der Genehmigungs- und Einvernehmenskompetenz der obersten Landesbehörden sein. Geht man davon aus, dass der Gesetzgeber die Problematik eines kammer- und landesüberschreitenden Bezirks von Kreishandwerkerschaften durch den fehlenden Verweis auf § 52 Abs. 3 HwO im Gesetz zwar bewusst nicht geregelt hat, aber einen solchen Bezirkszuschnitt andererseits auch nicht ausschließen wollte, steht einer analogen Anwendung dieser Vorschrift nichts entgegen.

Allein die Qualifizierung des § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO als Ausnahmenvorschrift schließt seine analoge Anwendung nicht aus. Die These, Ausnahmenvorschriften seien nicht analogiefähig, ist unzutreffend³⁷⁶. Im Übrigen ist es sehr zweifelhaft, ob § 52 Abs. 3 S. 2 und 3 HwO überhaupt eine Ausnahmenvorschrift ist. Zwar überträgt er die Zuständigkeit für die Zulassung kammerbezirksüberschreitender Innungsbezirke auf die obersten Landesbehörden und trifft eine von der allgemeinen Zuständigkeit der Handwerkskammern abweichende Regelung. Allerdings spricht vieles dafür, dass es sich hierbei wegen der besonderen verwaltungsorganisationsrechtlichen Bedeutung derartiger Bezirkszuschnitte um eine Regelung handelt, die allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsorganisationsrechts Rechnung trägt, wonach die Entscheidung derartiger übergeordneter verwaltungsorganisatorischer Fragen eine Aufgabe der Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung ist.

Für das Genehmigungsverfahren kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu kammerbezirksüberschreitenden Innungsfusionen innerhalb eines Landes verwiesen werden³⁷⁷. Danach gilt Folgendes:

1. Die Genehmigung des beabsichtigten Zuschnitts des Mitgliedsbezirks obliegt analog § 52 Abs. 3 S. 2 HwO der obersten Landesbehörde. Sie prüft, ob ein Ausnahmefall gegeben ist, der es rechtfertigt, vom Normalzuschnitt des § 86 S. 1 HwO abzuweichen. Ist dies der Fall, trifft die oberste Landesbehörde eine Ermessensentscheidung, ob sie die beantragte Bezirksabgrenzung zulässt. Über alle Fragen, die für diese Bezirksabgrenzung relevant

³⁷⁶ Näher *Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 585 m.w.N.

³⁷⁷ S. 81 ff.

sind, entscheidet die oberste Landesbehörde. An ihre Entscheidung über die Bezirksabgrenzung sind sämtliche am Verfahren beteiligten Handwerkskammern gebunden.

2. Die für die fusionswilligen Kreishandwerkerschaften zuständigen Handwerkskammern prüfen uneingeschränkt, ob die Beschlüsse ihrer Kreishandwerkerschaft, nämlich der Beschluss der gemeinsamen Fusionsatzung (§ 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 8 HwO) und der Fusionsbeschluss, formell rechtmäßig sind. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Beschlüsse mit den erforderlichen Mehrheiten gefasst worden sind³⁷⁸. Sind alle formellen Voraussetzungen erfüllt, müssen die Beschlüsse gem. § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 2 i.V.m. § 61 Abs. 3 HwO genehmigt werden.

3. Diejenige Handwerkskammer, in deren Bezirk der Sitz der Fusionskreishandwerkerschaft liegen soll, prüft zusätzlich die materielle Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Fusionsatzung mit Ausnahme der Bezirksabgrenzung. Über diese entscheidet rechtsverbindlich die oberste Landesbehörde. Das zusätzliche Prüf- und Genehmigungserfordernis seitens der Handwerkskammer, die für die Rechtsaufsicht über die Fusionskreishandwerkerschaft zuständig ist, folgt aus § 89 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 56 HwO³⁷⁹. Verstößt die Satzung nicht gegen rechtliche Vorgaben, die in die Prüfungskompetenz der Handwerkskammer fallen, muss die Satzungsgenehmigung erteilt werden.

b) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörde

Die oberste Landesbehörde hat bei ihrer Entscheidung über die Genehmigung der beantragten Bezirksabgrenzung dieselben Erwägungen anzustellen wie die Handwerkskammer im Falle eines kammerbezirksinternen Gebietszuschnitts, der von § 86 S. 1 HwO abweicht³⁸⁰. Das betrifft die Frage, ob überhaupt ein Ausnahmefall gegeben ist, der einen solchen Bezirkszuschnitt rechtfertigt, aber auch die anschließende Ermessensausübung, falls ein Ausnahmefall angenommen wird. Eine Ermessensreduzierung auf Null mit einer Rechtspflicht zur Genehmigungserteilung ist noch viel unwahrscheinlicher als im Falle einer Beschränkung des Kreishandwerkerbezirks auf das Gebiet einer Handwerkskammer. Der Aspekt des **geografisch zusammenhängenden Mitgliedsbezirks** ist lediglich bei der Beurteilung der Frage der Leistungsfähigkeit der Fusionsinnung und der Beeinträchtigung Interessen Dritter durch einen solchen Bezirk von Bedeutung. Stützt die oberste Landesbehörde die Versagung ihrer Genehmigung allerdings (auch) auf das bloße Faktum eines nicht zusammenhängenden Mitgliedsbezirks, ohne hier-

³⁷⁸ Dazu S. 118.

³⁷⁹ Auf die entsprechenden Ausführungen auf S. 82 f. wird verwiesen.

³⁸⁰ S. 119 ff.

auf beruhende nachteilige Auswirkungen im konkreten Fall darzulegen, stellt dies einen Ermessensfehler dar. Denn ein Gebot räumlich zusammenhängender Kreishandwerkerschaftsbezirke als solches existiert nicht.

c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Sowohl hinsichtlich des Rechtsschutzes zur Durchsetzung von Fusionen als auch zur Verhinderung von Fusionen kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu landesinternen Innungsfusionen³⁸¹ und zu kammerbezirksinternen Fusionen von Kreishandwerkerschaften³⁸² verwiesen werden.

Zusammengefasst gilt Folgendes: Die Erteilung der Genehmigung der beantragten Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde kann im Wege der Verpflichtungsklage (mit Bescheidungsantrag) durchgesetzt werden. Für Klagen gegen die Handwerkskammern auf Erteilung der erforderlichen Genehmigungen der Satzungsbeschlüsse (§ 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 8, 1. Alt. HwO) und der Fusionsbeschlüsse (§ 61 Abs. 2 Nr. 8, 2. Alt. HwO analog)³⁸³ steht ebenfalls die Verpflichtungsklage zur Verfügung. Gleiches gilt für die zusätzlich erforderliche Genehmigung der Fusionsatzung nach § 89 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 56 HwO.

Gegen die behördliche Genehmigung der Bezirksabgrenzung analog § 52 Abs. 3 S. 2 HwO können Dritte solange Anfechtungsklage erheben, wie das Satzungs- und Fusionsverfahren nicht abgeschlossen ist. Danach ist nur noch ein Normenkontrollantrag gegen die Fusionsatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO bzw. eine Feststellungsklage zur inzidenten Überprüfung der Satzung möglich.

3. Landesüberschreitende Fusionen

a) Formelle Voraussetzungen und Verfahren

Da die §§ 86 ff. HwO selbst landesüberschreitende Mitgliedsbezirke von Kreishandwerkerschaften nicht ausschließen³⁸⁴, sind auch entsprechende Fusionen nicht von vornherein unzulässig. Hinsichtlich der formellen Voraussetzungen und des Fusionsverfahrens kann im Wesentlichen zunächst auf die Ausführungen zu kammerbezirksüberschreitenden Fusionen von Kreishandwerkerschaften innerhalb eines Landes verwiesen werden³⁸⁵ und ergänzend auf die Ausführungen zu den landesüberschreitenden Innungsfusionen³⁸⁶.

³⁸¹ S. 96 ff.

³⁸² S. 125 ff.

³⁸³ Zur Problematik des fehlenden Verweises in § 89 HwO auf diese Vorschrift S. 117.

³⁸⁴ S. 114 ff.

³⁸⁵ S. 127 ff.

³⁸⁶ S. 84 f.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

1. Beschluss der gemeinsamen Fusionsatzung in jeder Mitgliederversammlung der beteiligten Kreishandwerkerschaft gem. § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 i.V.m. § 61 Abs. 2 Nr. 8 HS 1 i.V.m. § 89 Abs. 1 Nr. 4 und § 62 Abs. 2 S. 2 HwO sowie Genehmigung der Beschlüsse durch die jeweils zuständige Handwerkskammer gem. § 89 Abs. 1 Nr. 3 HS 2 HwO.
2. Fusionsbeschluss in jeder Mitgliederversammlung der beteiligten Kreishandwerkerschaften analog § 61 Abs. 2 Nr. 8 HS 2 HwO i.V.m. § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO sowie Genehmigung der Beschlüsse durch die jeweils zuständige Handwerkskammer analog § 61 Abs. 3 HwO.
3. Genehmigung des beschlossenen Mitgliedsbezirks durch die zuständige oberste Landesbehörde (Land, in dem die Fusionskreishandwerkerschaft ihren Sitz haben soll) nach erklärtem Einvernehmen der anderen obersten Landesbehörden derjenigen Länder, auf deren Gebiet sich der Mitgliedsbezirk der Kreishandwerkerschaft ebenfalls erstrecken soll, analog § 52 Abs. 3 S. 3 HwO³⁸⁷.
4. Genehmigung der Fusionsatzung durch diejenige Handwerkskammer, die für die Rechtsaufsicht über die Fusionskreishandwerkerschaft zuständig ist, gem. § 89 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 56 HwO.

b) Entscheidungskriterien der obersten Landesbehörden

Jede beteiligte oberste Landesbehörde prüft selbständig sämtliche gebietsbezogenen Kriterien. Das betrifft das Erfordernis eines Ausnahmefalles, der einen landesüberschreitenden Mitgliedsbezirk rechtfertigt, sowie alle Aspekte, die für die erst anschließend zu treffende Ermessensentscheidung von Bedeutung sind.

Kreishandwerkerschaften mit einem landesüberschreitenden Mitgliedsbezirk sind nur theoretisch denkbar. Schon wegen der weitreichenden Auswirkungen auf die handwerks- und verwaltungsorganisatorischen Strukturen in den einzelnen Ländern sollten derartige Großeinrichtungen möglichst vermieden werden. Die behördliche Weigerung, einen landesübergreifenden Mitgliedsbezirk zu genehmigen, bzw. die Verweigerung des behördlichen Einvernehmens dürften im Ergebnis kaum jemals rechtswidrig sein. Denkbar sind allenfalls Ermessenfehler, wenn eine beteiligte oberste Behörde ihre ablehnende Entscheidung auf unzutreffende oder unzureichende Erwägungen stützt. So verhielte es sich etwa, wenn die Ablehnung damit begründet würde, der Mitgliedsbezirk umfasse kein geografisch zusammenhängendes Gebiet, ohne hieraus folgende nachteilige Auswirkungen zu benennen. Hin-

³⁸⁷ Fröhler/Kormann, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 77 Fn. 82.

zuweisen ist schließlich darauf, dass die von den Kreishandwerkerschaften beschlossene Bezirksabgrenzung nicht genehmigt werden darf, wenn eine andere oberste Landesbehörde ihr Einvernehmen nicht erteilt hat.

c) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Auch zum Rechtsschutz kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu kammerbezirksinternen und kammerbezirksüberschreitenden Fusionen von Kreishandwerkerschaften innerhalb eines Landes³⁸⁸ sowie vor allem zu landesüberschreitenden Innungsfusionen³⁸⁹ verwiesen werden. Für Rechtsschutz zur Durchsetzung von Fusionen gilt: Die Erteilung der Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde kann von jeder fusionswilligen Kreishandwerkerschaft im Wege der Verpflichtungsklage (mit Bescheidungsantrag) durchgesetzt werden. Unmittelbarer Rechtsschutz auf Erteilung eines landesbehördlichen Einnehmens ist nicht möglich. Über die Frage der Rechtmäßigkeit der Verweigerung wird im Rahmen von Verpflichtungsklagen auf Genehmigungserteilung incidenter mit entschieden. Mehr als ein bloßes Urteil auf nochmalige Verbescheidung des Genehmigungsantrages einschließlich nochmaliger Entscheidung über die Einvernehmenserteilung dürfte in der Praxis nicht erreichbar sein.

Verweigert die Handwerkskammer die Genehmigung der Fusionsatzung nach § 89 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 56 HwO, steht jeder fusionswilligen Kreishandwerkerschaft die Verpflichtungsklage zur Verfügung. Gleiches gilt für die einzelne Kreishandwerkerschaft, wenn der von ihr gefasste Beschluss der gemeinsamen Fusionsatzung und der Fusionsbeschluss durch ihre Handwerkskammer nicht genehmigt werden.

Dritte können gegen die Genehmigungserteilung der obersten Landesbehörde bis zum Abschluss des Fusionsverfahrens Anfechtungsklage erheben. Danach sind nur noch ein Normenkontrollantrag gegen die Fusionsatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO zur inzidenten Überprüfung der Fusionsatzung möglich.

Als klageberechtigte Dritte kommen vor allem von der Fusion nachteilig betroffene Innungen, Kreishandwerkerschaften, Handwerkskammern und Behörden in Betracht. Für Anfechtungsklagen gegen die behördliche Genehmigungserteilung bis zum Abschluss des Fusionsverfahrens dürfte indes in der Regel die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sein. Dies gilt auch für nachfolgende Feststellungsklagen nach § 43 VwGO, auf die nach gefestigter Rechtsprechung des BVerwG § 42 Abs. 2 VwGO ana-

³⁸⁸ S. 125 ff., 132.

³⁸⁹ S. 109 ff.

log anwendbar ist³⁹⁰. Entsprechendes gilt für die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 HS 1 VwGO für Normenkontrollanträge gegen die Fusionsatzung. Anders verhält es sich bei Normenkontrollanträgen von Behörden; Behördeneigenschaft kommt auch Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern bzw. ihren Organen zu. Hier genügt es, dass die angegriffene Fusionsatzung von der Behörde angewendet werden muss oder in sonstiger Weise für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bedeutung ist. Zu berücksichtigen ist, dass im Falle eines zulässigen Normenkontrollantrages eine Rechtskontrolle der Fusionsatzung erfolgt, die sich nicht auf die Überprüfung am Maßstab der Rechte des Antragstellers beschränkt. Vielmehr erfolgt eine objektive Rechtskontrolle³⁹¹.

³⁹⁰ BVerwGE 130, 52 Rn. 14; 111, 276 (279); 100, 262 (271); 99, 64 (66).

³⁹¹ BVerwG NVwZ 2007, 223 Rn. 8; *Kopp/Schenke*, 23. Aufl. 2017, § 47 Rn. 112 a. E.

D. Ergebnisse

I. Handwerksinnungen

1. Die Frage eines zusammenhängenden Innungsbezirks aus staats- und verwaltungsorganisatorischer Perspektive

Einen staats- oder verwaltungsorganisationsrechtlichen Grundsatz, wonach Gebietskörperschaften zwingend über ein zusammenhängendes Hoheitsgebiet verfügen müssen, gibt es nicht. Gleiches gilt erst recht für das Gebiet von Personalkörperschaften, die über einen nach allgemeinen und besonderen gesetzlichen Vorgaben abgegrenzten Bezirk verfügen.

2. Die territorialen Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO

a) Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete

Bei der Auslegung des Kriteriums „einheitliche Wirtschaftsgebiete“ ist ein ökonomischer Maßstab anzulegen. Diese Vorschrift statuiert das Gebot der wirtschaftlichen Einheit des Innungsbezirks. Diesem Gebot kommt bei der Abgrenzung von Innungsbezirken nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Denn nach dem Gesetzeswortlaut muss der Innungsbezirk kein einheitliches Wirtschaftsgebiet sein. Vielmehr handelt es sich um ein Kriterium, das bei der Bezirksabgrenzung nur zu berücksichtigen ist. Das Gebot einheitlicher Wirtschaftsgebiete ist lediglich ein Aspekt der Leistungskraft der Innungen und der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder. Dem Gebot der Berücksichtigung des Aspekts einheitlicher Wirtschaftsgebiete lässt sich keine zwingende gesetzliche Anordnung eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks entnehmen.

b) Leistungsfähigkeit der Innung

Entscheidend für die Leistungsfähigkeit einer Innung ist in personeller Hinsicht, dass die gesetzlichen Organe des § 60 HwO besetzt werden können. In materieller Hinsicht ist entscheidend, ob zumindest die Pflichtaufgaben des § 54 Abs. 1 HwO erfüllt werden können. Kann eine Innung die Sollaufgaben des § 54 Abs. 2 HwO nicht erfüllen, ist dies ein starkes Indiz für ihre fehlende Leistungsfähigkeit. Die Mitgliederzahl als solche ist nicht maßgeblich. Auch dem Gebot der Leistungsfähigkeit lässt sich kein Erfordernis eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks entnehmen.

c) Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder

Die gesetzlich gebotene Möglichkeit der Innungsmitglieder, am Innungsleben teilnehmen zu können und die Innungseinrichtung nutzen zu können, muss grundsätzlich in jedem hinreichend abgrenzbaren Teilgebiet des Innungsbezirks gewährleistet sein. Eine bestmögliche oder auch nur optimale

Integrationsmöglichkeit verlangt § 52 Abs. 2 S. 1 HwO nicht. Das Gebot eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks lässt sich diesem Tatbestandsmerkmal nicht entnehmen.

3. Anwendung des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO und Rechtsschutz

Die Tatbestandsmerkmale der Leistungsfähigkeit der Innung, der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder und der Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete sind unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum. Ob sie im Einzelfall erfüllt sind, ist von der rechtsaufsichtsführenden Handwerkskammer und im Streitfall verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar.

Das Erfordernis der Leistungsfähigkeit ist, wie sich u.a. aus § 76 Nr. 3 HwO ergibt, ein zwingendes Tatbestandsmerkmal. Das Gebot der Integrationsmöglichkeit ist ein Soll-Kriterium. Von diesem Gebot darf abgewichen werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund besteht. Als wichtiger Grund kommt in aller Regel nur eine erhöhte Leistungskraft der Innung in Betracht. Auch das Kriterium der einheitlichen Wirtschaftsgebiete, dem schon von vornherein nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt, ist ein bloßes Soll-Kriterium, von dem aus wichtigem Grund abgewichen werden darf. Ob ein wichtiger Grund für eine Abweichung von den beiden Soll-Vorgaben des § 52 Abs. 2 S. 1 HwO besteht, ist von der rechtsaufsichtsführenden Handwerkskammer und im Streitfall verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar.

Gewährleistet der Bezirkszuschnitt die gesetzlich erforderliche Leistungsfähigkeit der Innung und besteht ein Ausnahmegrund, der es rechtfertigt, von den Soll-Kriterien der Integrationsmöglichkeit der Innungsmitglieder und/oder der Einheitlichkeit der Wirtschaftsgebiete abzuweichen, steht dem Gründerverband ein entsprechendes Abweichungsermessen zu. Ob es ermessensfehlerfrei ausgeübt wird, ist sowohl durch die Handwerkskammer als auch verwaltungsgerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar.

Erfüllt die Innungssatzung sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen, hat der Gründerverband gegen die Handwerkskammer einen Rechtsanspruch auf Satzungs genehmigung, der im Wege der verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage durchsetzbar ist. Gleiches gilt für eine Innung, die ihren Bezirk im Wege der Satzungsänderung ausdehnen möchte, für die erforderliche Genehmigung des Beschlusses zur Änderung der Satzung. Ein Genehmigungsermessen steht der Handwerkskammer allerdings dann zu, wenn zwei Gründerverbände oder zwei bestehende Innungen Anspruch auf einen freien Gebiets teil erheben und sie je für sich die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Dritte können die Genehmigung der Innungssatzung oder eines Satzungsänderungsbeschlusses nicht im Wege der Anfechtungsklage angreifen. Sie sind

auf die Erhebung eines Normenkontrollantrages gegen die Satzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO zur inzidenten Überprüfung der Satzung beschränkt.

4. Die Mindestanforderungen des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO

§ 52 Abs. 2 S. 2 HwO statuiert das Gebot der Deckungsgleichheit des Innungsbezirks mit dem Gebiet eines oder mehrerer Stadt- oder Landkreise. Deckt sich der Innungsbezirk mit mehreren Stadt- oder Landkreisen innerhalb des Bezirks einer Handwerkskammer, stellt dies einen gesetzlichen Normalfall dar, der keiner Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 2 S. 3 HwO bedarf. Da es sich um einen vom Gesetz gewollten Normalfall handelt, spricht eine Vermutung dafür, dass ein solcher Bezirkszuschnitt den Innungsmitgliedern eine hinreichende Integrationsmöglichkeit bietet.

Das Gebot der Einräumigkeit der Verwaltung ist zwar in § 52 Abs. 2 S. 2 HwO nicht ausdrücklich genannt, liegt dieser Vorschrift aber nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde. Es will verhindern, dass ein Innungsbezirk bloße Teile einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises umfasst. Von diesem Gebot darf abgewichen werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund besteht. Als Ausnahmegrund genügt nicht schon die von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO geforderte hinreichende Leistungskraft der Innung. Erforderlich ist vielmehr gesteigerte Leistungskraft oder ein anderer Ausnahmegrund. Ob ein Ausnahmegrund besteht, ist von der Handwerkskammer (§ 52 Abs. 2 S. 3 HwO) und vom Verwaltungsgericht uneingeschränkt nachprüfbar. Besteht ein Ausnahmegrund, hat die Handwerkskammer ein Genehmigungsermessen, das verwaltungsgerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar ist. Auch der Vorschrift des § 52 Abs. 2 S. 2 HwO lässt sich kein Gebot eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks entnehmen.

5. Kammerüberschreitende Innungsbezirke innerhalb eines Landes, § 53 Abs. 3 S. 2 HwO

Über die Zulässigkeit eines kammerüberschreitenden Innungsbezirks entscheidet nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ausschließlich die zuständige oberste Landesbehörde. Nur sie prüft und entscheidet auch, ob alle für eine zulässige Bezirksabgrenzung erforderlichen gesetzlichen Vorgaben wie insbesondere die Kriterien des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO erfüllt sind. Die Zulässigkeit eines kammerüberschreitenden Innungsbezirks setzt einen Ausnahmegrund voraus. Dies folgt daraus, dass § 52 Abs. 3 S. 1 HwO eine Soll-Vorschrift ist, von der nur aus besonderen Gründen abgewichen werden darf. Als Ausnahmegrund kommt insbesondere eine gesteigerte Leistungskraft der Innung in Betracht, die über die von § 52 Abs. 2 S. 1 HwO geforderte Leistungskraft hinausgeht.

Erst wenn ein Ausnahmegrund besteht, ist das Genehmigungsermessen der obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO eröffnet. Das Genehmigungsermessen wird durch einen einstimmigen Beschluss der Innungs- oder Gründerversammlung nicht reduziert. Verwaltungsgerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar ist, ob ein Ausnahmegrund für einen kammerüberschreitenden Innungsbezirk besteht und die anderen gesetzlichen territorialen Vorgaben erfüllt sind. Die Ausübung des behördlichen Genehmigungsermessens ist nur eingeschränkt überprüfbar. Auch § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO enthält kein Gebot geografisch zusammenhängender Innungsbezirke.

Die Handwerkskammer darf bei der Genehmigung der Innungssatzung bzw. des Satzungsänderungsbeschlusses lediglich die nicht gebietsbezogenen Voraussetzungen prüfen.

Die behördliche Entscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO erfolgt in einem gesonderten Verwaltungsverfahren und ist kein unselbständiger Teil des Satzungsverfahrens, sondern sowohl für die Innung bzw. den Gründerverband als auch für Dritte ein Verwaltungsakt. Die Innung bzw. der Gründerverband haben gegen die oberste Landesbehörde einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Ausübung des Genehmigungsermessens, den sie im Wege der Verpflichtungsklage mit Bescheidungsantrag geltend machen können. Dritte können gegen die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO bis zum Abschluss des Satzungsverfahrens Anfechtungsklage erheben. Nach Abschluss des Satzungsverfahrens durch die Satzungsgenehmigung der Handwerkskammer ist nur noch ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage möglich. Vor der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ist eine Verpflichtungsklage gegen die Handwerkskammer auf Satzungsgenehmigung unzulässig oder zumindest unbegründet.

6. Landesüberschreitende Innungsbezirke, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

Innungen mit einem landesüberschreitenden Bezirk sind in verwaltungsorganisationsrechtlicher Hinsicht ein Sonderfall. Denn sie sind landesunmittelbare Körperschaften desjenigen Landes, in dem sie ihren Sitz haben, mit unmittelbarer (Verwaltungs-)Zuständigkeit auch in anderen Ländern. Ihre Zulässigkeit bedarf deshalb eines ganz besonderen Ausnahmegrundes. Im Ergebnis kommt nur der Aspekt der (erhöhten) Leistungskraft der Innung in Betracht. Ob ein Ausnahmegrund besteht und die anderen gesetzlichen territorialen Vorgaben erfüllt sind, entscheiden ausschließlich die oberste Behörde desjenigen Landes, in dem die Innung ihren Sitz haben soll, und die obersten Behörden derjenigen Länder, auf deren Gebiet sich der Innungsbezirk ebenfalls erstrecken soll. Jede oberste Landesbehörde prüft und ent-

scheidet unabhängig voneinander. Die Genehmigungsbehörde darf die Genehmigung erst erteilen, wenn alle anderen zuständigen obersten Landesbehörden ihr Einvernehmen erteilt haben. Die Handwerkskammer prüft bei der nach § 56 HwO erforderlichen Satzungsgenehmigung nur noch die nichtgebietsrelevanten gesetzlichen Vorgaben. Auch der Vorschrift des § 52 Abs. 3 S. 3 HwO lässt sich kein Gebot eines geografisch zusammenhängenden Innungsbezirks entnehmen.

Die Innung bzw. der Gründerverband haben gegen die Genehmigungsbehörde einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Genehmigungserteilung, den sie im Wege der verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsklage mit Bescheidungsantrag geltend machen können. Das behördliche Einvernehmen ist eine behördeninterne Entscheidung und kein Verwaltungsakt, dessen Erlass selbständig einklagbar ist. Verweigert eine Landeshörde ihr Einvernehmen und erteilt die Genehmigungsbehörde (auch) deshalb die Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO nicht, kann Verpflichtungsklage auf Genehmigungserteilung erhoben werden. Im Rahmen dieser Verpflichtungsklage prüft das Verwaltungsgericht incidenter die Rechtmäßigkeit der Verweigerung des behördlichen Einvernehmens. Wurde es ermessensfehlerhaft verweigert, wird die Genehmigungsbehörde zur nochmaligen Entscheidung über die Genehmigungserteilung nach vorheriger, nunmehr ermessensfehlerfreier Entscheidung der Einvernehmensbehörde über die Erteilung des Einvernehmens verurteilt. Die Einvernehmensbehörde ist im Verwaltungsprozess notwendig beizuladen.

Dritte können die Erteilung der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO mittels Anfechtungsklage bis zum Abschluss des Satzungsverfahrens angreifen. Nach der Satzungsenehmigung durch die Handwerkskammer ist die behördliche Genehmigung nicht mehr isoliert angreifbar. Möglich ist nur noch ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage.

7. Innungsfusionen

a) Fusionsverfahren

bb) Fusionen innerhalb des Kammerbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

Jede einzelne Innungsversammlung der fusionierenden Innungen muss mit der Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 HwO die gemeinsame Innungssatzung beschließen. Zusätzlich muss jede Innungsversammlung einen Fusionsbeschluss mit den Mehrheiten des § 62 Abs. 2 S. 3 und 4 HwO fassen. Sowohl die Satzungs- als auch die Fusionsbeschlüsse bedürfen der Genehmigung der Handwerkskammer.

cc) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO

Neben den sub bb) genannten Voraussetzungen ist die Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde erforderlich. Ausschließlich sie prüft und entscheidet, ob die gebietsrelevanten gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die für die jeweilige Innung zuständige Handwerkskammer prüft, ob die formellen Voraussetzungen für den Satzungs- und Fusionsbeschluss ihrer Innung erfüllt sind und genehmigt ggf. die Beschlüsse. Diejenige Handwerkskammer, in deren Bezirk die Fusionsinnung ihren Sitz nehmen soll, prüft darüber hinaus die materielle Rechtmäßigkeit der Fusionsatzung mit Ausnahme der Bezirksabgrenzung und genehmigt ggf. die Fusionsatzung analog § 56 Abs. 1 HwO, wenn die oberste Landesbehörde die Bezirksabgrenzung genehmigt hat.

dd) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

Neben den sub bb) und cc) genannten Voraussetzungen ist die Erteilung des Einvernehmens der anderen obersten Landesbehörden erforderlich.

b) Materiell-rechtliche Aspekte und Rechtsschutz

aa) Fusionen innerhalb des Kammerbezirks, § 52 Abs. 3 S. 1 HwO

Erfüllt die Fusionsinnung sämtliche Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 S. 1 und 2 HwO und alle weiteren materiellen Vorgaben der HwO, haben die Innungen einen Rechtsanspruch gegen die Handwerkskammer auf Genehmigung der Fusionsatzung, wenn zusätzlich die oben genannten formellen Voraussetzungen erfüllt sind. Einen Grundsatz, wonach Fachinnungen gegenüber Sammelinnungen vorrangig sind, kennt die HwO nicht.

Der Anspruch gegen die Handwerkskammer auf Genehmigung der Fusionsatzung kann von jeder Innung mittels Verpflichtungsklage geltend gemacht werden. Entscheidungen der Handwerkskammer über die Genehmigung der Satzungs- und Fusionsbeschlüsse sind Verfahrenshandlungen i.S.d. § 44a VwGO und verwaltungsgerichtlich nicht isoliert überprüfbar. Sie werden verwaltungsgerichtlich im Rahmen der Klage auf Erteilung der Satzungs- genehmigung kontrolliert. Dritte können die Entscheidungen der Handwerkskammer nicht isoliert angreifen. Ihnen steht nur die Möglichkeit eines Normenkontrollantrages nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO offen.

bb) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes, § 52 Abs. 3 S. 2 HwO

Die Prüfung und Entscheidung, ob sämtliche in § 52 HwO genannten gebietsrelevanten Kriterien erfüllt sind, obliegt ausschließlich der obersten

Landesbehörde. Dies gilt auch für das Erfordernis eines Ausnahmegrundes, der es rechtfertigt, von § 52 Abs. 3 S. 1 HwO abzuweichen. Sind alle genannten Kriterien erfüllt, steht der obersten Landesbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO ein Genehmigungsermessen zu. Da ein kammerbezirksüberschreitender Innungsbezirk gesetzlich nicht gewollt ist, stellt es keinen Ermessenfehler dar, wenn die fusionswilligen Innungen auf eine realistische Möglichkeit von Zusammenschlüssen innerhalb des Kammerbezirks verwiesen werden. Insoweit gilt der Grundsatz „kammerbezirksinterne Sammelinnung vor kammerbezirksüberschreitender Fachinnung“. Bei der behördlichen Ermessensausübung müssen auch nachteilige Auswirkungen der beabsichtigten Fusion für andere Innungen und die Kreishandwerkerschaften berücksichtigt werden. Weil die HwO kein Gebot geografisch zusammenhängender Innungsbezirke kennt, stellt es einen Ermessenfehler dar, wenn die Bezirksabgrenzung mit dem Argument des nicht zusammenhängenden Innungsbezirks verweigert wird, ohne dass hieraus folgende negative Auswirkungen benannt werden.

Die fusionswilligen Innungen können Verpflichtungsklage (mit Bescheidungsantrag) erheben, um die Erteilung der behördlichen Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO durchzusetzen. Weigert sich die zuständige Handwerkskammer, die Fusionsatzung analog § 56 Abs. 1 HwO zu genehmigen, obwohl die oberste Landesbehörde die Bezirksabgrenzung genehmigt hat, besteht für die Innungen die Möglichkeit einer Verpflichtungsklage gegen die Handwerkskammer. Die Genehmigungen der Satzungs- und Fusionsbeschlüsse der anderen Handwerkskammern sind keine bloßen Verfahrenshandlungen i.S.d. § 44a S. 1 VwGO, sondern selbständige Verwaltungsakte, deren Erlass mittels Verpflichtungsklage durchsetzbar ist. Dritte können die behördliche Genehmigungserteilung bis zum Abschluss des Fusionsverfahrens mittels Anfechtungsklage angreifen. Nach Abschluss des Fusionsverfahrens besteht nur noch die Möglichkeit eines Normenkontrollantrages zur Überprüfung der Fusionsatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Die Rechtmäßigkeit der Bezirksabgrenzung darf in diesen Fällen nur noch geprüft werden, wenn die behördliche Genehmigung nach § 52 Abs. 3 S. 2 HwO nicht bestandskräftig ist.

cc) Landesüberschreitende Fusionen, § 52 Abs. 3 S. 3 HwO

Im Wesentlichen gelten die Ausführungen zur Bildung von landesüberschreitenden Innungen sub 6. sowie zu den kammerbezirksüberschreitenden Fusionen oben sub bb). Landesüberschreitende Fusionen bedürfen wegen der Atypik landesunmittelbarer Körperschaften mit landesübergreifender unmittelbarer örtlicher und sachlicher Zuständigkeit eines ganz besonders gewichtigen Ausnahmegrundes. Auch hier gilt wieder der Grundsatz „lan-

desinterne Sammelinnung vor landesüberschreitender Fachinnung“. Die Entscheidungen der Einvernehmensbehörden sind wiederum nur im Rahmen von Verpflichtungs- und Anfechtungsklagen gegen die Genehmigungsbehörde (bzw. ihren Rechtsträger) inzident überprüfbar. Gleiches gilt für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr.2 VwGO zur Überprüfung der Fusionssatzung oder entsprechende Feststellungsklagen nach § 43 VwGO, wenn die Entscheidung der Genehmigungsbehörde nach § 52 Abs. 3 S. 3 HwO über die Bezirksabgrenzung noch nicht bestandskräftig ist.

II. Kreishandwerkerschaften

1. Bezirkszuschnitt

Streng voneinander zu unterscheiden sind der Mitgliedsbezirk einerseits und der Aufgaben- und Tätigkeitsbezirk andererseits. Der Mitgliedsbezirk einer Kreishandwerkerschaft besagt, dass alle Innungen, die in diesem Gebiet ihren Sitz haben, Mitglieder dieser Kreishandwerkerschaft sind. Aus § 86 S. 1 HwO wird abgeleitet, dass der Mitgliedsbezirk grundsätzlich aus dem Gebiet eines Stadt- oder Landkreises besteht. Demgegenüber umfasst der Tätigkeits- und Aufgabenbezirk einer Kreishandwerkerschaft sämtliche Bezirke der Mitgliedsinnungen. § 86 HwO bezieht sich lediglich auf die Abgrenzung des Mitgliedsbezirks. Obwohl § 89 HwO nicht auf § 52 HwO verweist, sind auch kammer- und landesüberschreitende Mitgliedsbezirke nicht ausgeschlossen.

2. Fusionen von Kreishandwerkerschaften

a) Kammerbezirksinterne Fusionen

aa) Fusionsverfahren

Jede Mitgliederversammlung der fusionierenden Kreishandwerkerschaften muss mit der Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 89 Abs. 1 Nr. 4 HwO die gemeinsame Fusionssatzung beschließen sowie einen Fusionsbeschluss mit der Mehrheit des § 62 Abs. 2 S. 3 oder 4 HwO fassen. Die Satzungs- und Fusionsbeschlüsse bedürfen der Genehmigung durch die Handwerkskammer.

bb) Materiell-rechtliche Aspekte

Die Zulassung einer von § 86 S. 1 HwO abweichenden Abgrenzung des Mitgliedsbezirks bedarf eines Ausnahmegrundes. Erst dann ist das Genehmigungsermessen der Handwerkskammer nach § 86 S. 2 HwO eröffnet. Als Ausnahmegrund kommt lediglich der Aspekt der (gesteigerten) Leistungskraft in Betracht. Kreishandwerkerschaften müssen nicht zwingend über einen geografisch zusammenhängenden Mitgliedsbezirk verfügen. Nachteilige Folgen eines nicht zusammenhängenden Mitgliedsbezirks sind aber von

der Handwerkskammer spätestens bei der Ausübung des Genehmigungsermessens zu berücksichtigen. Der prinzipiellen Beschränkung des Mitgliedsbezirks nach § 86 S. 1 HwO kommt im Vergleich zur gesetzlichen Regelung des Innungsbezirks nach § 52 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 HwO eine gesteigerte Bedeutung zu. Deshalb sind an die Zulassung eines von § 86 S. 1 HwO abweichenden Zuschnitts des Mitgliedsbezirks besonders strenge Anforderungen zu stellen. Die Ablehnung eines solchen abweichenden Bezirks dürfte im Ergebnis nur sehr selten rechtswidrig sein.

cc) Rechtsschutz

Die fusionswilligen Kreishandwerkerschaften haben gegen die Handwerkskammer einen Anspruch auf fehlerfreie Ausübung ihres Genehmigungsermessens nach § 86 S. 2 HwO, den sie im Wege der Verpflichtungsklage mit Bescheidungsantrag geltend machen können. Von einer Fusion nachteilig betroffene Dritte haben nur die Möglichkeit eines Normenkontrollantrages nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zur Überprüfung der Fusionsatzung oder einer Feststellungsklage nach § 43 VwGO.

b) Kammerbezirksüberschreitende Fusionen innerhalb eines Landes

aa) Fusionsverfahren

Trotz des fehlenden Verweises in § 89 HwO auf § 52 HwO ist § 52 Abs. 3 S. 1 und 2 HwO analog anwendbar. Deshalb prüft ausschließlich die oberste Landesbehörde alle für die Abgrenzung des Mitgliedsbezirks relevanten Aspekte, insbesondere, ob ein Ausnahmegrund für einen kammerüberschreitenden Mitgliedsbezirk besteht, und trifft eine Ermessensentscheidung, ob sie diese Bezirksabgrenzung genehmigt. An diese Entscheidung sind alle am Fusionsverfahren beteiligten Handwerkskammern gebunden.

Die für die fusionswilligen Kreishandwerkerschaften jeweils zuständigen Handwerkskammern prüfen die formelle Rechtmäßigkeit der von ihren Kreishandwerkerschaften gefassten Satzungs- und Fusionsbeschlüsse und müssen diese genehmigen, wenn sie formell rechtmäßig sind. Diejenige Handwerkskammer, in deren Bezirk der Sitz der Fusionskreishandwerkerschaft liegen soll, prüft zusätzlich die materielle Rechtmäßigkeit der Fusionsatzung mit Ausnahme der Bezirksabgrenzung. Ist die Satzung rechtmäßig, muss sie von der Handwerkskammer gem. § 89 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 56 Abs. 1 HwO genehmigt werden.

bb) Materiell-rechtliche Aspekte und Rechtsschutz

Hinsichtlich der von der obersten Landesbehörde zu beachtenden materiell-rechtlichen Aspekte gelten die Ausführungen zu kammerbezirksinternen Fusionen.

Die Kreishandwerkerschaften können ihren Anspruch gegen die oberste Landesbehörde auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die beantragte Bezirksabgrenzung im Wege der Verpflichtungsklage mit Bescheidungsantrag geltend machen. Ansprüche gegen die Handwerkskammern auf Genehmigung der Satzungs- und Fusionsbeschlüsse sowie auf Genehmigung der Fusionsatzung können ebenfalls mittels Verpflichtungsklage geltend gemacht werden.

Durch die Fusion nachteilig betroffene Dritte können gegen die Genehmigung der Bezirksabgrenzung durch die oberste Landesbehörde bis zum Abschluss des Fusionsverfahrens Anfechtungsklage erheben. Danach ist nur noch ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO möglich.

c) Landesüberschreitende Fusionen

aa) Fusionsverfahren

Ein landesüberschreitender Mitgliedsbezirk bedarf analog § 52 Abs. 3 S. 3 HwO der Genehmigung derjenigen obersten Landesbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Sitz der Fusionskreishandwerkerschaft liegen soll. Die Genehmigung darf erst erteilt werden, wenn die anderen obersten Landesbehörden derjenigen Länder, auf deren Gebiet sich der Mitgliedsbezirk auch erstrecken soll, analog § 52 Abs. 3 S. 3 HwO ihr Einvernehmen erteilt haben. Für das Fusionsverfahren im Übrigen gelten die Ausführungen zu kammerbezirksüberschreitenden Fusionen innerhalb eines Landes.

bb) Materiell-rechtliche Aspekte und Rechtsschutz

Jede beteiligte oberste Landesbehörde prüft selbständig die materiellen Voraussetzungen eines landesüberschreitenden Mitgliedsbezirks und trifft eine Ermessensentscheidung, ob sie den Bezirkszuschnitt genehmigt bzw. ihr Einvernehmen erteilt. Landesüberschreitende Mitgliedsbezirke müssen die absolute Ausnahme sein. Die Ablehnung eines solchen Bezirkszuschnitts durch eine oberste Landesbehörde dürfte im Ergebnis kaum jemals rechtswidrig sein.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes zur Durchsetzung und zur Verhinderung von Fusionen kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu Fusionen von Kreishandwerkerschaften innerhalb eines Landes und vor allem zu landesüberschreitenden Innungsfusionen verwiesen werden.

Literaturverzeichnis

Bryde, Brun-Otto

Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46
(1988), 181

Detterbeck, Steffen

Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht,
15. Aufl. 2017

ders.

Handwerksordnung, 4. Aufl. 2008

Dohrn, Max-Jürgen

Die Vereinigung von Handwerksinnungen, GewArch 1968, 156

Dürr, Wolfram

Überlebensfähigkeit von Innungen und Kreishandwerkerschaften?,
2010

ders.

Kreishandwerkerschaften – Eine Nachlese, GewArch 2010, 102

ders.

Zum Recht der Innungen und Kreishandwerkerschaften, GewArch
2009, 54 und 157

Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.)

Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016

Erbguth, Wilfried

Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2016

Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias

Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2015

- Eyermann, Erich/Fröhler, Ludwig* (Begr.)
Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl. 2014
- Fröhler, Christine*
Probleme bei Gebietsänderungen von Innungen, GewArch 1983, 256
- Fröhler, Ludwig*
Urteilsanmerkung, GewArch 1962, 92
- Fröhler, Ludwig/Dannbeck, Siegmund*
Das Recht der Handwerksinnung, 1959
- Fröhler, Ludwig/Kormann, Joachim*
Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976
- dies.*
Die Auswirkungen staatlicher Gebietsreformen auf den Bezirk von Handwerksinnungen, GewArch 1976, 313
- Gern, Alfons*
Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003
- Hartmann, Karl/Philipp, Franz*
Handwerksrecht, Handwerksordnung, 1954
- Haverkate, Görg*
Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), 217
- Hofmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/
Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.)
Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012
- Honig, Gerhart/Knörr, Matthias*
Handwerksordnung, 4. Aufl. 2008

Honig, Gerhart/Knörr, Matthias/Thiel, Markus
Handwerksordnung, 5. Aufl. 2017

Hornmann, Gerhard
Hessische Bauordnung, 2004

Ipsen, Jörn
Staatsrecht I, 28. Aufl. 2016

Kämmerer, Jörn Axel
Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2016

Kloepfer, Michael
Verfassungsrecht I, 2011

Kolbenschlag, Heinrich/Leßmann, Kurt/Stücklen, Richard
Die neue Handwerksordnung, 1954

Kopp, Ferdinand O./Schenke, Wolf-Rüdiger
Verwaltungsgerichtsordnung, 23. Aufl. 2017

Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich
Verwaltungsverfahrensgesetz, 18. Aufl. 2017

Kormann, Joachim
Rechtsanspruch der Innung auf Genehmigung oder Ermessensent-
scheidung der Handwerkskammer?, GewArch 1996, 41

Kreppner, Oskar
Auswirkungen der Gebietsreform auf die Handwerksinnungen,
GewArch 1971, 121

Leisner, Walter Georg
Handwerksordnung, 2016

ders.

Die Gründung einer eigenständigen Innung durch eine Fachgruppe nach vorheriger Ausgliederung aus einer Sammelinnung, 2012

Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.)

Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1,
3. Aufl. 2007

Maurer, Hartmut

Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011

Mayer, Franz/Kopp, Ferdinand O.

Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1985

Meyer, Hans

Aussprache, VVDStRL 46 (1988), 288

Meyer, Werner

Regionale Kammergliederungen, GewArch 2006, 227

Meyer, Werner/Diefenbach, Wilhelm

Handwerkskammern, andere Wirtschaftskammern und Berufskammern, 2005

Peine, Franz-Joseph

Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2014

Perkuhn, Fritz

Die Zusammenlegung (Verschmelzung, Fusion) von Handwerksinnungen, GewArch 1966, 5

Redker, Konrad/v. Oertzen, Hans-Joachim (Begr.)

Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2014

Reimer, Franz

Juristische Methodenlehre, 2016

Roellecke, Gerd

Bezirke der Handwerksinnungen und Änderungen der Stadt- und Landkreisgrenzen, GewArch 1987, 105

Schmidt, Patrick

Zulässigkeit und Gestaltung einer Fusion von Handwerksinnungen, GewArch 2006, 451

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang (Hrsg.)

Verwaltungsgerichtsordnung, Loseblatt, Stand: 32. Egl. Oktober 2016

Schwannecke, Holger (Hrsg.)

Die Deutsche Handwerksordnung, Loseblatt, Stand: 50. Lfrg. März 2016

Schwindt, Hans

Kommentar zur Handwerksordnung, 1954

Siegert, Albrecht/Musielak, Hans-Joachim

Das Recht des Handwerks, 2. Aufl. 1984

Sodan, Helge/Ziekow, Jan

Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016

dies. (Hrsg.)

Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. 2015

Steffens, Heinz

Gesetz zur Ordnung des Handwerks, 1956

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael

Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014

Thieme, Werner

Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004

Wagener, Frido

Maßstäbe für die Abgrenzung von Handwerksbezirken,
GewArch 1973, 73

ders.

Neubau der Verwaltung, 1969

Wallerath, Maximilian

Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009

Will, Martin

Das aktive und passive Wahlrecht sowie deren Übertragbarkeit in
den Selbstverwaltungskörperschaften des Handwerks, 2017

ders.

Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried

Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010

Ziekow, Jan

Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2016

Zimmermann, Eric

Zwangsfusion von deckungsgleichen Innungen, GewArch 2006, 274