



Moritz Schumacher

## **Fremdgeschäftsführung in der Handwerksorganisation**

**Zur Statthaftigkeit der Führung von Geschäften der Innungs-  
verbände und sonstiger Vereinigungen durch Kreishand-  
werkerschaften bzw. von Geschäften der Innungen durch  
Innungsverbände**

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



sowie die  
Wirtschaftsministerien  
der Bundesländer

Die Erstattung der vorliegenden Untersuchung stellt keine Rechtsdienstleistung gemäß § 2 I RDG dar. Die Stellungnahme ist Meinung des Verfassers, für die keine Haftung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes übernommen wird.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

**2023**

**Ludwig-Fröhler-Institut**  
Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut

**Wiss. Mit. Moritz Schumacher**

# **Fremdgeschäftsführung in der Handwerksorganisation**

**Zur Zulässigkeit der Führung von Geschäften der Innungsverbände und sonstiger Vereinigungen durch Kreishandwerkerschaften bzw. von Geschäften der Innungen durch Innungsverbände**

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	1
II.	Der geregelte Fall der Fremdgeschäftsführung in § 87 Nr. 5 HwO.....	3
III.	Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen Vereinigungen durch die Kreishandwerkerschaften .....	6
1.	Übernahme als verpflichtende Aufgabe .....	6
a)	Kein Fall von § 87 Nr. 5 HwO.....	6
aa)	Planwidrige Regelungslücke .....	7
bb)	Vergleichbare Interessenlage .....	7
b)	Unterstützung von Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen (§ 87 Nr. 3 HwO).....	8
c)	Grundsatz der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG, § 4 Abs. 1 VwVfG) .....	10
d)	Grundsatz der Handwerkstreue.....	10
2.	Übernahme als freiwillig Aufgabe .....	11
a)	Abschließende Aufzählung der Aufgaben in § 87 HwO? .....	12
b)	Anforderungen an die Wahrnehmung weiterer Aufgaben durch die Kreishandwerkerschaft .....	13
aa)	Sach- und Ortsbezug .....	14
bb)	Keine Beeinträchtigung der übrigen Aufgaben der Kreishandwerkerschaft .....	16
3.	Ergebnis.....	17
IV.	Übernahme der Geschäftsführung von Innungen durch Innungsverbände statt durch die Kreishandwerkerschaft.....	19
1.	Übernahme als gesetzlich zugewiesene Aufgabe.....	19
a)	Fall von § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO? .....	19
b)	Grundsatz der Amtshilfe und Grundsatz der Handwerkstreue? .....	20
2.	Übernahme als ungeschriebene Aufgabe der Innungsverbände.....	20
3.	Grenzen der Übernahme (insbesondere Anforderungen an den Verwaltungssitz) .....	22
4.	Ergebnis.....	25

V. Ergebnis.....	26
Literaturverzeichnis.....	28

## **I. Einleitung**

In der Praxis führen teilweise Kreishandwerkerschaften die Geschäfte von Landes- und Bundesinnungsverbänden sowie von anderen handwerksnahen und/oder arbeitgebernahen Verbänden. Es wird jedoch teilweise in Zweifel gezogen, ob die Kreishandwerkerschaften hierfür zuständig sind, da diese Aufgabe nicht explizit in § 87 HwO genannt wird. Dennoch halten sich die Handwerkskammern bisher zurück und untersagen die Führung der Geschäfte nicht.

Ein zweites Problem im Rahmen der Fremdgeschäftsführung stellt sich in ähnlichem Kontext. Während auf Ansuchen der Innungen im gesetzlichen Regelfall die Kreishandwerkerschaften die Geschäfte für die Innungen führen, kommt es auch vor, dass dies durch einen Landes- oder Bundesinnungsverband übernommen wird. Dies hat zur Folge, dass der Verwaltungssitz in der Regel nicht mehr im Innungsbezirk liegt, sodass Rechts- und Verwaltungssitz auseinanderfallen.

Durch die Forschungsarbeit sollen im Interesse der Rechtssicherheit zwei Fragen geklärt werden:

- (1) Unter welchen Voraussetzungen ist die Geschäftsführung von Vereinen durch die Kreishandwerkerschaft zulässig; ist dies insbesondere immer dann der Fall, wenn die Ziele des Vereins nicht gegen die Interessen des Handwerks verstoßen (III.)?
- (2) Können die Innungen die Geschäftsführung an Landes- oder Bundesinnungsverbände übertragen und welche Mindestanforderungen sind dabei an einen physischen Sitz im Innungsbezirk zu stellen (IV.)?

Hierzu erscheint zunächst ein kurzer Überblick über die genannten Handwerksorganisationen geboten. Bei den Innungen (§§ 52 bis 78 HwO) handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, in denen sich Inhaber von Betrieben des gleichen oder sich fachlich und wirtschaftlich nahestehenden Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes zur Förderung ihrer gemeinsamen gewerblichen Interessen zusammenschließen können. Die Mitgliedschaft in den Innungen ist freiwillig, es besteht jedoch ein Aufnahmeanspruch. Der Innungsbezirk soll sich mindestens mit dem eines Stadt- bzw. Landkreises decken. Die Innungen können sich auf Landes- und Bundesebene zu privat-rechtlich organisierten Innungsverbänden (§§ 79 bis 85 HwO) zusammenschließen. Die Mitgliedschaft in ihnen ist freiwillig. Alle Handwerksinnungen eines Stadt- oder Landkreises bilden die als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgestalteten Kreishandwerkerschaft (§§ 86 bis 89 HwO), die insbesondere die Aufgabe hat, das Gesamtinteresse des selbständigen Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes im Bezirk zu

vertreten und die Innungen in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Die Mitgliedschaft der Innungen in der Kreishandwerkerschaft ist verpflichtend.

## II. Der geregelte Fall der Fremdgeschäftsführung in § 87 Nr. 5 HwO

Die Übernahme der Führung von Geschäften einer Handwerksorganisation durch eine andere Handwerksorganisation ist gesetzlich explizit nur für einen ganz bestimmten Fall geregelt. Nach § 87 Nr. 5 HwO hat die Kreishandwerkerschaft „die Geschäfte der Handwerksinnungen auf deren Ansuchen zu führen“. Der Gesetzgeber hat den Fall, dass die Kreishandwerkerschaft auch Geschäfte von anderen Verbänden wahrnehmen möchte, in der HwO ebenso wenig bedacht wie den Fall, dass die Innung statt der Kreishandwerkerschaft den Landes- oder Bundesinnungsverband mit der Geschäftsführung beauftragen würde. Jedenfalls gibt es keine dem § 87 Nr. 5 HwO entsprechende Norm betreffend die Fremdgeschäftsführung.

Zweck der Regelung in § 87 Nr. 5 HwO ist die Entlastung der Handwerksinnungen.<sup>1</sup> Durch die gebündelte Geschäftsführung mehrerer Handwerksinnungen entsteht bei der Kreishandwerkerschaft ein Synergie- und Skaleneffekt, sodass geringere Kosten anfallen. Grundsätzlich ist für die Geschäftsführung der Handwerksinnung gem. § 66 Abs. 3 S. 1 HwO deren Vorstand zuständig.<sup>2</sup> Da die Mitglieder des Vorstands einer Handwerksinnung gem. § 66 Abs. 4 HwO aber ehrenamtlich und unentgeltlich tätig sind, kann diesen nur ein gewisser Arbeitsumfang zugemutet werden. Zur Entlastung des Vorstandes kann sich dieser zwar eines (hauptamtlichen) Geschäftsführers und einer nachgelagerten Geschäftsstelle bedienen.<sup>3</sup> Gerade bei kleineren Handwerksinnungen kann jedoch der Zeit- und Arbeitsaufwand für die Führung der Geschäfte einerseits so groß sein, dass die ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder dies nicht stemmen können, andererseits wiederum nicht derart umfangreich sein, dass sich die Einstellung eines hauptamtlichen Geschäftsführers lohnen würde bzw. finanziell möglich wäre.

Dieses Problem wird durch die gebündelte Führung von Geschäften mehrerer Handwerksinnungen durch die Kreishandwerkerschaft infolge von Synergieeffekten kostengünstig gelöst. Im Ergebnis soll durch diese Regelung der Fremdgeschäftsführung eine finanzielle Überlastung der Innungen und damit auch der Innungsmitglieder als Beitragszahler verhindert und folglich einen Beitrag zum Fortbestand der Innungen geleistet werden.

---

<sup>1</sup> Der Normzweck mag derart einleuchtend und klar sein, dass sich hierzu keine Ausführungen in Schrifttum und Rechtsprechung finden lassen. Auch in der Gesetzesbegründung wird nicht näher auf den Normzweck eingegangen, vielmehr als selbsterklärend angesehen, vgl. zu BT-Drs. 1/4172, S. 9. Lediglich *Hartmann/Philipp*, HwO, 1954, § 80 Ziffer 2 schreibt, dass „die Übernahme der Geschäftsführung der Innungen [...] insbesondere für die wirtschaftlich schwächeren Innungen von großer Bedeutung ist“.

<sup>2</sup> Vgl. *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 66 Rn. 42.

<sup>3</sup> Dies ist in der HwO zwar nicht ausdrücklich geregelt, jedoch geht § 66 Abs. 3 S. 2 HwO davon aus, dass ein Geschäftsführer existieren kann; vgl. auch *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 66 Rn. 28, 33.

Zu klären bleibt, auf welche Innungen die Vorschrift anzuwenden ist. Der Wortlaut des § 87 Nr. 5 HwO spricht nur von Geschäften „der Handwerksinnung“. Hieraus ist weder eine Beschränkung dahingehend, dass die Kreishandwerkerschaften nur zur Übernahme der Geschäfte von Mitgliederinnungen verpflichtet sind, noch die Öffnung zu erkennen, dass die Verpflichtung auch gegenüber sog. „bezirksfremden“ Innungen gilt.<sup>4</sup> In dem vorausgehenden § 86 HwO ist die Rede von „Handwerksinnungen, die in einem Stadt- oder Landkreis ihren Sitz haben“ und zusammen die Kreishandwerkerschaft bilden. Auch in § 87 Nr. 1 HwO wird von den „Handwerksinnungen ihres Bezirks“ gesprochen. Systematisch kann man deshalb davon ausgehen, dass in § 87 Nr. 5 HwO dieselben Handwerksinnungen gemeint sind. Auch aus teleologischer Sicht ist diesem Ergebnis zuzustimmen, bildet doch die Kreishandwerkerschaft eine Art Dachorganisation der ihr angehörenden Innungen des Bezirks, für deren Interessen sie sich gem. § 87 Nr. 1 HwO einzusetzen hat.<sup>5</sup> Aus dem systematischen Zusammenhang sowie dem teleologischen Hintergrund, dass die Kreishandwerkerschaft alle Innungen ihres Bezirks vereinigt, muss man zu dem Schluss kommen, dass die Verpflichtung nur gegenüber den Mitgliederinnungen besteht. Dieser Gedanke wird auch dadurch verstärkt, dass die Kreishandwerkerschaften nicht in Konkurrenz um die Führung der Geschäfte von Innungen zueinander treten sollen.<sup>6</sup> § 87 Nr. 5 HwO umfasst damit nicht die Übernahme der Geschäfte von „bezirksfremden“ Innungen.<sup>7</sup>

Hieraus kann gefolgert werden, dass der gesetzliche Regelfall der Fremdgeschäftsführung die unter der zweiten Forschungsfrage auftauchende Problematik des Auseinanderfallens von Rechts- und Verwaltungssitz in unterschiedliche Bezirke nicht kennt. Denn nach den gesetzgeberischen Vorstellungen soll sich der Innungsbezirk gem. § 52 Abs. 2 S. 2 HwO mindestens über eine kreisfreie Stadt bzw. einen Landkreis und gem. § 52 Abs. 3 HwO grundsätzlich maximal über den Bezirk der Handwerkskammer erstrecken. Der Bezirk der Kreishandwerkerschaft umfasst dagegen nach § 86 HwO grundsätzlich nur einen Stadt- oder Landkreis. Mithin

---

<sup>4</sup> Vgl. *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (489).

<sup>5</sup> Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 86 Rn. 3; ähnlich *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 17; *Leisner*, Die körperschaftliche Rechtsform bei Innungen, Kreishandwerkerschaften und Landesinnungsverbänden: Öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Status?, 2010/11, S. 97 f.; *Leisner*, GewArch 2011, 470 (477 f.); ausführlich hierzu *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (489 f.), wonach „ein das Recht der Kreishandwerkerschaft prägender Gedanke der ‚Territorialität‘ bzw. ‚Regionalität‘“ besteht, der als „rechtlich bindende[s] ‚Territorialitätsprinzip‘“ gedeutet werden kann“.

<sup>6</sup> Die Übernahme erfolgt in der Regel entgeltlich und stellt eine nicht unerhebliche Einnahmequelle der Kreishandwerkerschaften dar.

<sup>7</sup> Vgl. *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (489).

deckt sich der Innungsbezirk mit dem der Kreishandwerkerschaft oder ist tendenziell eher größer. In diesem Fall ist es deshalb nicht denkbar, dass durch die Geschäftsführung durch die Kreishandwerkerschaft der Verwaltungssitz außerhalb des Innungsbezirkes liegt.

### **III. Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen Vereinigungen durch die Kreishandwerkerschaften**

Ob Kreishandwerkerschaften auch die Geschäftsführung für Innungsverbände oder andere Vereinigungen wahrnehmen dürfen, richtet sich danach, ob dies vom Aufgabenbereich der Kreishandwerkerschaft gedeckt ist. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft ist die Kreishandwerkerschaft nicht derart frei in der Auswahl ihrer Aufgaben wie etwa ein privatrechtlicher Verein, aus dem die Mitglieder jederzeit austreten können.<sup>8</sup>

Vorrangig ist zu prüfen, (1.) ob die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstiger handwerks- bzw. arbeitgebernaher Vereinigungen zu den Pflichtaufgaben der Kreishandwerkerschaft gehört. Ist dies der Fall, so bestünde für die Kreishandwerkerschaft die Rechtspflicht, die Geschäftsführung (auf Ansuchen) zu übernehmen. Stellt die Übernahme hingegen keine verpflichtende Aufgabe dar, ist zu ermitteln, (2.) ob die Kreishandwerkerschaft diese Aufgabe freiwillig übernehmen kann.

#### **1. Übernahme als verpflichtende Aufgabe**

Zunächst ist zu prüfen, ob die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstiger Vereinigungen durch die Kreishandwerkerschaft eine ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ist. Dies kann sich aus dem Aufgabenkatalog in § 87 HwO (eventuell in analoger Anwendung) oder aus dem Grundsatz der Amtshilfe oder der Handwerkstreue ergeben.

##### **a) Kein Fall von § 87 Nr. 5 HwO (analog)**

Aus dem gesetzlich geregelten Regelfall der Fremdgeschäftsführung nach § 87 Nr. 5 HwO, wonach die Kreishandwerkerschaften die Geschäftsführung der Innungen auf deren Ansuchen zu übernehmen haben, ergibt sich unmittelbar nicht die Aufgabe, auch die Geschäftsführung für sonstige Vereinigungen zu übernehmen. Der Wortlaut ist insoweit klar und lässt keinen Raum für eine Auslegung, wonach auch andere Organisationen als Innungen hierunter fallen.

Zu prüfen ist jedoch, ob diese Regelung nicht auch analog anwendbar wäre. Dies setzt voraus, dass eine planwidrige Regelungslücke sowie eine vergleichbare Interessenlage bestehen und die Rechtsfolge übertragbar ist.<sup>9</sup> Dies erscheint zumindest für die Innungsverbände nicht ausgeschlossen, wohingegen bei anderen handwerks- und arbeitgebernahen Organisationen, die

---

<sup>8</sup> Vgl. *Detterbeck*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 87 Rn. 1; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 18; *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 87 Rn. 3; *Brandt*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 EL März 2023, § 87 Rn. 1.

<sup>9</sup> Vgl. *Schmidt*, VerwArch 97 (2006), 139 (142 ff.), wobei der Übertragbarkeit der Rechtsfolgen nur eine eingeschränkte Abgrenzungsfunktion zukommt. Im vorliegenden Fall ist die Übertragbarkeit jedoch unproblematisch.

willkürlich gegründet werden können und gesetzlich nicht in der HwO verankert sind, eine planwidrige Regelungslücke ausscheidet.

#### **aa) Planwidrige Regelungslücke**

Für die Innungsverbände könnte eine Regelungslücke bestehen. Trotz Verortung in der HwO besteht keine Regelung, wonach diese Verbände ihre Geschäftsführung auf Dritte auslagern können. Aus § 83 Abs. 1 Nr. 4 HwO ergibt sich, dass – obwohl es sich bei den Innungsverbänden gem. § 80 S. 1 HwO um juristische Personen des Privatrechts handelt – die Vorschriften über das Vereinsrecht nicht vollumfänglich anwendbar sind, vielmehr nur auszugsweise darauf zurückzugreifen ist. Bei den Innungsverbänden handelt es sich damit um eine „atypische Erscheinungsform der juristischen Person des Privatrechts“.<sup>10</sup> Nach § 83 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 HwO sind auf die Innungsverbände insbesondere im Zusammenhang mit der internen Organisation die Regelungen der Handwerksinnungen in weiten Teilen anwendbar. Dies umfasst mit § 66 HwO auch die Regelung in Bezug auf den Vorstand. Daraus kann man schlussfolgern, dass der Gesetzgeber für die Geschäftsführung der Innungsverbände grundsätzlich dieselbe Regelung etablieren wollte, wie sie für die Handwerksinnungen besteht. Die Regelungslücke ergibt sich daraus, dass die Möglichkeit der Übernahme der Geschäftsführung der Handwerksinnungen durch die Kreishandwerkerschaften nicht in den Organisationsvorschriften der Handwerksinnung zu finden ist, wo man sie systematisch vermuten würde, sondern ausschließlich im Aufgabenkatalog der Kreishandwerkerschaft. Es ist deshalb zumindest nicht ausgeschlossen, dass sich der Gesetzgeber infolge der umfassenden Verweisung auf die Regelungen zum Vorstand und damit auch der Geschäftsführung der Innungen der fehlenden Möglichkeit der Übertragung nicht bewusst war.<sup>11</sup> Eine planwidrige Regelungslücke kann damit angenommen werden.

#### **bb) Vergleichbare Interessenlage**

Fraglich ist hingegen, ob auch eine vergleichbare Interessenlage besteht. Dafür spricht, dass aufgrund der weitgehenden gesetzlichen Verweisung auf das Recht der Handwerksinnungen die Innungsverbände diesen in der Organisation ähnlich sind. Auch wenn die Innungsverbände in der Regel größer und damit ressourcenstärker sind, kann bei eher „exotischeren“ Handwerken auch bei Innungsverbänden eine vergleichbare Lage eintreten, dass der Arbeitsaufwand eine eigene Geschäftsführung nicht rechtfertigt oder eine solche finanziell nicht stemmbar ist.

Dagegen spricht jedoch bereits, dass von der Ausnahme nicht auf die Regel geschlossen werden darf und damit die vergleichbare Interessenlage bereits regelmäßig nicht vorliegt. Außerdem

---

<sup>10</sup> BVerfGE 68, 193 (213).

<sup>11</sup> Insoweit könnte also eine sog. „indifferente Lücke“ vorliegen, vgl. hierzu *Schmidt*, VerwArch 97 (2006), 139 (143).

hätte die analoge Anwendung zur Folge, dass sich der Innungsverband eine beliebige Kreishandwerkerschaft in seinem Bezirk aussuchen könnte, die zur Übernahme der Geschäftsführung für das gesamte Landes- oder Bundesgebiet verpflichtet wäre. Diese Aufgaben sind in ihrem Umfang deutlich weitreichender als die von einzelnen Innungen. Für derartige Aufgaben sind die Kreishandwerkerschaften in der Regel jedoch nicht ausgestattet.

Ausschlaggebender Unterschied, der gegen eine vergleichbare Interessenlage spricht, ist, dass die Handwerksinnungen Mitglieder der Kreishandwerkerschaft sind, die Innungsverbände hingegen nicht. Die Kreishandwerkerschaft hat als Zusammenschluss der Handwerksinnungen vor allem den Zweck, die Interessen der Mitglieder zu fördern.<sup>12</sup> Es wäre auch von der bezirklichen Abgrenzung näherliegend, dass die Innungsverbände die Geschäfte durch ihre Dachorganisation führen lassen (etwa durch die Arbeitsgemeinschaften der Kreishandwerkerschaften der Länder oder den Bundesverband der Kreishandwerkerschaften). Hier wäre die Vergleichbarkeit eher gegeben. Eine vergleichbare Interessenlage mit den Handwerksinnungen besteht mithin nicht.

**b) Unterstützung von Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen (§ 87 Nr. 3 HwO)**

Die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- und arbeitgebernahen Organisationen könnte jedoch unter die Aufgabenzuweisung nach § 87 Nr. 3 HwO fallen. Danach hat die Kreishandwerkerschaft Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der ihr angehörenden Handwerksinnungen zu unterstützen. Zweifelsohne vertreten und fördern Innungsverbände sowie handwerks- und arbeitgebernahe Organisation diese Interessen, darüber hinaus aber auch die Interessen von Nichtmitgliedern. Fraglich erscheint zum einen auch, ob diese Vereinigungen als „Einrichtungen“ im Sinne des § 87 Nr. 3 HwO zu qualifizieren sind, und zum anderen, ob die – auf Dauer angelegte – Übernahme der Geschäftsführung als „Unterstützung“ im Sinne der Norm anzusehen ist.

Was unter einer Einrichtung zu verstehen ist, wird in der HwO nicht näher geregelt. Ob hierunter nur unselbständige Abteilungen oder Stellen der Kreishandwerkerschaft oder auch verselbständigte Organisationen mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit fallen, kann nicht aus dem Wortlaut der Norm selbst beantwortet werden. Bisher hat sich die Rechtsprechung und Literatur

---

<sup>12</sup> Vgl. *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 17.

hauptsächlich auf die Errichtung von – unselbständigen – Inkassostellen<sup>13</sup> zur Einziehung ausstehender Werklohnforderungen der Innungsbetriebe sowie Buchstellen<sup>14</sup> zur Beratung der Innungsbetriebe in Steuersachen konzentriert. Erkennbar hat sich nur *Kormann* und *Rührmair* mit dem Begriff der „Einrichtung“ auseinandergesetzt. Nach dortiger Auffassung bezeichnet der Begriff „keine besondere Rechts- oder Organisationsform [...] und zumindest nicht ausnahmslos Gesamtheiten von Sach- und/oder Personalmitteln, die der Wahrnehmung von spezifischen Aufgaben gewidmet sind, sondern sachliche Tätigkeitsbereiche“.<sup>15</sup> Nach diesem sehr weiten Begriffsverständnis wären auch Innungsverbände und sonstige Vereinigungen mit eigener Rechtspersönlichkeit als Einrichtungen zu verstehen. Die Übernahme der Geschäftsführung durch die Kreishandwerkerschaft entlastet diese Einrichtungen. Fraglich erscheint jedoch, ob die dauerhafte oder auf Dauer angelegte Übernahme einer Aufgabe auch als Unterstützung im Sinne des § 87 Nr. 3 HwO angesehen werden kann oder ob dies nicht vielmehr über das Unterstützen hinaus geht. Letzteres ist anzunehmen, da man unter einer Unterstützung eher temporäre oder auf einen bestimmten Einzelfall beschränkte Maßnahmen versteht.<sup>16</sup> Da bei einer Übernahme die Aufgabenwahrnehmung vollkommen ausgelagert ist und die Innung insoweit überhaupt nicht mehr tätig ist, wird man kaum von einer Unterstützung sprechen können.

Darüber hinaus ist zu hinterfragen, ob der Anwendungsbereich des § 87 Nr. 3 HwO auch dann eröffnet ist, wenn die jeweilige Einrichtung auch Interessen von Dritten wahrnimmt. Der Wortlaut der Regelung sieht nämlich eine Beschränkung auf „die Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen“ – also der im Bezirk der Kreishandwerkerschaft bestehenden Innungsmitglieder – vor. Diese Eingrenzung klingt auch in der Rechtsprechung bezüglich der Steuerhilfe der Kreishandwerkerschaften an.<sup>17</sup> Innungsverbände, die aus ihrer Zusammensetzung

---

<sup>13</sup> Vgl. BVerwGE 5, 74 (77 f.); BGH, GewArch 1991, 36; OLG Hamm, GewArch 1983, 27; OLG Köln, GewArch 1986, 341; OLG München, GewArch 1990, 103; *Aberle*, GewArch 1970, 1; *Heck*, WiVerw 1999, 100; *Detterbeck*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 87 Rn. 4; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 30 ff., *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 87 Rn. 8; *Brandt*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 EL März 2023, § 87 Rn. 5.

<sup>14</sup> Vgl. BGH, GewArch 1991, 233; OLG Karlsruhe, GewArch 1993, 29; *Scholtissek*, GewArch 1991, 210; *Detterbeck*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 87 Rn. 5; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 22., *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 87 Rn. 9; *Brandt*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 EL März 2023, § 87 Rn. 5.

<sup>15</sup> *Kormann/Rührmair*, GewArch 2003, 89 (92).

<sup>16</sup> So im Ergebnis wohl auch *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 81 Rn. 4 im Hinblick auf die Unterstützungsaufgabe der Landesinnungsverbände gegenüber den Innungen, wonach der Landesinnungsverband „[b]ei der Aufgabenerfüllung [...] behilflich“ sein soll.

<sup>17</sup> In den Entscheidungen wird darauf abgestellt, dass die Steuerhilfe den Personen nur in ihrer Eigenschaft als Betriebsinhaber und damit als Innungsmitglied, jedoch nicht in privater Eigenschaft erteilt werden darf, vgl. BGH, GewArch 1991, 233 (234); OLG Karlsruhe, GewArch 1993, 29; ebenso *Scholtissek*, GewArch 1991, 210. Diese Einschränkung kann ebenso auf alle anderen Personen übertragen werden, die nicht einer Handwerksinnung im Bezirk der Kreishandwerkerschaft angehören.

zwangsläufig auch die Interessen von Personen außerhalb des Bezirkes wahrnehmen, und sonstige Vereinigungen, die eventuell auf den Bezirk begrenzt, aber die Interessen von nichtin-nungsangehörigen Personen vertreten, fallen demnach nicht mehr in den Anwendungsbereich des § 87 Nr. 3 HwO. Dieses Ergebnis ist auch mit dem *telos* der Kreishandwerkerschaft verein-bar, stellt sie doch gerade einen Zusammenschluss der Handwerksinnungen ihres Bezirks und der ihnen angehörigen Handwerksbetriebe dar. Eine *verpflichtende* Aufgabe, Organisationen zu unterstützen, die nicht ausschließlich auf die Interessen der Mitglieder der Kreishandwer-kerschaft beschränkt sind, wäre damit nicht zu vereinbaren.

#### **c) Grundsatz der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG, § 4 Abs. 1 VwVfG)**

Eine Pflicht zur Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen hand-werks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen könnte sich aus dem Grundsatz der Amtshilfe ergeben. In Art. 35 Abs. 1 GG heißt es wie folgt: „Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe“. Ähnlich wird in § 4 Abs. 1 VwVfG formuliert, wonach „[j]ede Behörde [...] anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe) [leistet]“. Amtshilfe kann nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG insbesondere dann ersucht werden, wenn aus tatsächlichen Gründen, besonders aufgrund von fehlenden erforderlichen Dienstkräf-ten oder Einrichtungen, die Amtshandlung nicht vorgenommen werden kann. Nach § 1 Abs. 4 VwVfG ist unter einer Behörde jede Stelle zu verstehen, die Aufgaben der öffentlichen Ver-waltung wahrnimmt. Unabhängig davon, ob die Kreishandwerkerschaften<sup>18</sup> und die Innungs-verbände<sup>19</sup> überhaupt als Behörden in diesem Sinne einzuordnen sind, kann der Grundsatz der Amtshilfe nicht Grundlage für die Übernahme der Geschäftsführung sein. Nach gängigem Ver-ständnis umfasst die Amtshilfe keine dauerhaften Kooperationen, sondern ist vielmehr auf ei-nen begrenzten Zeitraum reduziert.<sup>20</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine vollständige Übernahme von Aufgaben nicht von der Amtshilfe gedeckt.<sup>21</sup> Die auf Dauer angelegte Übernahme der Geschäftsführung stellt damit bereits keine Handlung dar, die unter den Grundsatz der Amtshilfe fällt.

#### **d) Grundsatz der Handwerkstreue**

Die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und handwerks- bzw. arbeitge-bernahen Vereinigungen könnte für die Kreishandwerkerschaft jedoch nach dem Grundsatz der

---

<sup>18</sup> Für die Kreishandwerkerschaften bejahend *Thiel/Schäck*, *GewArch* 2022, 488 (495); die Behördeneigenschaft iSd § 29 Abs. 3 GBO hingegen verneinend *LG Aachen, Rpfleger* 1991, 51 (51).

<sup>19</sup> Fraglich für die Innungsverbände; die freien handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen sind bereits auf-grund fehlender Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nicht als Behörden einzustufen.

<sup>20</sup> Vgl. nur *Schneider*, in: *Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht*, 3. EL August 2022, *VwVfG* § 4 Rn. 8; *Schmitz/Prell*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 30.

<sup>21</sup> Vgl. *BVerfG, NVwZ* 1983, 537 (539); *BVerfG, NVwZ* 2011, 1254 (1255).

Handwerkstreue verpflichtend sein. Die Handwerkstreue wird aus der Gesamtschau der gesetzlich geregelten Fälle zur gegenseitigen Unterstützung der Handwerksorganisationen hergeleitet.<sup>22</sup> Nach § 54 Abs. 1 Nr. 9 HwO hat die Handwerksinnung „die sonstigen handwerklichen Organisationen und Einrichtungen in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen“. Ähnlich hierzu sind die Innungsverbände nach § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO und die Kreishandwerkerschaften nach § 87 Nr. 2 HwO dazu verpflichtet, die angeschlossenen Handwerksinnungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Schließlich haben die Handwerkskammern nach § 91 Abs. 1 Nr.1 HwO die Aufgabe, „die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen“. Aus der Gesamtschau dieser Einzelbestimmungen kann „eine *allgemeine* Rechtspflicht der Handwerksorganisationen [...], sich gegenseitig zu helfen, miteinander zusammenzuarbeiten“, hergeleitet werden.<sup>23</sup>

Erkennt man den Grundsatz der Handwerkstreue an, dann ist damit noch keine konkrete Pflicht der Kreishandwerkerschaft zur Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen verbunden. Vielmehr handelt es sich bei der Handwerkstreue um einen allgemeinen Grundsatz, der dem generellen Handeln der Handwerksorganisationen zugrunde zu legen ist. Eine ganz konkrete Handlungspflicht folgt hieraus grundsätzlich nicht, sondern kommt nur ganz ausnahmsweise in Betracht, wenn jedes andere Verhalten gegen diese Verpflichtung zur gegenseitigen Förderung verstieße.<sup>24</sup> Dies ist im vorliegenden Fall jedoch nicht anzunehmen. Eine Verpflichtung der Kreishandwerkerschaft zur Übernahme der Geschäftsführung folgt deshalb nicht aus dem Grundsatz der Handwerkstreue.

## **2. Übernahme als freiwillige Aufgabe**

Eine Rechtspflicht der Kreishandwerkerschaft, die Geschäfte von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen zu führen, besteht nach den obigen Ausführungen nicht. Nichtsdestotrotz könnte die Kreishandwerkerschaft diese Aufgabe freiwillig übernehmen. Dies wäre dann möglich, wenn die Aufgabenzuweisung in § 87 HwO nicht abschließend ist und sonst keine Gründe gegen die freiwillige Übernahme sprechen.

---

<sup>22</sup> Vgl. *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 17 ff.

<sup>23</sup> *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 18; vgl. auch *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 54 Rn. 30.

<sup>24</sup> Vgl. *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 18.

### a) Keine abschließende Aufzählung der Aufgaben in § 87 HwO

Zunächst ist zu klären, ob die Aufgabenzuweisung in § 87 HwO abschließend ist. Wäre dies der Fall, könnte die Kreishandwerkerschaft keine darüberhinausgehenden Aufgaben wahrnehmen. In der Kommentarliteratur wird die Übernahme weiterer freiwilliger Aufgaben anerkannt, ohne dies jedoch näher zu erläutern.<sup>25</sup> Dabei spricht der Wortlaut des § 87 HwO eher für eine abschließende Regelung. Im Unterschied zu den Aufgabenkatalogen der Handwerksinnung in § 54 Abs. 1 S. 2 HwO, der Innungsverbände in § 82 S. 2 (iVm § 85 Abs. 2 S. 1) HwO und der Handwerkskammer in § 91 Abs. 1 HwO wird der Aufzählung nicht das Wort „insbesondere“ vorangestellt.<sup>26</sup> Indem der Gesetzgeber hierauf verzichtet hat, könnte man zu dem Schluss kommen, die Aufzählung in § 87 HwO soll im Unterschied zu der in § 54 Abs. 1 S. 2 HwO bzw. § 91 Abs. 1 HwO nicht exemplarisch, sondern abschließend sein. Darüber hinaus wird für die Innungen zwischen Muss- (§ 54 Abs. 1 HwO), Soll- (§ 54 Abs. 2 HwO) und Kann-Aufgaben (§ 54 Abs. 3 und 4 HwO) unterschieden; für die Innungsverbände und Handwerkskammern immerhin zwischen Muss- (§ 81 Abs. 1, § 91 Abs. 1 HwO) und Kann-Aufgaben (§§ 82, 91 Abs. 2, 2b, und 3a HwO). Eine derartige Differenzierung findet sich für die Aufgaben der Kreishandwerkerschaft im Gesetzestext nicht wieder, weshalb man davon ausgehen könnte, dass sie nur die pflichtigen Aufgaben aus § 87 HwO wahrnehmen darf.

Andererseits ist dem Wortlaut nicht zu entnehmen, dass die Kreishandwerkerschaft keine weiteren Aufgaben wahrnehmen darf.<sup>27</sup> Auch der Charakter der Kreishandwerkerschaft als Zusammenschluss von Handwerksinnungen spricht dafür, dass der Aufgabenkatalog nicht abschließend ist. Diese können unstreitig auch freiwillige Aufgaben übernehmen. Es wäre nicht ersichtlich, weshalb den Handwerksinnungen eine derartige Freiheit gewährleistet wird, wenn sie aber als Kreishandwerkerschaft zusammenwirken die Handlungsmöglichkeit auf die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben beschränkt sein sollte. Außerdem spricht auch der Verweis in § 89 Abs. 1 Nr. 1 HwO auf § 55 Abs. 1 HwO für die Möglichkeit zur Wahrnehmung weiterer Aufgaben. Denn danach hat die Kreishandwerkerschaft ihre Aufgaben in der Satzung zu regeln. Wäre die Aufgabenaufzählung in § 87 HwO jedoch abschließend, dann hätte die zusätzliche Regelung der Aufgaben in der Satzung – bis auf eine Konkretisierungsfunktion – keine eigenständige Bedeutung. Eine solche erhält die Regelung nur, wenn die Kreishandwerkerschaft weitere Auf-

---

<sup>25</sup> Vgl. *Detterbeck*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 87 Rn. 1; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 18; *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 87 Rn. 3; *Brandt*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 EL März 2023, § 87 Rn. 1, 11.

<sup>26</sup> Auch *Hartmann/Phillipp*, HwO, 1954, § 80 Rn. 2 geht davon aus, dass die Aufzählung der Aufgaben abschließend ist und die Kreishandwerkerschaft darüber hinaus keine weiteren Aufgaben wahrnehmen kann.

<sup>27</sup> So auch *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (490).

gaben wahrnehmen kann, die nicht im Gesetzestext bereits niedergeschrieben sind. Entscheidend ist jedoch die Eigenschaft der Kreishandwerkerschaft als Selbstverwaltungskörperschaft. Im Rahmen der eigenen Angelegenheiten steht der Kreishandwerkerschaft ein sog. „Aufgabenerfindungsrecht“ zu, das ihr erlaubt, „gesetzlich nicht ausdrücklich geregelte Aufgaben“ wahrzunehmen.<sup>28</sup> Die Beschränkung dieses Rechts auf die eigenen Angelegenheiten verlangt es, sogleich zu untersuchen, welche Anforderungen an die Wahrnehmung weiterer Aufgaben zu stellen sind.

#### **b) Anforderungen an die Wahrnehmung weiterer Aufgaben durch die Kreishandwerkerschaft**

Geht man nun zu Recht davon aus, dass die Aufzählung in § 87 HwO nicht abschließend ist, stellt sich die Frage, welche weiteren freiwilligen Aufgaben die Kreishandwerkerschaft übernehmen kann. Nach § 89 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 55 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 HwO hat die Kreishandwerkerschaft die Aufgaben in ihre Satzung aufzunehmen, welche sie wahrnimmt. Denkbar wäre deshalb, dass die Kreishandwerkerschaft jedwede Aufgabe wahrnehmen kann, die durch ein Mehrheitsvotum der Mitgliedsinnungen in die Satzung aufgenommen wurden. Jedoch kann dies nicht grenzenlos – sondern nur, wie soeben aufgezeigt, im Rahmen der eigenen Angelegenheiten – möglich sein.<sup>29</sup> Dies ergibt sich bereits aus der Eigenschaft der Kreishandwerkerschaft als berufliche Selbstverwaltungskörperschaft. Das Element der Betroffenenpartizipation ist der Selbstverwaltung inhärent.<sup>30</sup> Es besteht dabei die Besonderheit, dass im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben „die Partizipationschancen zwischen den Betroffenen und den übrigen Bürgern in ungleicher Weise verteilt“ sind.<sup>31</sup> Diese Ungleichbehandlung lässt sich aber nur dadurch rechtfertigen, dass die Mitglieder von den wahrgenommenen Aufgaben im Unterschied zu allen anderen Personen besonders betroffen sind.

Im Umkehrschluss heißt das, dass die Kreishandwerkerschaft auch nur solche Aufgaben wahrnehmen kann, durch die die angeschlossenen Handwerksinnungen sowie deren Mitglieder in

---

<sup>28</sup> So zu den Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften *Kluth*, Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl. 2020, § 5 Rn. 193 ff.

<sup>29</sup> Bei der Kreishandwerkerschaft handelt es sich nicht um eine Gebietskörperschaft mit Allzuständigkeit, sodass ihr keine „Kompetenz-Kompetenz“ zukommt, vgl. die Ausführungen zur IHK bei *Günther*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 89. EL 2022, IHKG § 1 Rn. 36 mwN.

<sup>30</sup> Vgl. nur *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Aufl. 2008, § 143 Rn. 14 f., 28 ff.

<sup>31</sup> *Hendler*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, 3. Aufl. 2008, § 143 Rn. 45.

besonderem Maße gegenüber der sonstigen Bevölkerung betroffen sind.<sup>32</sup> Es ist mithin ein spezifischer Bezug zum Handwerk im Bezirk der Kreishandwerkerschaft zu fordern.<sup>33</sup> Selbstredend darf darüber hinaus die freiwillig wahrgenommene Aufgabe die Kreishandwerkerschaft in der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben nicht einschränken oder behindern. Die freiwillige Aufgabe muss deshalb mit den Pflichtaufgaben „im Einklang“ stehen.<sup>34</sup>

Im konkreten Fall wäre die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Organisationen mithin nur dann zulässig, wenn ein Bezug zum Handwerk des Bezirks erkennbar ist und hierdurch die Erfüllung der Pflichtaufgaben der Kreishandwerkerschaft nicht beeinträchtigt wird.

#### **aa) Sach- und Ortsbezug**

Zunächst müsste in der Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen ein Bezug zum Handwerk des Bezirks der Kreishandwerkerschaft bestehen, mithin ein Sach- und Ortsbezug gegeben sein. Die Geschäftsführung an sich stellt keine eigenständige Aufgabe der Verbände dar, sondern ist lediglich Mittel zum Zweck zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben. Der Geschäftsführung kommt deshalb insoweit kein eigenständiger Charakter zu. Um die Frage nach dem Orts- und Sachbezug zu beantworten, kann deshalb nicht direkt auf die Geschäftsführung abgestellt werden, vielmehr ist danach zu fragen, ob der jeweilige Verband Aufgaben wahrnimmt, die Bezug zum Handwerk des Bezirks haben. Wenn dies der Fall ist, dann schlägt dies auf die Geschäftsführung durch.

Ein Sachbezug zum Handwerk besteht dann, wenn sich die Organisation, deren Geschäfte durch die Kreishandwerkerschaft übernommen werden sollen, inhaltlich mit Themen des Handwerks beschäftigt. Dies ist bei Innungsverbänden unproblematisch der Fall, sind in ihnen doch gerade Handwerksinnungen organisiert und haben sie nach § 81 Abs. 1 Nr. 1 HwO die Interessen des Handwerks wahrzunehmen, für die sie gebildet sind.

Fraglich erscheint hingegen, ob auch bei sonstigen handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen die Voraussetzung des Sachbezugs gegeben ist. Dies könnte insoweit zu verneinen sein,

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu dem Aufgabenerfindungsrecht von Kammern bei *Kluth*, Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl. 2020, § 5 Rn. 194.

<sup>33</sup> Ähnlich wohl *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 18, wonach die freiwilligen Aufgaben zulässig sind, soweit „diese die in § 87 [HwO] gezogenen Grenzen nicht überschreiten“; nach *Schwindt*, HwO, 1954, § 80 sind „[a]ndere Tätigkeiten, die mit den gesetzlichen Aufgaben der Kreishandwerkerschaft oder mit den von der HK. [Handwerkskammer] übertragenen Aufgaben nicht zusammenhängen oder die dem gesetzlichen Zweck der Kreishandwerkerschaft nicht entsprechen, [...] gesetzeswidrig“; *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, S. 9 spricht davon, dass grundsätzlich keine „organisationsfremden“ Aufgaben übernommen werden dürfen.

<sup>34</sup> *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 87 Rn. 3.

als kein ausschließlicher Zusammenhang zum Handwerk besteht, vielmehr auch andere Arbeitgeber aus dem nichthandwerklichen bzw. nichthandwerksähnlichen Bereich in dieser Vereinigung organisiert sind. Primär hat die Kreishandwerkerschaft nämlich die Interessen des selbständigen Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbes wahrzunehmen (§ 87 Nr. 1 HwO). Es ist also zu fragen, wie der Sachbezug ausgestaltet sein muss, genauer gesagt, ob ausschließlich ein Bezug zum Handwerk bestehen darf oder ob darüber hinaus auch ein Bezug zu sonstigen Angelegenheiten gegeben sein kann. Hierbei kann auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Limburger Erklärung“<sup>35</sup> zurückgegriffen werden.<sup>36</sup> Für die Industrie- und Handelskammern wurde geurteilt, dass ein gewerblicher Bezug auch dann anzunehmen ist, wenn die „Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am Rande berührt sind“.<sup>37</sup> Dies soll dann der Fall sein, wenn „nachvollziehbare Auswirkungen auf die Wirtschaft im Bezirk der Industrie- und Handelskammer“ bestehen.<sup>38</sup> Dieses zu den IHK ergangene Urteil legt mithin einen weiten Maßstab fest und lässt sich auf die vorliegende Konstellation übertragen. Denn in beiden Fällen geht es um die Frage, inwiefern ein bestimmtes Tätigwerden einen Bezug zur gewerblichen bzw. handwerklichen/handwerksähnlichen Interessenwahrnehmung hat. Soweit also durch die Arbeit der handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen zumindest auch Inhaber von Handwerks- oder handwerksähnlichen Betrieben in dieser Rolle betroffen sind, ist ein Sachbezug zum Handwerk zu bejahen.

Darüber hinaus müsste auch ein Ortsbezug (Bezug zum Bezirk) gegeben sein. Gerade die Innungsverbände, aber wohl auch in weiten Teilen die sonstigen handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen sind in ihrer Tätigkeit nicht auf den Bezirk der Kreishandwerkerschaft beschränkt. Wie beim Sachbezug ist deshalb zu fragen, ob es sich als problematisch erweist, dass kein spezifischer Bezug nur zum Bezirk der die Geschäfte führenden Kreishandwerkerschaft besteht, sondern darüber hinaus auch zu Bezirken anderer Kreishandwerkerschaften. Diese Frage kann parallel zum Sachbezug beantwortet werden. Ein Ortsbezug ist demnach dann anzunehmen, wenn „nachvollziehbare Auswirkungen auf die Wirtschaft im Bezirk“<sup>39</sup> der Kreishandwerkerschaft gegeben sind. Von der Arbeit der Innungsverbände sowie der sonstigen handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen profitiert auch das Handwerk sowie das hand-

---

<sup>35</sup> BVerwG, GewArch 2010, 400.

<sup>36</sup> Das BVerwG hatte zu entscheiden, inwiefern Äußerungen einer IHK zu politischen Themen noch einen Bezug zur gewerblichen Wirtschaft aufweisen oder ob es sich hierbei nur um ganz allgemein-politische Äußerungen handelte, zu welchen die IHK nicht befugt ist.

<sup>37</sup> BVerwG, GewArch 2010, 400 (400).

<sup>38</sup> BVerwG, GewArch 2010, 400 (400).

<sup>39</sup> BVerwG, GewArch 2010, 400 (400).

werksähnliche Gewerbe im Bezirk der geschäftsführenden Kreishandwerkerschaft. Anzudenken wäre insoweit nur dann ein nicht vorhandener Ortsbezug, wenn in dem Bezirk kein Gewerbe besteht, für den der Innungsverband gegründet wurde und sich die Arbeit des Verbandes mithin nicht im Bezirk niederschlägt. Dem kann jedoch entgegnet werden, dass zumindest potentielle künftige Handwerks- oder handwerksähnliche Betriebe im Bezirk von der Arbeit profitieren können. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Kreishandwerkerschaften auch unter dem gesetzlich geregelten Fall der Fremdgeschäftsführung in der Praxis häufig Interessen von Personen außerhalb des Bezirks vertreten, nämlich dann, wenn der Bezirk der Innung, deren Geschäftsführung übernommen wird, größer ist, als der Bezirk der Kreishandwerkerschaft.

Für die Führung der Geschäfte von Innungsverbänden bzw. sonstiger handwerks- und arbeitgebernahen Vereinigungen durch die Kreishandwerkerschaft besteht mithin ein ausreichender Sach- und Ortsbezug.

#### **bb) Keine Beeinträchtigung der Pflichten der Kreishandwerkerschaft**

Die Übernahme der Geschäftsführung dürfte schließlich die Kreishandwerkerschaft nicht in der Wahrnehmung ihrer pflichtigen Aufgaben beeinträchtigen. Eine Beeinträchtigung käme dann in Frage, wenn durch die Geschäftsführung ein derart großer Aufwand entsteht, dass die Kreishandwerkerschaft ihre anderen Aufgaben vernachlässigt, da nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Insoweit ist entscheidend, ob die Kreishandwerkerschaft für die Geschäftsführung ein Entgelt erhält. Zumindest dann, wenn das Entgelt für die zu erledigende Arbeit kostendeckend ist, kommt eine Beeinträchtigung wohl nicht in Betracht. In der Praxis ist es sogar üblich, dass die durch die Übernahme von Geschäftsführungen erhaltenen Entgelte eine nicht unerhebliche Einnahmequelle der Kreishandwerkerschaft darstellt. Soweit also sogar ein Gewinn erzielt wird, kommt es nicht zur Beeinträchtigung. Vielmehr kann dies als Förderung der übrigen Aufgaben angesehen werden, denn mit den höheren Finanzmitteln werden einerseits die Mitgliederinnungen im Rahmen ihrer Beitragspflicht entlastet<sup>40</sup> und andererseits können die Aufgaben in größerem Umfang finanziert werden. Zusätzlich sind mit der Übernahme der Geschäftsführung auch weitere Vorteile verbunden, insbesondere ein gewisser Informationsvorsprung durch die unmittelbare Verknüpfung von Kreishandwerkerschaft und Innungsverband bzw. sonstiger handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigung sowie eine Ansehenssteigerung der Kreishandwerkerschaft durch ein breiteres öffentliches Auftreten.

---

<sup>40</sup> Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 87 Rn. 35.

Diese Betrachtung muss jedoch um den Umstand ergänzt werden, dass in Zeiten des dringenden Fachkräftemangels die Situation eintreten kann, dass zwar ein kostendeckendes Entgelt erbracht wird, aber die Kreishandwerkerschaft trotz vorhandener Finanzmittel aufgrund mangelnden Personals neben der Geschäftsführung ihre anderen Aufgaben nicht vollumfänglich erledigen kann. Somit ist bereits vor der Übernahme zu prüfen, ob mit einem derartigen Fall zu rechnen ist. Sollte dies zu befürchten sein, ist die Kreishandwerkerschaft nicht zur Übernahme der Geschäftsführung berechtigt.

Eine Beeinträchtigung kommt nicht nur durch die Ressourcenbindung zustande. Vielmehr kann die Arbeit der Kreishandwerkerschaft auch inhaltlich beeinträchtigt werden, wenn die Ziele der Vereinigungen, deren Geschäfte sie übernimmt, in zentralen Punkten in diametralem Gegensatz zu den Aufgaben der Kreishandwerkerschaft stehen. Unbeachtlich sind unterschiedliche Ansichten in vereinzelt Punkten, soweit sie nicht den Aufgabenschwerpunkt der Kreishandwerkerschaft bilden, denn eine absolute Übereinstimmung der Auffassungen wird kaum zu erreichen sein.

Von einer grundlegenden Differenz zwischen Innungsverbänden und Kreishandwerkerschaften ist nicht auszugehen, sind sich doch gerade diese Organisationen aufgrund der Handwerkstreue zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet (vgl. oben III.1.d)). Außerdem vertreten sie denselben Mitgliedertypus in Form von Innungen und sind sie dadurch arbeitgeberorientiert. Auch sonstige handwerks- und arbeitgebernahe Vereinigungen schränken aufgrund ihrer Zielsetzung die Arbeit der Kreishandwerkerschaften nicht generell ein. Beide Organisationen fördern vielmehr die Interessen der selbständigen Betriebsinhaber. Es ist jedoch immer auf den speziellen Einzelfall zu schauen und zu beurteilen, inwiefern sich Beeinträchtigungen ergeben können. Da die Geschäftsführungsübernahme freiwillig erfolgt, wird es hier in der Praxis wohl kaum zu Problemen kommen.

### **3. Ergebnis**

Die Kreishandwerkerschaft kann die Geschäfte von Innungsverbänden oder sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen übernehmen, sie ist hierzu jedoch nicht verpflichtet. Eine derartige Verpflichtung ist weder in der HwO explizit erwähnt noch kann sie aus einer analogen Anwendung des § 87 Nr. 5 HwO hergeleitet werden. Bei der Übernahme der Geschäftsführung handelt es sich auch nicht um eine Unterstützung von Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen im Sinne des § 87 Nr. 3 HwO, denn insoweit sind „die Interessen der Mitglieder der Handwerksinnung“ eng auszulegen, sodass Tätigkeiten, die auch die Interessen

von Dritten betrifft, nicht mehr unter diese Konstellation fallen. Auch nach den Grundsätzen der Amtshilfe kann eine Pflicht zur Übernahme nicht hergeleitet werden, da es (teilweise) an dem notwendigen Charakter einer Behörde fehlt und die Amtshilfe keine dauerhafte bzw. auf Dauer angelegte Übertragung von Aufgaben erfasst. Der Grundsatz der Handwerkstreue hält die Handwerksorganisationen an, sich gegenseitig zu unterstützen, eine konkrete Pflicht kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.

Obwohl die Kreishandwerkerschaft zur Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Organisationen mithin nicht verpflichtet ist, kann sie dies gleichwohl auf freiwilliger Basis tun. Dies ergibt sich daraus, dass die Aufgabenaufzählung in § 87 HwO nicht abschließend ist. Nimmt die Kreishandwerkerschaft darüber hinausgehende Aufgaben wahr, so müssen diese einen Sach- und Ortsbezug zum Handwerk des Bezirks der Kreishandwerkerschaft aufweisen und dürfen sie in der Wahrnehmung ihrer pflichtigen Aufgaben nicht beeinträchtigen. Dies ist in der Regel bei der (entgeltlichen) Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Organisationen nicht zu befürchten. Dass neben den Interessen der Mitgliedsinnungen und deren Mitglieder auch Interessen Dritter betroffen sind, hindert die Übernahme nicht. Hierdurch entsteht auch kein Wertungswiderspruch dazu, dass bei § 87 Nr.3 HwO nur die Interessen der Mitglieder zu berücksichtigen sind und die Betroffenheit von Interessen Dritter schädlich ist. Diese Differenzierung ergibt sich daraus, dass es sich bei § 87 Nr. 3 HwO um eine *pflichtige* Aufgabe der Kreishandwerkerschaft handelt, während die Übernahme der Geschäftsführung von Innungsverbänden und sonstigen handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen eine *freiwillige* (entgeltliche) Aufgabe darstellt.

#### **IV. Übernahme der Geschäftsführung von Innungen durch Innungsverbände statt durch die Kreishandwerkerschaft**

Die teilweise geübte Praxis, dass Innungsverbände statt der Kreishandwerkerschaften die Geschäfte von Innungen führen, wäre statthaft, wenn es sich hierbei entweder (1.) um eine gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Innungsverbände handelt oder (2.) sie diese Aufgabe freiwillig übernehmen können und die Kreishandwerkerschaft die Geschäftsführung – evtl. auch nur unter gewissen Bedingungen – an den Innungsverband abgeben darf.

##### **1. Übernahme als gesetzlich zugewiesene Aufgabe**

Die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Innungsverbänden finden sich in §§ 81 f. (iVm § 85 Abs. 2 S. 1) HwO. Darüber hinaus könnte sich die Aufgabe auch aus allgemeinen Grundsätzen ableiten lassen.

##### **a) Kein Fall von § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO**

Eine ausdrückliche Regelung der Übernahme der Geschäftsführung einer Innung durch den Innungsverband – wie es etwa für die Kreishandwerkerschaft in § 87 Nr. 5 HwO – geregelt ist, findet sich in §§ 81 f. HwO nicht. Jedoch hat der Innungsverband nach § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO die Aufgabe, die angeschlossenen Handwerksinnungen in der Erfüllung ihrer gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben zu unterstützen. Unproblematisch wird durch die Übernahme Geschäftsführung den Innungen geholfen, was sich unterstützend auswirkt. Die dauerhafte oder auf Dauer angelegte Übernahme einer Aufgabe ist jedoch nicht als Unterstützung im Sinne des § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO anzusehen, sondern geht darüber hinaus (vgl. oben). Außerdem handelt es sich bei der Geschäftsführung nicht um eine gesetzliche oder satzungsmäßige Aufgabe der Innung, sondern um eine Verwaltungstätigkeit als Mittel zum Zweck, die Aufgaben wahrzunehmen. Schließlich spricht gegen die Annahme, dass die Übernahme der Geschäftsführung als eine Unterstützungshandlung zu verstehen ist, dass in § 87 HwO zwischen der Aufgabe, die Innungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (Nr. 2), und der Aufgabe, die Geschäfte der Innungen zu führen (Nr. 5), unterschieden wird, in § 81 HwO jedoch nur die entsprechende Regelung des § 87 Nr. 2 HwO aufgenommen wurde.<sup>41</sup> Zwischen diesen zwei Aufgaben ist somit zu differenzieren. Mithin handelt es sich bei der Übernahme der Geschäftsführung der Innungen durch den Innungsverband nicht um eine Aufgabe nach § 81 Abs. 1 Nr. 2 HwO.

---

<sup>41</sup> So auch *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (493).

## **b) Grundsatz der Amtshilfe und Grundsatz der Handwerkstreue?**

Die Übernahme der Geschäftsführung kann auch weder auf den Grundsatz der Amtshilfe noch auf den Grundsatz der Handwerkstreue gestützt werden. Wie bereits dargelegt, erfasst die Amtshilfe keine dauerhafte oder auf Dauer angelegte Aufgabenübertragung, sodass es auf die fragliche Behördeneigenschaft von Innungen und Innungsverbänden nicht ankommt. Darüber hinaus wurde bereits dargestellt, dass der Grundsatz der Handwerkstreue zwar zu unterstützendem Verhalten verpflichtet, hieraus jedoch keine konkreten Handlungspflichten abgeleitet werden können.

### **2. Übernahme als ungeschriebene Aufgabe der Innungsverbände**

Die Übernahme könnte sich jedoch als ungeschriebene freiwillige Aufgabe der Innungsverbände darstellen. Hierzu ist zunächst zu klären, ob es sich bei der Aufgabenzuweisung in §§ 81 f. HwO um eine abschließende Regelung handelt oder ob die Innungsverbände auch weitere ungeschriebene Aufgaben wahrnehmen können. Nach ganz überwiegender Ansicht ist die Aufzählung der freiwilligen Aufgaben der Innungsverbände nicht abschließend.<sup>42</sup> Dies dürfte auch mit dem Wortlaut des § 82 S. 2 HwO vereinbar sein, wonach die Innungsverbände „insbesondere“ die aufgelisteten Aufgaben wahrnehmen dürfen, mithin auch weitere nicht ausdrücklich genannte Tätigkeiten erfolgen können. Voraussetzung ist nach dem Wortlaut jedoch, dass sie zu „diesem Zweck“, mithin zur Förderung der wirtschaftlichen und/oder sozialen Interessen der den Innungen angehörenden Mitgliedern (§ 82 S. 1 HwO) erfolgen. Die Übernahme der Geschäftsführung der Innungen wird regelmäßig auch im Interesse der Innungsmitglieder liegen, da durch eine gebündelte Wahrnehmung dieser Verwaltungsaufgaben die Kosten und damit folglich auch die Innungsbeiträge sinken.

Eine Übernahme der Geschäftsführung der Innungen durch den Innungsverband wäre darüber hinaus aber nur dann möglich, wenn es sich nicht um eine Aufgabe handelt, die exklusiv den Kreishandwerkerschaften zugeordnet ist. Hierfür könnte sprechen, dass der Gesetzgeber mit § 87 Nr. 5 HwO einen gesetzlichen Regelfall geschaffen hat, von dessen System nicht abgewichen werden soll.<sup>43</sup> § 87 Nr. 5 HwO statuiert jedoch nur die Pflicht der Kreishandwerkerschaft, diese Aufgabe zu übernehmen. Hieraus kann nicht ohne Weiteres der Schluss gezogen werden,

---

<sup>42</sup> Vgl. *Detterbeck*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 82 Rn. 3; *Webers*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 EL März 2023, § 82 Rn. 1; *Baier-Treu*, in: BeckOK, HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 82 Rn. 2; *Olthaus*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 82 Rn. 1; aA *Thieme*, GewArch 1967, 121 (124) ohne nähere Ausführungen.

<sup>43</sup> So *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (493).

dass für andere Organisationen als die Kreishandwerkerschaft auch die Befugnis entfällt, die Geschäftsführung zu übernehmen.<sup>44</sup>

Man könnte argumentieren, dass eine Übernahme durch den Innungsverband deshalb nicht erfolgen kann, da die Aufsicht über diesen schwächer ausgestaltet ist als bei der Kreishandwerkerschaft.<sup>45</sup> Während bei der Kreishandwerkerschaft nach §§ 75, 89 Abs. 1 Nr. 5 HwO eine Rechtsaufsicht durch die Handwerkskammer erfolgt, bedarf bei den Innungsverbänden nach § 80 S. 2 HwO nur die Satzung einer Genehmigung; einer staatlichen Aufsicht unterliegen sie sonst nicht.<sup>46</sup> Jedoch kann dem Innungsverband nach § 83 Abs. 1 Nr. 4 HwO iVm § 43 BGB die Rechtsfähigkeit entzogen werden, wenn er einen anderen als den in der Satzung bestimmten Zweck verfolgt. Es gibt mithin einen Sanktionsmechanismus gegenüber dem Innungsverband. Unabhängig davon ist jedoch fraglich, ob die Argumentation mit der abgeschwächten Rechtsaufsicht schlüssig ist. Für den Fall, dass der Innungsverband die Geschäfte nicht gesetzes- oder satzungsgemäß führt, könnte die Handwerkskammer trotzdem gegenüber der Innung im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig werden. Die Innung hätte dann auf den Innungsverband entsprechend Einfluss zu nehmen, dass dieser die Geschäfte gesetzes- und satzungskonform führt; als *ultima ratio* hätte sie ihn von dieser Aufgabe zu entbinden. Die Rechtsaufsicht ist damit nicht derart eingeschränkt, dass es eine Übernahme der Geschäftsführung verhindern würde.

Gegen eine exklusive Aufgabe der Kreishandwerkerschaft spricht außerdem, dass diese nach dem Wortlaut des § 87 Nr. 5 HwO nur auf Ansuchen der Innung die Geschäfte zu führen hat. Es wird der Innung mithin ein Wahlrecht zugestanden, ob sie ihre Geschäftsführung an die Kreishandwerkerschaft abgibt. Die Alternative hierzu wäre einerseits, die Geschäfte durch den Vorstand der Innung oder durch einen angestellten Geschäftsführer zu führen. Andererseits wäre auch eine Geschäftsführung durch eine andere Organisation denkbar.<sup>47</sup>

Auch aus der Rechtsform der Innungsverbände als juristische Person des Privatrechts ergibt sich kein anderes Bild. Fraglich ist bereits das Argument, dass die Geschäftsführung von Kör-

---

<sup>44</sup> Ausführlich hierzu *Kormann*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, 1981, S. 12, wonach die ausdrücklich aufgeführten Fälle der Kooperation zwischen den Handwerksorganisationen – wobei er hierzu auch § 87 Nr. 5 HwO zählt – keine abschließende Zulässigkeitsregelung bilden, vielmehr eine Systematik nicht erkennbar ist, sodass weitere Formen der Kooperation möglich sind.

<sup>45</sup> Vgl. *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (493).

<sup>46</sup> Vgl. VG Potsdam, GewArch 2002, 204; *Olthaus*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 80 Rn. 2; *Baier-Treu*, in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 79 Rn. 3.

<sup>47</sup> So auch *Wiemers*, GewArch 2019, 332 (333, 334), nach dem die Innung im Rahmen ihrer Interessenvertretung selbst entscheiden kann, bei wem sie ihre Interessen am besten gewahrt sieht und wem sie ihre Geschäftsführung damit anvertraut.

perschaften des öffentlichen Rechts nur an andere Körperschaften des öffentlichen Rechts abgegeben werden kann.<sup>48</sup> Selbst wenn man dies annehmen wollen würde, muss dabei beachtet werden, dass die Innungsverbände keine „schlichten“ juristischen Personen des Privatrechts sind, sondern vielmehr auch Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen<sup>49</sup> und aufgrund ihrer Mitgliederstruktur als „atypische Erscheinungsform der juristischen Person des Privatrechts“<sup>50</sup> anzusehen sind.

### **3. Grenzen der Übernahme (insbesondere Anforderungen an den Verwaltungssitz)**

Nachdem klar ist, dass Innungsverbände grundsätzlich die Geschäftsführung übernehmen können und die Innungen sie auch an diese abgeben dürfen, stellt sich die Frage, ob es hierfür Grenzen gibt. Dies kann sich insbesondere aus § 52 Abs. 2 S. 1 HwO ergeben. Hiernach soll der Innungsbezirk unter Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete so abgegrenzt sein, dass einerseits die Zahl der Innungsmitglieder ausreicht, um die Innung leistungsfähig zu gestalten, und dass andererseits die Mitglieder an dem Leben und den Einrichtungen der Handwerksinnung teilnehmen können. Innungsbezirke sollen folglich nicht derart groß sein, dass eine Mitwirkung am Innungsleben und die Möglichkeit zur Nutzung der Einrichtungen gefährdet wird (sog. Grundsatz der Integrationskraft<sup>51</sup>).<sup>52</sup> In diesem Zusammenhang hat „gesellschaftliches und gebietliches Zusammengehörigkeitsgefühl [...] großes Gewicht“, damit das Interesse der Zugehörigkeit nicht schwindet.<sup>53</sup> Dieser Grundsatz darf auch nicht im Falle der Fremdgeschäftsführung unterlaufen werden.

Dies könnte jedoch durch die Übernahme der Geschäftsführung durch den Innungsverband statt durch die Kreishandwerkerschaft eintreten. Im Falle der Übernahme durch einen Landes- oder Bundesinnungsverband ist der Sitz der Geschäftsführung der Innung am Sitz des Verbands, welcher zumeist nicht mehr im Innungsbezirk liegt. Die Geschäftsführung als direkter Ansprechpartner der Mitglieder der Innung sitzt damit nicht mehr vor Ort, sondern im Zweifel

---

<sup>48</sup> So noch die Auffassung des Justizministeriums bei Erlass der HwO 1953, ausgeführt bei *N.N.*, in: Schwannecke, HwO, 1/23 El März 2023, Ordnungsziffer 105, S. 39, wonach „[d]ie angestrebte Pflichtmitgliedschaft der Innungen und die Übernahme von Innungsgeschäften [...] unbedingt [erfordere], daß auch die Kreishandwerkerschaften zu Körperschaften des öffentlichen Rechts gemacht würden“; zu dieser Argumentation auch eher skeptisch *Thiel/Schäck*, GewArch 2022, 488 (493), die jedoch trotzdem die Geschäftsführung bei der Kreishandwerkerschaft verortet sehen.

<sup>49</sup> So BVerfGE 68, 193 (211 ff.); vgl. auch *Olthaus*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 80 Rn. 1.

<sup>50</sup> BVerfGE 68, 193 (213).

<sup>51</sup> Vgl. *Roellecke*, GewArch 1987, 105 (105); BVerwG, NVwZ 1993, 675 (676).

<sup>52</sup> Mit größerer räumlicher Distanz nimmt in der Regel auch die Integrationskraft ab, so auch *Zimmermann*, GewArch 2006, 274 (278); VG Hannover, GewArch 2011, 362 (364); ähnlich wohl *Fröhler*, Das Recht der Handwerksinnung, 1959, S. 36; ebenso für die Kammern *Meyer*, GewArch 2006, 227 (227); *Mann*, in: Kluth, Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2006, S. 26; nach *Fröhler/Kormann*, Gebietsreform und Handwerksorganisation, 1976, S. 50 ist für die Festlegung des Innungsbezirks die Teilnahmemöglichkeit der Mitglieder am Innungsleben als Obergrenze anzusehen.

<sup>53</sup> *C. Fröhler*, GewArch 1983, 256 (257).

mehrere hundert Kilometer entfernt. Hierdurch kann es dazu kommen, dass sich das einzelne Mitglied nicht mehr mit der Innung identifizieren kann, da der Geschäftsführer nicht mehr aus der Region stammt. Zwar ist der Geschäftsführer kein Organ der Innung, jedoch tritt dieser nach außen präsent in Erscheinung, sodass er als Aushängeschild der Innung fungiert.<sup>54</sup> Dies kann dazu führen, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl der Innung schwindet.

Um das Zusammengehörigkeitsgefühl aufrecht zu erhalten, muss bei der Übernahme der Geschäftsführung durch Innungsverbände ein gewisser Ortsbezug zum Innungsbezirk bestehen bleiben.<sup>55</sup> Durch die Übernahme der Geschäftsführung darf es gerade nicht dazu kommen, dass das Innungsleben vom Bezirk wegverlagert wird. In der Praxis übernimmt die Kreishandwerkerschaft als Regelfall der Fremdgeschäftsführung auch Beratungstätigkeiten für die Innungsmitglieder und in ihren Räumlichkeiten werden häufig die Sitzungen der Innungsgremien abgehalten. Bei der Übernahme durch die Innungsverbände ist eine persönliche Beratung vor Ort aufgrund langer Anfahrtswege im Zweifel nicht bzw. nur unter hohem Zeitaufwand möglich. Dieses Argument mag mit der Möglichkeit von E-Mail-Verkehr, Telefonie und Videokonferenzen nicht mehr ganz so stark wiegen. Eine persönliche Beratung vor Ort darf jedoch nicht vollkommen ausgeschlossen sein. Es kann auch nicht verlangt werden, dass Mitglieder für Gremiensitzungen unverhältnismäßig weite Strecken auf sich nehmen müssen, sodass die Räumlichkeiten der Innungsverbände als Sitzungsort regelmäßig nicht in Betracht kommen. Der notwendige Ortsbezug kann unter anderem aber dadurch sichergestellt werden, dass eine Postanschrift im Innungsbezirk vorhanden ist, die Sitzungen der Mitgliederversammlung, der Ausschüsse und des Vorstands im Bezirk abgehalten und Veranstaltungen der Innung (Informationsangebote, Weiterbildungsmöglichkeiten, etc.) vor Ort angeboten werden.

Um dies zu gewährleisten, ist auch eine Kooperation mit der ortsansässigen Kreishandwerkerschaft denkbar. Diese könnte beispielsweise (gegen Entgelt) den ortsansässigen Innungen Sitzungsräume zur Verfügung stellen und eine Postanschrift für sie verwalten. Welche Anforderungen im Einzelfall zu stellen sind, kann jedoch nicht pauschal beantwortet werden.<sup>56</sup> Vielmehr ist mit Blick auf die übertragenen Aufgaben an den Innungsverband als geschäftsführende

---

<sup>54</sup> *Wiemers*, *GewArch* 2019, 332 (333) spricht insoweit von der „faktischen Repräsentanz durch das Hauptamt“

<sup>55</sup> So wohl auch *Günther*, in: *Honig/Knörr/Thiel*, *HwO*, 5. Aufl. 2017, § 55 Rn. 9, wonach „das Innungsmitglied effektiv mit der Geschäftsstelle kommunizieren und faktisch am Innungsleben teilnehmen“ können muss.

<sup>56</sup> Ähnlich auch *Mann*, in: *Kluth*, *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2006, S. 29, der bezüglich der Abgrenzung von Kammergebieten für den „Spagat zwischen Leistungsfähigkeit und Integrationskraft keine allgemeine Faustformel“ erkennen kann, sondern vielmehr „in jedem Fall eine genaue Analyse der örtlichen Gegebenheiten sowie Bewertung und Gewichtung prognostischer Art vorzunehmen“ ist. Gleiches hat auch für die Integrationskraft der Innungen im Fall der Fremdgeschäftsführung durch nicht ortsansässige Innungsverbände zu gelten.

Organisation und die individuellen Gegebenheiten (insbesondere die Entfernung zwischen Innungsbezirk und Verwaltungssitz des Innungsverbands) jeweils im Einzelfall zu entscheiden, welche Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Integrationskraft der Innung aufrecht zu halten.

Durch die Möglichkeit der Geschäftsführung durch den Innungsverband fallen in der Regel der Rechts- und Verwaltungssitz der Innung auseinander. In der Literatur wird für den (Rechts-)Sitz der Innung aufgrund fehlender gesetzlicher Regelung in der HwO auf das Vereinsrecht (§ 24 BGB) verwiesen, weshalb der (Rechts-)Sitz der Innung stets an dem Ort sein soll, an dem die Verwaltung geführt wird (Verwaltungssitz).<sup>57</sup> Dies erschließt sich jedoch nicht zwangsläufig, denn § 24 BGB ist nur eine Auffangvorschrift und grundsätzlich kann der Vereinssitz (Rechtssitz) durch Satzungsrecht frei gewählt werden.<sup>58</sup> Dies würde sich auch mit § 55 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 HwO decken, wonach in der Innungssatzung der (Rechts-)Sitz der Innung festgelegt werden muss. Dabei muss bereits aufgrund der Missbrauchsgefahr<sup>59</sup> der (Rechts-) Sitz innerhalb des Innungsbezirks liegen, denn ansonsten könnte sich die Innung durch dessen freie Wahl auch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde aussuchen (vgl. § 75 S. 1 HwO).<sup>60</sup> Außerdem ergibt sich dies bereits aus dem Grundsatz der Integrationskraft, denn ein Rechtsmissbrauch kann sich auch aufgrund der Entfernung des Sitzes der Innung zum Wohnort der Mitglieder ergeben.<sup>61</sup>

Nach herrschender Ansicht kann im Vereinsrecht der Verwaltungssitz aber vom Rechtssitz abweichen.<sup>62</sup> Weshalb für die Innungen insoweit etwas anderes gelten soll,<sup>63</sup> ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist maßgebend, ob auch bei einem Auseinanderfallen von Rechts- und Verwaltungssitz der Grundsatz der Integrationskraft gewahrt bleibt. Auch aus aufsichtsrechtlicher Perspektive ändert sich hieran nichts,<sup>64</sup> denn auch im Falle, dass der Verwaltungssitz außerhalb des Handwerkskammerbezirks liegt, in dem die Innung belegen ist, bleibt diese Handwerkskammer für die Aufsicht zuständig. Die Zuständigkeit der Aufsicht richtet sich gem. § 75 S. 1 HwO

---

<sup>57</sup> Vgl. *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 55 Rn. 9; *Baier-Treu* in: BeckOK HwO, 20. Ed. 01.03.2023, § 55 Rn. 17.

<sup>58</sup> Vgl. nur *Schöpflin*, in: BeckOK BGB, 66. Ed. 01.05.2023, § 24 Rn. 4.

<sup>59</sup> Der freien Wahl des Vereinssitzes werden dadurch Grenzen gesetzt, dass diese nicht rechtsmissbräuchlich erfolgen darf, vgl. *Schöpflin*, in: BeckOK BGB, 66. Ed. 01.05.2023, § 24 Rn. 4.

<sup>60</sup> Die Wahl eines Sitzes eines Vereins ist dann rechtsmissbräuchlich, wenn der Verein an diesem keine Aktivität entfaltet, vgl. LG Berlin, NJW-RR 1999, 335.

<sup>61</sup> Vgl. *Leuschner*, in: Münchener Kommentar BGB, 9. Aufl. 2021, § 24 Rn. 8.

<sup>62</sup> Vgl. nur *Schöpflin*, in: BeckOK BGB, 66. Ed. 01.05.2023, § 24 Rn. 4.

<sup>63</sup> So *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 55 Rn. 9, wonach Rechts- und Verwaltungssitz identisch sein müssen.

<sup>64</sup> In diese Richtung hingegen deutend *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, 5. Aufl. 2017, § 55 Rn. 9.

danach, in welchem Handwerkskammerbezirk die Innung ihren Sitz – ihren (satzungsrechtlichen) Rechtssitz – hat, wobei sich die Aufsicht im Falle einer Abweichung auch auf die Geschäftsführung erstreckt, selbst wenn der Verwaltungssitz in einem anderen Kammerbezirk liegt. Etwas anderes würde man ja auch dann nicht annehmen, wenn die Innung nur einen Teil ihrer Geschäftsführung (bspw. Lohnbuchhaltung) an Dritte auslagern würde,<sup>65</sup> die außerhalb des Handwerkskammerbezirks belegen ist.

#### **4. Ergebnis**

Auch Innungsverbände können die Geschäftsführung für Innungen übernehmen. Hierzu sind sie aber nicht verpflichtet, denn weder aus den gesetzlich zugewiesenen Pflichtaufgaben noch aus allgemeinen Grundsätzen lässt sich eine derartige Verpflichtung herleiten. Die Übernahme kann vielmehr auf freiwilliger Basis erfolgen. Es ist dem Innungsverband auch nicht verwehrt diese Aufgabe wahrzunehmen. Zum einen stehen die Pflichtaufgaben der Verbände nicht entgegen und die Übernahme ist auch mit den weiteren Aufgaben vereinbar, zum anderen besteht zugunsten der Kreishandwerkerschaft keine Monopolstellung zur Übernahme der Geschäftsführung der Innungen, wenngleich auch nur dieser Fall gesetzlich geregelt ist.

Grenzen der Übernahme durch die Innungsverbände ergeben sich durch den Grundsatz der Integrationskraft. Durch die Fremdgeschäftsführung darf das Innungsleben nicht aus dem Bezirk verlagert werden, sondern muss dort verbleiben. Die Anforderungen sind je nach Einzelfall zu ermitteln, wobei vor allem die Distanz zwischen Innungsbezirk und Verbandssitz sowie die übertragenen Aufgaben entscheidend sind. Sitzungen der Innungsgremien sowie Veranstaltungen haben weitestgehend im Innungsbezirk bzw. unmittelbarer Umgebung zu verbleiben. Hier können auch die Kreishandwerkerschaften als Kooperationspartner auftreten und einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie beispielsweise Räumlichkeiten (entgeltlich) zur Verfügung stellen.

---

<sup>65</sup> Wobei die Rechtmäßigkeit der Auslagerung einzelner Geschäftsführungsangelegenheiten wohl anerkannt ist, vgl. *Wiemers*, GewArch 2019, 332 (334).

## V. Gesamtergebnis

Die Fremdgeschäftsführung der Handwerksorganisationen ist in der HwO nur rudimentär geregelt. Gesetzlich vorgesehen ist nur der Fall, dass die Kreishandwerkerschaft auf Ansuchen der ihr angehörenden Innung die Geschäfte führt (§ 87 Nr. 5 HwO). Darüber hinaus kennt die HwO keine weiteren Fälle der Fremdgeschäftsführung, verbietet diese jedoch auch nicht. Infolge gewandelter Verhältnisse, insbesondere des sinkenden Organisationsgrades der Innungen, der komplexer werdenden Aufgaben sowie der weiteren Existenz privatrechtlicher Vereinigungen neben den gesetzlich vorgesehenen Handwerksorganisationen, hat sich auch der Bedarf an der Geschäftsführung durch Dritte gesteigert. Infolge von gebündelter Aufgabenwahrnehmung können Synergieeffekte erzielt und damit Kosten gesenkt und Kenntnisse gestärkt werden. In der Praxis haben sich deshalb bereits weitere Konstellationen der Fremdgeschäftsführung gebildet, deren Rechtmäßigkeit bisher weitestgehend ungeklärt war.

Zum ersten übernehmen Kreishandwerkerschaften neben der ihr gesetzlich als Pflichtaufgabe übertragenen Geschäftsführung von Innungen auch die Geschäfte von Innungsverbänden und weiteren privatrechtlich organisierten handwerks- bzw. arbeitgebernahen Vereinigungen. Eine gesetzliche Grundlage für die Übernahme findet sich nicht und auch aus (ungeschriebenen) Grundsätzen lässt sich diese Aufgabe nicht den Kreishandwerkerschaften zwingend zuschreiben. Jedoch ist der Aufgabenkatalog der Kreishandwerkerschaften in § 87 HwO nicht abschließend, sodass die Fremdgeschäftsführung auch für weitere Organisationen als freiwillige Aufgabe übernommen werden kann. Grenzen bestehen jedoch im zwingend zu fordernden Orts- und Sachbezug, sodass nur die Geschäfte von Vereinigungen geführt werden können, die in einem gewissen Verhältnis zum Handwerk bzw. handwerksähnlichen Gewerbe des Kreishandwerkerschaftsbezirks stehen. Darüber hinaus darf die Fremdgeschäftsführung die Wahrnehmung der sonstigen Aufgaben der Kreishandwerkerschaft nicht beeinträchtigen.

Zum zweiten werden die Geschäfte von Innungen statt von ihnen selbst oder den (gesetzlich als Regelfall vorgesehenen) Kreishandwerkerschaften von den jeweiligen Landes- bzw. Bundesinnungsverbänden geführt. Diese Art der Fremdgeschäftsführung ist zwar gesetzlich ebenso wenig vorgesehen, aber ebenfalls zulässig, denn die Übernahme der Geschäftsführung von Innungen ist nicht exklusiv den Kreishandwerkerschaften vorbehalten. Die Innungsverbände können die Führung der Geschäfte von Innungen als freiwillige Aufgabe übernehmen. Hierbei ist zu beachten, dass die Innungen dem Grundsatz der Integrationskraft unterliegen. Es muss gewährleistet sein, dass die Innungsmitglieder am Innungsleben teilnehmen können (§ 52 Abs. 2 S. 1 HwO). Mithin darf sich das Innungsleben (insbesondere Sitzungen, Veranstaltungen, etc.)

nicht vom Innungsbezirk hin zum neuen Verwaltungssitz beim Innungsverband verlagern. Es muss stetig der Ortsbezug gewahrt bleiben.

## Literaturverzeichnis

- Aberle, Hans-Jürgen*, Inkassotätigkeit von Kreishandwerkerschaften, *GewArch* 1970, 1.
- Detterbeck, Steffen*, *Handwerksordnung, Kommentar*, 4. Aufl., München 2008.
- Fröhler, Christine*, Probleme bei Gebietsänderungen von Innungen, *GewArch* 1983, 256.
- Fröhler, Ludwig*, *Das Recht der Handwerksinnung*, München 1959.
- Fröhler, Ludwig/Kormann, Joachim*, Gebietsreform und Handwerksorganisation: Die Änderung des Bezirks handwerklicher Organisationen als Konsequenz anderweitiger (staatlicher, kommunaler oder handwerklicher) Gebietsreformen, München 1976.
- Hartmann, Karl/Philipp, Franz*, *Handwerksrecht, Handwerksordnung, Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953, Kommentar*, Darmstadt/Berlin 1954.
- Hau, Wolfgang/Poseck, Roman*, *BeckOK BGB*, 66. Ed. 01.05.2023, München 2023.
- Heck, Hans-Joachim*, Schieds-, Schlichtungs- und Inkassowesen im Handwerk, *WiVerw* 1999, 100.
- Hendler, Reinhard*, Das Prinzip der Selbstverwaltung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 6, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 143.
- Honig, Gerhart/Knörr, Matthias/Thiel, Markus* (Hrsg.), *Handwerksordnung, mit Berufsbildungsrecht, Kommentar*, 5. Aufl., München 2017.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 3. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Kormann, Joachim*, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Handwerksorganisationen, *Alefeld* 1981.
- Kormann, Joachim/Rührmair, Alfred*, Service-Einrichtungen der Handwerksorganisationen als Gesellschaften des Privatrechts, *GewArch* 2003, 89.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav* (Hrsg.), *Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften*, Band 2, 89. EL August 2022, München 2023
- Leisner, Walter* (Hrsg.), *BeckOK HwO*, 20. Ed., München 01.03.2023.
- Leisner, Walter*, Die körperschaftlich Rechtsform bei Innungen, Kreishandwerkerschaften und Landesinnungsverbänden: Öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Status?, *Alefeld* 2010/11.
- Leisner, Walter*, Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Körperschaftsrechtsform für Innungen, Kreishandwerkerschaften und Innungsverbände?, *GewArch* 2011, 470.
- Mann, Thomas*, Die Auswirkungen der Verwaltungsreformen in den Bundesländern auf das Kammerwesen – Aufgabenverlagerung, Kammergrenzen, Kammerfinanzierung, in: Kluth, Winfried (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2006, 1. Aufl., Baden-Baden 2007.
- Meyer, Werner*, Regionale Kammergliederung, *GewArch* 2006, 227.
- Roellecke, Gerd*, Bezirke der Handwerksinnungen und Änderungen der Stadt- und Landkreisgrenzen, *GewArch* 1987, 105.
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 1, 9. Aufl., München 2021.
- Schmidt, Thorsten Ingo*, Die Analogie im Verwaltungsrecht, *VerwArch* 97 (2006), 139.

- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht: VwVfG, Band 3*, 3. EL August 2022, München 2022.
- Scholtissek, Friedrich-Karl*, *Der Umfang der Hilfeleistungen der Kreishandwerkerschaften in Steuersachen*, *GewArch* 1991, 210.
- Schwannecke, Holger* (Hrsg.), *Die Deutsche Handwerksordnung, Kommentar, Mustersatzungen und Materialien*, 1/23 EL März 2023, Berlin 2023.
- Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl., München 2023.
- Schwindt, Hans*, *Kommentar zur Handwerksordnung*, Bad Wörrishofen 1954.
- Thiel, Markus/Schäck, André*, *Die Übernahme der Geschäftsführung für eine Handwerksinnung durch eine „bezirksfremde“ Kreishandwerkerschaft*, *GewArch* 2022, 488.
- Thieme, Werner*, *Die Handwerkskammern, Innungen und Landesinnungsverbände im sozialgerichtlichen Verfahren*, *GewArch* 1967, 121.
- Wiemers, Matthias*, *Die politische Geschäftsführung – Anmerkung zur Übernahme der Geschäftsführung auf „Ansuchen“ von Handwerksinnungen*, *GewArch* 2019, 332.
- Zimmermann, Eric*, *Zwangsfusion von deckungsungleichen Innungen*, *GewArch* 2006, 274.