

Betriebliche Mitbestimmung  
und betriebliche Handlungshilfen

Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Arbeitspapier **265**

**265**

Winfried Kluth

**Arbeitnehmermitbestimmung  
in der Selbstverwaltung  
des Handwerks**



**Arbeitspapier 265**

Winfried Kluth

Arbeitnehmermitbestimmung in der Selbstverwaltung des Handwerks im Bereich der Interessenvertretung – unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur `Limburger Erklärung`

Winfried Kluth, Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, Vorsitzender des Instituts für Kammerecht.

## Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung  
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-175  
Fax (02 11) 77 78-4175  
E-Mail: [Stefan-Luecking@boeckler.de](mailto:Stefan-Luecking@boeckler.de)  
Redaktion: Stefan Lücking, Leiter Referat 2, Forschungsförderung  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, August 2012  
€ 12,00

## Kurzfassung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Grundsatzentscheidung die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Abgabe von Stellungnahmen durch Industrie- und Handelskammern sowie deren Arbeitsgemeinschaften auf Landes- und Bundesebene präzisiert. Neben der thematischen Beschränkung auf den Aufgabenbereich der jeweiligen Kammer und die Pflicht zu einem Höchstmaß an Sachlichkeit kommt dabei auch der Berücksichtigung und Kenntlichmachung von Minderheitspositionen eine besondere Bedeutung zu.

Die Grundsätze dieser Entscheidung können auf den Bereich der Handwerkskammern übertragen werden. Für die Arbeitnehmer in der Vollversammlung gilt der Grundsatz, dass sie zwar primär ihrer handwerklichen Sparte zugeordnet sind, aber bei Themenbereichen, die die spezifischen Interessen der Arbeitnehmer tangieren, auf Grund ihrer Gruppenzugehörigkeit das Recht zu einem Minderheitenvotum in Anspruch nehmen können. In Fragen der Berufsbildung ist darüber hinaus die Beteiligung der Arbeitnehmer im Berufsbildungsausschuss von besonderer Bedeutung. Die Untersuchung zeigt zudem, wie dieses Recht verfahrensrechtlich in den Arbeitsgemeinschaften der Handwerkskammern und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks abzusichern ist.



## Vorwort

Die Mitbestimmung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist in Deutschland gelebte demokratische Kultur – und sie ist vielfältig. Von der betrieblichen Mitbestimmung über die Mitbestimmung der Personalräte im öffentlichen Dienst bis zur Unternehmensmitbestimmung der Aufsichtsräte: das deutsche Erfolgsmodell hat sich bewährt. Die kritische und gleichzeitig konstruktive Arbeit der Arbeitnehmervertreter hat vielen Betrieben und Unternehmen geholfen, unbeschadet aus der Wirtschaftskrise hervorzugehen. Mitbestimmung sichert Arbeitsplätze.

Zur vielfältigen Mitbestimmungskultur in Deutschland gehört seit Jahrzehnten auch die Arbeitnehmerbeteiligung in der Selbstverwaltung des Handwerks. Als gewählte Mitglieder der Vollversammlungen, der Ausschüsse oder als Vizepräsidenten einer Handwerkskammer engagieren sich Beschäftigte für die Interessen ihrer Kolleginnen und Kollegen und damit für die Interessen des gesamten Handwerks.

Mitbestimmung bedeutet auch im Handwerk: Gleichberechtigung durch gleiche Augenhöhe, faires Miteinander und konstruktive Zusammenarbeit von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. In vielen Kammern funktioniert diese Zusammenarbeit seit Jahrzehnten vorbildlich.

Zusammenarbeit setzt Vertrauen, gegenseitigen Respekt und die Fähigkeit zum Kompromiss voraus. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich dafür ein, dass die Rolle der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung des Handwerks weiter gestärkt wird. Dazu gehört für uns selbstverständlich, dass die Vollversammlungen der Handwerkskammern demokratisch legitimierte Entscheidungen treffen, die das Gesamtinteresse des Handwerks abbilden – und dieses Gesamtinteresse umfasst immer auch die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In diesem Sinne macht die vorliegende Untersuchung zu den „Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur ‚Limburger Erklärung‘ auf die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in der Selbstverwaltung des Handwerks“ deutlich: Arbeitnehmermitbestimmung ist auch im Handwerk ein maßgeblicher Erfolgsfaktor. Wir machen uns dafür stark, dass dies so bleibt.

Dietmar Hexel

Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstands



## 0 Einleitung

Durch eine Grundsatzentscheidung vom 23.06.2010 hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts für die Abgabe von Stellungnahmen durch Kammern sowie die von ihnen gebildeten Arbeitsgemeinschaften die materiell-rechtlichen und verfahrensmäßigen Maßstäbe auf eine im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung ausdifferenziertere Grundlage gestellt. Dabei wurde vor allem die Zuständigkeit der Vollversammlungen für Stellungnahmen grundsätzlicher Art betont.

Die zur Praxis der Industrie- und Handelskammern ergangene Entscheidung ist zu Recht als Leitentscheidung für das gesamte Kammerwesen apostrophiert worden, weil die zentralen Argumente auf die Verfassung der Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts abstellen und damit einer Verallgemeinerung zugänglich sind.

Für den Bereich der Selbstverwaltung des Handwerks stellt sich bei der Durchführung dieser Transferleistung insbesondere die Frage, wie dabei der strukturellen Besonderheit bei den Handwerkskammern Rechnung zu tragen ist, die neben den Betriebsinhabern auch die Gesellen und anderen Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung zu ihren Mitgliedern zählen. Welche Rolle kommt ihnen bei der Bildung des Gesamtinteresses in den Vollversammlungen zu und unter welchen Voraussetzungen können sie eine abweichende Sichtweise durch ein Minderheitenvotum geltend machen.

Die vorliegende Untersuchung geht diesem Fragenkomplex nach und arbeitet darüber hinaus die spezifische Rolle des Berufsbildungsausschusses bei der Vorbereitung von Stellungnahmen der Handwerkskammern heraus.





## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	3
Vorwort.....	5
0 Einleitung.....	7
1 Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung des Handwerks .....	11
1.1 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Kammermitglieder – zur Einführung.....	11
1.2 Die sonstige Selbstverwaltung des Handwerks – im Überblick .....	14
1.2.1 Innungen und Innungsverbände.....	14
1.2.2 Kreishandwerkerschaften.....	15
1.2.3 Landesarbeitsgemeinschaften der Handwerkskammern und Handwerkskammertag (auf Bundesebene) – DHKT.....	15
1.2.4 Die Fachverbände des Handwerks .....	16
1.2.5 Der Zentralverband des Deutschen Handwerks – ZDH.....	16
1.3 Die „Mitbestimmung“ der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den einzelnen Organisationen der Selbstverwaltung des Handwerks – Bestandsaufnahme und Kritik .....	17
1.3.1 Mitgliedschaft – Mitwirkung – Mitbestimmung .....	17
1.3.2 Rechtspolitische und rechtssoziologische Hintergründe.....	18
1.3.3 Kritik am handwerksrechtlich Status quo der Arbeitnehmerbeteiligung ...	19
2 Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. ‚Limburger Erklärung‘ und ihre Bedeutung für die Mitwirkung der Kammermit- glieder im Bereich der Interessenvertretung im Allgemeinen.....	23
2.1 Anlass und Gegenstand der Entscheidung.....	23
2.1.1 Hintergrund und Anlass der Entscheidung.....	23
2.1.2 Gegenstand der Entscheidung .....	23
2.1.3 Kernaussagen der Entscheidung .....	26
2.2 Die verfahrensrechtlichen Aspekte der Entscheidung .....	33
2.2.1 Der Vollversammlungsvorbehalt.....	33
2.2.2 Das Verfahren in der Vollversammlung .....	34
2.3 Zwischenergebnis.....	35
3 Spezifische Auswirkungen der Entscheidung auf die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung des Handwerks .....	37
3.1 Die doppelte Pluralität der Selbstverwaltung des Handwerks .....	37
3.1.1 Die einzelnen Handwerke als erste Ebene der Gruppenpluralität .....	37

3.1.2	Betriebsinhaber, Gesellen und andere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung als zweite Ebene der Gruppenpluralität.....	38
3.1.3	Das Verhältnis beider Strukturebenen zueinander in Bezug auf die Bildung des Gesamtinteresses.....	39
3.2	Die Sonderstellung und Sonderrechte des Berufsbildungsausschusses.....	40
3.2.1	Bildung und Rechte des Berufsbildungsausschusses.....	40
3.2.2	Das spezifische Aufgaben- und Interessenspektrum des Berufsbildungsausschusses.....	41
3.2.3	Die Übertragung der Mitwirkungsrechte des Berufsbildungsausschusses auf den Bereich der Abgabe von Stellungnahmen durch die Handwerkskammern.....	43
3.3	Die Mitwirkung der Arbeitnehmer auf der Ebene des Handwerkskammertages und des ZDH.....	43
4	Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen.....	45
5	Literatur.....	47
	Über die Hans-Böckler-Stiftung.....	50

# 1 Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung des Handwerks

## 1.1 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Kammermitglieder – zur Einführung

Das deutsche Kammerwesen knüpft die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft regelmäßig an die Ausübung eines bestimmten Berufs an. Dies wird schon durch die Bezeichnung der jeweiligen Kammern als Ärzte-, Rechtsanwalts-, Steuerberater- oder Notarkammern deutlich. Es kommt dabei nicht darauf an, ob der jeweilige Beruf selbständig oder in einem Verhältnis der abhängigen Beschäftigung ausgeübt wird. Besonders bei der Ärzteschaft standen die selbständig tätigen niedergelassenen Ärzte Seite an Seite mit den abhängig beschäftigten Krankenhausärzten. Da jedoch die Angehörigen der (reglementierten) freien Berufe nicht in erster Linie als Arbeitnehmer „wahrgenommen“ wurden und werden, spielt(e) das Thema ihrer Mitbestimmung in den Selbstverwaltungsorganisationen praktisch keine Rolle. Lediglich im Bereich der Apothekenkammern war gelegentlich eine Diskussion zu verzeichnen, die sich auf die unterschiedlichen Interessen der Apothekeninhaber und der beschäftigten Apotheker bezog.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang finden sich in den Apotheker- bzw. Heilberufsgesetzen einiger Bundesländer Vorgaben für die Sitzverteilung zwischen selbständigen und angestellten Apothekern in der Vollversammlung:

- **Hamburg:** In § 16 hmbg. ApoG ist die Zusammensetzung des von der Kammerversammlung<sup>2</sup> zu wählenden Vorstandes nach folgendem Muster festgelegt: 5 Inhaber von Apotheken (= Selbständige), 4 Mitarbeiter/Verwalter (= Angestellte), 1 Pächter, 1 Krankenhausapotheker, 1 Vertreter aus Wissenschaft oder Industrie oder Verwaltung.
- **Mecklenburg-Vorpommern:** Nach § 16 HeilBerKG setzt sich die Mitgliederversammlung hälftig aus selbständigen und angestellten Apothekern zusammen.
- **Niedersachsen:** Nach § 20 Abs. 2 HeilBerKG setzt sich die Mitgliederversammlung hälftig aus selbständigen und angestellten Apothekern zusammen.
- **Sachsen-Anhalt:** Nach § 8 Abs. 1 S. 2 HeilBerKG setzt sich die Mitgliederversammlung hälftig aus selbständigen und angestellten Apothekern zusammen.
- **Schleswig-Holstein:** Nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 HeilBerKG setzt sich die Mitgliederversammlung hälftig aus selbständigen und angestellten Apothekern zusammen.

In dem Umstand, dass in anderen Bereichen auf vergleichbare Vorgaben verzichtet wird, spiegeln sich auch unterschiedlich berufssoziologische Befunde wider, denn nur

<sup>1</sup> Dazu BayVGH, MedR 2008, 96.

<sup>2</sup> In Hamburg ist die Kammerversammlung gem. § 15 Abs. 1 hmbg. ApoG als echte Mitgliederversammlung und nicht als Delegiertenversammlung ausgestaltet.

dort, wo Interessenunterschiede manifest werden, bedarf es spezifischer gesetzlicher Vorgaben zu ihrem Ausgleich.

Im Bereich der Wirtschaftskammern<sup>3</sup> hat sich der Gesetzgeber für ganz unterschiedliche Modelle entschieden. Während die Industrie- und Handelskammern als *reine Unternehmerkammern* ausgestaltet wurden<sup>4</sup>, in denen die Arbeitnehmer weder Mitglieder, noch in sonstiger Weise an den Entscheidungen der Vollversammlung beteiligt sind<sup>5</sup>, hat der Gesetzgeber bei den Handwerkskammern und den Landwirtschaftskammern – mit zunächst zu vernachlässigenden Differenzierungen – auch die Arbeitnehmer in die Mitgliedschaft und die kammerinterne Mitwirkung einbezogen.

Bei den Handwerkskammern hat sich der Gesetzgeber nach einer grundsätzlichen rechtspolitischen Debatte für ein Modell der „internen Kooperation“ zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Handwerkskammern entschieden. Dazu führt *Hoffmann-Riem* in einer grundlegenden Studie aus:

„Bei der Schaffung der Handwerksordnung nach dem zweiten Weltkrieg wurde für die Interessenvertretung des Handwerks eine seinerzeit wegweisende Organisationsform gefunden. Anders als bei sonstigen öffentlichrechtlichen Kammern – etwa der Industrie- und Handelskammer – wurde eine zwingende Beteiligung der Arbeitnehmer, begrenzt allerdings auf die Gesellen, vorgesehen. Diese Konstruktion beruhte auf einem gesellschaftlich-politischen Kompromiss, den alle politischen Parteien – mit Ausnahme der KPD – trugen. Die Handwerksunternehmer erstritten mit ihm die erwünschte körperschaftliche Struktur mit Zwangsmitgliedschaft und vor allem den Verzicht auf die bis dahin in der amerikanischen Besatzungszone geltende, bei den Handwerksmeistern strikt abgelehnte volle Gewerbefreiheit. Dies bedurfte großen politischen Einsatzes, da die Amerikaner strikt an einer marktwirtschaftlichen Ordnung ohne rechtliche Privilegien festhalten wollten. Der schließliche Erfolg des Handwerks war nicht zuletzt dem Umstand zu verdanken, dass fast alle politischen Parteien und die Gewerkschaften hinter dem Kompromiss standen. Den Gewerkschaften und der SPD war er durch das Zugeständnis der bundesweiten Anerkennung der Drittelbeteiligung der Gesellen in den Organen der Handwerkskammern abgerungen worden. Den schon damals – wenn auch in veränderter Form – bestehenden Spitzenorganisationen der Handwerksunternehmer schien der Kompromiss vertretbar, zumal die von den Gewerkschaften ursprünglich geforderte paritätische Besetzung der Organe vermieden wurde.

3 Diesem Begriff werden traditionell die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Landwirtschaftskammern zugeordnet, vgl. *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 123 ff.; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 2010, S. 182 ff.

4 Zur historischen Entwicklung *Will*, (Fn. 3), S. 267 ff.

5 Etwas anderes gilt für die Mitwirkung im Berufsbildungsausschuss nach § 8 IHKG i.V.m. § 79 BBiG, der eine Sonderstellung in IHK-Organisation einnimmt.

Für die SPD und die Gewerkschaften bedeutete die bundesgesetzlich eingeführte Konstruktion ungeachtet erheblicher Zugeständnisse einen gesellschaftspolitischen Durchbruch. In einem wichtigen Wirtschaftsbereich wurde eine Organisationsform der Interessenwahrnehmung geschaffen, die der Arbeitnehmerseite garantierte Mitentscheidungsrechte gewährte. Deutlich hatte der Sprecher der SPD im Bundestag – der Abgeordnete Lange – erklärt, dass es der SPD darauf angekommen sei, „Voraussetzungen für weitere Organisationsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Wirtschaft zu schaffen“. Die SPD befand sich auf dem Weg zu einer gesellschaftspolitischen Neuorientierung, die auf eine möglichst weitgehende Integration der Arbeitnehmerschaft in gesellschaftspolitisch wichtige Entscheidungsprozesse zielte. Die Montanmitbestimmung 1951, das Betriebsverfassungsgesetz 1952 und 1972 waren ebenfalls Ausdruck dieser Tendenz, die im Mitbestimmungsgesetz 1976 ihren deutlichsten Niederschlag gefunden hat. Ziel war es, den ökonomischen Aufschwung und politische Stabilität durch eine Sozialordnung abzusichern, die auf Kooperation aufbaute. Ein Weg hierzu war die Anerkennung von Mitentscheidungsrechten für die Arbeitnehmer. Dadurch sollte der Bedarf gemildert werden, Interessendurchsetzung durch Gegenmacht – etwa durch Streiks oder durch sonstige Formen des Arbeitskampfes und des politischen Konflikts – zu erreichen. Der im internationalen Vergleich ungewöhnliche soziale Frieden in der Bundesrepublik dürfte nicht zuletzt durch diese Kooperationspolitik gefördert worden sein.

Auch politische Gegner von Gewerkschaften und SPD hatten dieses Modell als zukunftsweisend gepriesen. So hatten Redner von CDU/CSU – die Abgeordneten Günther und Stücklen – im Bundestag den ‚fortschrittlichen‘ Charakter der Regelung gepriesen und betont, es gehe um die Grundsatzentscheidung, ob sich das berufsständische oder das klassenkämpferische Element durchsetze. Ein Spitzenfunktionär der Handwerksorganisationen – Schulhoff – hatte bei der Gründung des Zentralverbands Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer als ‚neue soziale Frage unseres Jahrhunderts‘ bezeichnet und im solidarischen Nebeneinander von Selbständigen und Unselbständigen den Lösungsweg gesehen, für dessen Auffinden das Handwerk der Vorreiter sein sollte.“<sup>6</sup>

Dieser, aus organisationswissenschaftlicher Sicht „neokorporatistische“ Regelungsansatz<sup>7</sup> spiegelt sich bis heute normativ in der Konkretisierung der Mitgliedschaft in § 90 Abs. 2 HwO wider. Dort heißt es:

„(2) Zur Handwerkskammer gehören die **Inhaber** eines Betriebs eines Handwerks und eines handwerksähnlichen Gewerbes des Handwerkskammerbezirks sowie die **Gesellen, andere Arbeitnehmer** mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und die **Lehrlinge** dieser Gewerbetreibenden.“

<sup>6</sup> Hoffmann-Riem, NVwZ 1984, 286 f.

<sup>7</sup> Dazu eingehend Dederer, Korporative Staatsgewalt, 2004.

Damit sind nicht alle<sup>8</sup>, aber die deutliche Mehrzahl der Arbeitnehmer Mitglieder der Handwerkskammer, neben den „Unternehmern“.

Bei den landesgesetzlich geregelten Landwirtschaftskammern entspricht die Situation mit einigen Besonderheiten<sup>9</sup> der Rechtslage bei den Handwerkskammern, d.h. neben den Betriebsinhabern sind auch die in den Betrieben angestellten Personen und Lehrlinge in die Mitgliedschaft einbezogen.<sup>10</sup>

## 1.2 Die sonstige Selbstverwaltung des Handwerks – im Überblick

Die Untersuchung bezieht sich auf die „Selbstverwaltung des Handwerks“, die mehr umfasst als die Handwerkskammern. Deshalb bedarf es einer Bestandsaufnahme, die auch die weiteren Organisationen erfasst und dabei etwaige Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ermittelt.

### 1.2.1 Innungen und Innungsverbände

Die historisch und aktuell bedeutsamste Handwerksorganisationsform stellen die Innungen (§§ 52 ff. HwO – verfasst als Körperschaften des öffentlichen Rechts) zusammen mit den auf Landes- und Bundesebene (§§ 79 ff. HwO – verfasst als juristische Person des Privatrechts) organisierten Innungsverbänden dar.<sup>11</sup>

Die Innungsorganisation orientiert sich an den einzelnen Handwerken oder mehreren eng verwandten Handwerken und ist damit viel spezialisierter und personell schmäler aufgestellt als die Bereiche des zulassungspflichtigen Handwerks (nach Anlage A der HwO) sowie der zulassungsfreien Handwerks und handwerksähnlichen Gewerbe (nach Anlage B1 und B2 der HwO) umfassenden Handwerkskammern. Dadurch wird auch das Interesse enger auf den jeweiligen Bereich fokussiert, während bei den Handwerkskammern auch der Interessenausgleich zu bedenken ist.

Die Innungen unterscheiden sich organisatorisch mehrfach von den Handwerkskammern insoweit sie auf einer freiwilligen Mitgliedschaft beruhen und einen reinen Unternehmerzusammenschluss darstellen (§ 52 Abs. 1 HwO), weshalb sie auch als Tarif-

8 Die ausgenommenen Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung dürften nur eine sehr kleine Personengruppe in den (reinen) Handwerksbetrieben darstellen. Anders sieht es bei den in der Praxis nicht selten anzutreffenden Betrieben mit handwerklichen und industriellen Teilbereichen, die zu einer Mitgliedschaft in der Handwerkskammer und der Industrie- und Handelskammer führt. Zu Einzelheiten dieser Konstellationen siehe *Heusch*, in: Kluth (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts*, 2005, 2006, S. 13 ff.

9 Wie der Mitgliedschaft von „voll mitarbeitenden Familienangehörigen“; siehe *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2. Aufl. 2011, § 6, Rn. 235.

10 Zu weiteren Einzelheiten *Kluth*, a.a.O.

11 Vertiefend zu den Innungen *Will*, (Fn. 3), S. 643 ff. Speziell zu den Innungsverbänden *Leisner*, Vor- und Nachteile der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts bei Innungen und Kreishandwerkschaften; Vor- und Nachteile der Eigenschaft einer juristischen Person des privaten Rechts bei Landesinnungsverbänden, 2011.

partner auftreten können (§ 54 Abs. 3 Nr. 1 HwO).<sup>12</sup> Doch auch bei den Innungen sieht die Handwerksordnung eine Beteiligung der in den Mitgliedsbetrieben angestellten Gesellen durch den Gesellenausschuss (§ 68 HwO) vor. Dabei ist zu beachten, dass nach § 68 Abs. 3 HwO ein Mitglied des Gesellenausschusses mit Stimmrecht an der Beratung und Beschlussfassung des Vorstands mitwirkt und bei der Beratung und Beschlussfassung der Innungsversammlung sogar alle Mitglieder.<sup>13</sup> Damit wird das kooperative Leitbild der Handwerkskammern, wenngleich in einer wegen der fehlenden Mitgliedschaft abgeschwächten Form, auch in diesem Bereich durchgehalten.

Auf der Ebene der Landes- und Bundesinnungsverbände fehlt es aber an entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten und organisatorischen Vorgaben.

### 1.2.2 Kreishandwerkerschaften

Die Kreishandwerkerschaften stellen einen pflichtigen Zusammenschluss der vorhandenen Innungen auf Kreisebene dar (§ 86 HwO). Sie erfüllen die komplementäre Aufgabe, das Gesamtinteresse des selbständigen Handwerks zu vertreten und stehen insoweit ein Stück weit in Konkurrenz zu den Handwerkskammern. Eine Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist auf dieser Organisationsebene nicht gesetzlich vorgesehen.

### 1.2.3 Landesarbeitsgemeinschaften der Handwerkskammern und Handwerkskammertag (auf Bundesebene) – DHKT

Da der Bundesgesetzgeber – wie bei den Industrie- und Handelskammern – nur die regionale Organisationsstruktur gesetzlich geregelt hat, die Handwerkskammern aber für die Zusammenarbeit mit Regierungen und Parlamenten auf Landes- und Bundesebene auf zentrale Organisationseinheiten angewiesen sind, haben sie diese in der Form von Landesarbeitsgemeinschaften und dem Handwerkskammertag in privater Rechtsform gegründet.<sup>14</sup> In diesen Organisationsstrukturen sind die Kammern durch die Präsidien und Hauptgeschäftsführer vertreten. Auch die Arbeitnehmerseite ist in den Leitungsstrukturen vertreten, so dass sich die kooperative Struktur der Kammern auch in diesen Organisationsstrukturen wiederholt.

<sup>12</sup> Dazu exemplarisch *Kluth*, GewArch 2009, 329 ff.

<sup>13</sup> Zu weiteren Einzelheiten der Mitwirkung *Detterbeck*, HwO Kommentar, 4. Aufl. 2008, § 68, Rn. 8 ff.

<sup>14</sup> Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Mitgliedschaft der Handwerkskammern im ZDH siehe OVG Münster, GewArch 1983, 302 ff. Zu weiteren Rechtsfragen *Kluth*, (Fn. 3), S. 482 ff.



#### 1.2.4 Die Fachverbände des Handwerks

Neben der Selbstverwaltung des Handwerks bestehen die zahlreichen Fachverbände als private Interessenverbände.<sup>15</sup> Verallgemeinernde Aussagen über die Mitgliedschaft und den berufsrechtlichen Status der Mitglieder sind in diesem Bereich kaum möglich, doch ist von einer Dominanz der Betriebsinhaber in den Verbänden auszugehen. Die auf freiwilliger Gründung und Mitgliedschaft beruhenden Verbände können sich bei der Abgabe von Stellungnahmen auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG berufen und unterliegen deshalb nicht den inhaltlichen Restriktionen, die für die Kammern gelten. Daraus ergibt sich ein anderes Aktionsprofil.

#### 1.2.5 Der Zentralverband des Deutschen Handwerks – ZDH

Als *gemeinsame* Dachorganisation des Deutschen Handwerkskammertages und der Fachverbände fungiert der Zentralverband des Deutschen Handwerks, dessen Führungsspitze personenidentisch mit der des Deutschen Handwerkskammertages ist. In der Vollversammlung des ZDH sind nur Betriebsinhaber vertreten und keine Arbeitnehmer.<sup>16</sup> Darauf gründet unter anderem die Kritik von *Hoffmann-Riem*, der wegen des herausgehobenen Einflusses des ZDH bei den Kontakten zu Regierung und Parlament eine defizitäre Repräsentation der Arbeitnehmerseite sieht.<sup>17</sup>

Die Zusammenarbeit von Kammern und Verbänden im ZDH ist aus legitimatorischen Gründen, aber auch wegen der unterschiedlichen Rechtsbindungen bei der Abgabe von Stellungnahmen nicht unproblematisch.<sup>18</sup> Sie ist aber aus verfassungs- und kammerrechtlichen Gründen nicht formell zu beanstanden, sondern bewegt sich noch innerhalb des zu respektierenden Spektrums des „Selbstorganisationsrechts“ der beteiligten Verbände, für die u.a. kein Mitgliedschaftszwang besteht und die bei der Umsetzung von Beschlüssen rechtlich nicht strikt gebunden sind.

---

15 Zur Unterscheidung von Kammern und Interessenverbänden siehe auch *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2010, 2011, S. 6 ff.

16 Zur Stärkung des Einflusses der Unternehmenseite im ZDH durch eine Organisationsreform des Jahres 1966 siehe *Perner*, *Mitbestimmung im Handwerk?*, 1983, S. 129 ff.

17 *Hoffmann-Riem*, *NVwZ* 1984, 286 (288 f.).

18 Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Mitgliedschaft der Handwerkskammern im ZDH siehe *OVG Münster*, *GewArch* 1983, 302 ff. Zu weiteren Rechtsfragen *Taupitz*, *Die Standesordnungen der freien Berufe*, 1991, S. 369 f.; *Kluth*, (Fn. 3), S. 482 ff.; *Fröhler*, *GewArch* 1972, 33 ff.

### 1.3 Die „Mitbestimmung“ der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den einzelnen Organisationen der Selbstverwaltung des Handwerks – Bestandsaufnahme und Kritik

#### 1.3.1 Mitgliedschaft – Mitwirkung – Mitbestimmung

Für die Beteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Unternehmen hat sich der Begriff der Mitbestimmung etabliert.<sup>19</sup> Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird demgegenüber von Personalvertretung gesprochen.<sup>20</sup> Gemeinsam ist beiden Konzeptionen, dass auch diejenigen Personen, die keine Leitungsgewalt ausüben, in Bezug auf die Wahrnehmung eigener (Gruppen-) Interessen und partiell auch in Bezug auf unternehmerische Entscheidungen ein unterschiedlich weit reichendes<sup>21</sup> Mitwirkungsrecht besitzen.

Wenn im vorliegenden Zusammenhang von der „Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ die Rede ist, so ist damit etwas grundlegend anderes gemeint, jedenfalls soweit es um die für die Untersuchung zentrale Organisation der Handwerkskammer geht. Das hängt damit zusammen, dass die Arbeitnehmer in den Handwerkskammern Mitglieder sind und damit in dieser Organisation gerade nicht einen subordinierten, „abhängigen“ Status einnehmen, sondern (grundsätzlich) einen gleichberechtigten.

Mitglieder verfügen über Mitwirkungsrechte, die in einer Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>22</sup> zunächst und vor allem auf die Bestellung der Leitungsorgane ausgerichtet sind, sich darüber hinaus aber auch – in vielen Fällen aus Gründen der Funktionsfähigkeit in einem repräsentativen Modus<sup>23</sup> – auch auf die Sachentscheidungen beziehen. Bei den Kammern ist die Mitgliedschaft der Berufsträger sogar ein zentraler Zweck der Wahl dieser Organisationsform, da der Gesetzgeber den spezifischen Sachverstand und die „Verwaltungskraft“ dieses Personenkreises für die Aufgabenerfüllung nutzen und die unmittelbare Staatsverwaltung dadurch entlasten wollte.<sup>24</sup> Die Sachentscheidung unter maßgeblicher Mitwirkung der Mitglieder ist deshalb typusbestimmendes Merkmal der funktionalen Selbstverwaltung als Betroffenen-Selbstverwaltung.<sup>25</sup>

19 Art. Mitbestimmung, in: Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl. Bonn, 2006. Online unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17858/mitbestimmung> [Zugriff am 23.04.2012]

20 Art. Personalvertretung, in: Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl. Bonn, 2006. Online unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18004/personalvertretung> [Zugriff am 23.04.2012]

21 Speziell zur verfassungsrechtlichen Grenze der Personalvertretung in der öffentlichen Verwaltung BVerfGE 107, 59-103 (im Hinblick auf das demokratische Prinzip, das einem privilegierten Einfluss der Bediensteten auf die Verwaltungsentscheidungen entgegensteht).

22 Zur Körperschaft des öffentlichen Rechts als einer mitgliedschaftlich verfassten Organisationsrechtsform näher Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 85, Rn. 45 ff.

23 Bei „kleinen“ Kammern und Innungen werden allerdings auch Mitgliederversammlungen durchgeführt.

24 Kluth, (Fn. 3), S. 220 ff.

25 Kluth, (Fn. 22), § 99, Rn. 8 ff.

Die Handwerksordnung statuiert in § 90 Abs. 2 die Mitgliedschaft sowohl der Betriebsinhaber, als auch der Gesellen, anderen Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung und der Lehrlinge. Letztere werden allerdings nicht in der Vollversammlung repräsentiert und besitzen kein Wahlrecht, wie sich aus § 93 Abs. 2 HwO ergibt.<sup>26</sup>

Die größte Gruppe der Arbeitnehmer wird damit als Mitglied in den Willensbildungsprozess der Handwerkskammern einbezogen mit der Folge, dass Mitbestimmung hier mitgliederschaftliche Mitwirkung meint, die grundsätzlich als stärkste Form der Beteiligung zu qualifizieren ist.

### 1.3.2 Rechtspolitische und rechtssoziologische Hintergründe

Das Handwerkskammermodell ist ein Ausdruck des deutschen gesellschaftspolitischen Konsens- und Kooperationsmodells, das sich auch ohne formale Verankerung in vielen Bereichen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland nachweisen lässt.<sup>27</sup>

Für den Bereich der Selbstverwaltung des Handwerks kommt die Umsetzung dieses Leitbildes neben der Erstreckung der Mitgliedschaft der Arbeitnehmer in den Handwerkskammern auch in verschiedenen internen Kooperationsgeboten zum Ausdruck. So wird den Innungen in § 54 Abs. 1 Nr. 2 HwO das Bemühen um ein gutes Verhältnis zwischen Meistern, Gesellen und Lehrlingen zur Aufgabe gemacht und in den nur von Betriebsinhabern getragenen Innungen ein Gesellenausschuss vorgeschrieben (§ 69 HwO).

Für den Bereich der Handwerkskammern beschreibt *Hoffmann-Riem* die Konstellation in folgenden anschaulichen Worten:

„Die kammerinterne Organisationsstruktur und die Vorkehrungen für die Verfahrensteilnahme sind für die Interessendurchsetzung in den Kammern besonders wichtig, weil die Aufgaben der Kammern rechtlich nur sehr unbestimmt beschrieben worden sind. So heißt es in der Handwerksordnung, dass die Kammern ‚zur Vertretung der Interessen des Handwerks‘ errichtet werden (§ 90 I). Anschließend wird die Aufgabe konkretisiert, und es werden verschiedene Befugnisse aufgezählt, darunter auch die Aufgabe, ‚die Interessen des Handwerks zu fördern‘ (§ 91 I). Der Begriff der Interessen ist ausfüllungsbedürftig. Es gibt keine eindeutig vorgegebenen ‚Interessen des Handwerks‘, deren Inhalt irgendwo nachgeschlagen werden könnte. ‚Interessen des Handwerks‘ sind grundsätzlich diejenigen, die von den im Handwerk Tätigen als ihre Interessen definiert werden. Daher ist die entscheidende Frage, wer die Macht zur Definition eines Interesses als ‚Interesse des Handwerks‘ hat.

<sup>26</sup> Dazu später im Einzelnen.

<sup>27</sup> Dazu näher *Lehmbruch*, Verhandlungsdemokratie, 2003.

Diese Macht liegt nach der Handwerksordnung bei den Organen der Handwerkskammern. Diese Organe – die Vollversammlung, der Vorstand und die Ausschüsse – sind der soziale Ort, in den die Vertreter unterschiedlicher Interessen – selbständige Handwerker wie Gesellen, fachübergreifend und damit jeweils aus verschiedenen Sektoren des Handwerks – ihre besonderen Interessen einbringen können. Bewusst sind die Handwerkskammern – anders als z. B. die Industrie- und Handelskammern – nicht als Unternehmer-, sondern als Unternehmenskammern eingerichtet worden, in denen Selbständige und Unselbständige gemeinsam an den Entscheidungen teilhaben sollen. Im Binnenbereich der Kammern können die Selbständigen und Unselbständigen mit- und untereinander darum ringen, was als gemeinsame Interessen definiert werden soll. Dies kann durch Mehrheitsentscheidung geschehen. Dennoch bestehen Chancen, dass die Mehrheit um Konsense mit der Minderheit bemüht sein wird und die Legitimation ihrer Entscheidungen dadurch zu erhöhen versucht, dass sie die Zustimmung möglichst vieler erhält. Nicht zufällig gibt es in den Organen der Handwerkskammern viele gemeinsam getragene Entscheidungen.<sup>28</sup>

Diese Ausrichtung hat auch die große Handwerksnovelle des Jahres 2004, die zu einer Deregulierung in einigen Bereich des Handwerks geführt und die Reichweite der Meisterpflicht reduziert hat, nicht verändert.

### 1.3.3 Kritik am handwerksrechtlich Status quo der Arbeitnehmerbeteiligung

Der rechtliche Status quo der Arbeitnehmerbeteiligung (in Bezug auf die Gesellen) in der Handwerksordnung, die unterhalb der Parität bleibt, ist mehrfach kritisiert worden. Namentlich ist in diesem Zusammenhang auf die Studie von *Hoffmann-Riem* aus dem Jahr 1984 zu verweisen. Dort weist der Autor insbesondere auf die schon seinerzeit veränderten Realstrukturen im Handwerk hin:

„Würde heute eine Organisationsstruktur der Handwerkskammern mit dem Ziel eingerichtet, bei der Zusammensetzung der Organe den sozialstrukturellen Änderungen Rechnung zu tragen und eine den heutigen Gegebenheiten angemessene Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorzusehen, so erwiese sich die Regelung der Handwerksordnung als überholt. Ein wichtiges Stichwort zur Beurteilung des jetzigen Zustands hat der Leiter des Handwerksrechtsinstituts, Ludwig Fröhler, kürzlich gegeben – wenn auch mit anderer Zielrichtung. Er sieht einen gröblichen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz. Der Folgerung einer teilweisen Verfassungswidrigkeit der Handwerksordnung kann er nur durch einen Widerruf früherer Thesen ausweichen, indem er ausführt, die Kammern hätten gar keinen Auftrag zum Interessenausgleich zwischen Selbst-

28 *Hoffmann-Riem*, NVwZ 1984, 286 (287 f.).

ständigen und Unselbständigen. Diese Aussage steht in Widerspruch zu allen einschlägigen Ausführungen in den Gesetzesmaterialien sowie der Kommentatoren der Handwerksordnung.

Bei einer gesetzlichen Neuregelung unter Beachtung der früheren Zielvorstellungen wären in den Kammerorganen nicht nur die Gesellen, sondern auch die anderen Arbeitnehmer zu beteiligen. Auch müsste das Beteiligungsverhältnis der selbständigen Meister zu den Arbeitnehmern verändert werden. Mit den im Jahre 1953 geäußerten Zielen und Rechtfertigungen der Verteilung des Einflusses in den Organen ließe sich eine volle Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ohne weiteres rechtfertigen.

Das Festhalten an den überholten Beteiligungsverhältnissen verdeutlicht demgegenüber den Verzicht auf den Versuch, das in der Handwerksordnung verankerte Maß des wechselseitigen Einflusses auf die gemeinsame Interessendefinition zu erhalten. Die sozialstrukturellen Änderungen im Handwerk ohne entsprechende Anpassung der Gesetze haben zum Status quo minus geführt. Sie haben bewirkt, dass das seinerzeit geschaffene Kooperationsmodell faktisch teilweise ausgehöhlt worden ist. Es gibt zwar weiterhin eine Organisation zum internen Interessenausgleich, aber die formalen Beteiligungsrechte geben den einzelnen Vertretern zum Teil mehr – so den Selbständigen – und zum Teil weniger Einfluss – so den Unselbständigen – als seinerzeit, da das faktische Gewicht der von diesen Gruppen wahrzunehmenden Interessen sich im Laufe der Zeit verschoben hat.<sup>29</sup>

Besondere Bedeutung kommt bei der Analyse der bereits knapp skizzierten Einflussminderung der Gesellen auf der Ebene der Dachverbände, insbesondere des Handwerkskammertages und des ZDH zu. Dazu führt *Hoffmann-Riem* aus:

„Der nur zum Teil schon vor 1966 geschaffene, aber dann ausgebaut und vertiefte Personal-, Finanz- und Geschäftsstellenverbund kennt Gewinner und Verlierer: Die Gewinner sind der Zentralverband und mittelbar die Bundesvereinigung der Fachverbände bzw. die Fachverbände als Unternehmerorganisationen. Der Verlierer sind die Kammern und der Handwerkskammertag und insbesondere die in den Kammern vertretenen Arbeitnehmer, die Gesellen. Die Gesellen haben den in den Kammern abgesicherten Einfluss auf die Definition der Interessen des Handwerks insoweit fast vollständig eingebüßt, als diese Interessen nicht in den Kammern, sondern auf zentraler Ebene definiert werden. Die Organisationsreform der Spitzenorganisationen des Handwerks hat dazu geführt, dass die im Jahre 1953 zwecks Sicherung von berufsständischen Privilegien konzipierte, durch die sozialstrukturellen Änderungen ohnehin schon teilweise entwertete Gesellenbeteiligung insoweit weitgehend beseitigt wurde, als die Spitzenorganisationen tätig werden.

---

29 *Hoffmann-Riem*, NVwZ 1984, 286 (288).

Spitzenorganisationen ohne wesentliche Gesellenbeteiligung hatte es zwar schon bei der Schaffung der Handwerksordnung gegeben. In der zuständigen Unterkommission des Bundestagsausschusses für Wirtschaftspolitik war allerdings vor Schaffung der Handwerksordnung darüber gesprochen worden, eine Selbstverwaltung auf Bundesebene unter Drittelbeteiligung der Gesellenvertreter zu schaffen. Davon wurde zwar abgesehen, aber nicht etwa zwecks Ausschlusses der Gesellenbeteiligung, sondern weil "man anderer wirtschaftsordnender Gesetzgebung, die Organe auf Bundesebene schaffen könne, nicht vorgreifen" wollte. Beispielsweise wurde an die Schaffung überbetrieblicher Vertretungskörperschaften aller Berufsstände gedacht, also an Regelungen, die sogar über das Handwerk hinausreichen sollten. Von solchen Plänen, deren Umsetzung nicht nur das Handwerk betroffen hätte, wurde später wegen vielfältiger politischer Widerstände Abstand genommen.<sup>30</sup>

Ohne dass an dieser Stelle auf einen möglichen Reformbedarf im Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung eingegangen werden kann wird damit deutlich, welche grundsätzliche und konzeptionelle Bedeutung der Arbeitnehmerbeteiligung im Bereich der Selbstverwaltung des Handwerks allgemein und besonders bei den Handwerkskammern zukommt. Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, wie sich dies auf den Bereich der Interessenvertretung durch die Abgabe von Stellungnahmen auswirkt.

Zunächst gilt es jedoch, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. „Limburger Erklärung“ analytisch in den Blick zu nehmen.

---

30 Hoffmann-Riem, NVwZ 1984, 286 (289 f.).



## 2 Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. ‚Limburger Erklärung‘ und ihre Bedeutung für die Mitwirkung der Kammermitglieder im Bereich der Interessenvertretung im Allgemeinen

### 2.1 Anlass und Gegenstand der Entscheidung

#### 2.1.1 Hintergrund und Anlass der Entscheidung

Es gehört zu den verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Kammerrechts, dass die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung den Kammermitgliedern einen allgemeinen Anspruch auf Einhaltung der Verbandskompetenz durch die Kammerorgane zubilligt.<sup>31</sup> Damit wird jedem Kammermitglied unabhängig von der persönlichen Betroffenheit durch ein Kammerhandeln eine besondere Art von „Aufsichtsfunktion“ zugewiesen, die es in allen übrigen Bereichen des Verwaltungshandelns in dieser Form nicht gibt.<sup>32</sup>

Dieses Klagerecht wird in der Praxis auch regelmäßig dazu genutzt, um mittelbar die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in den Kammern geltend zu machen. Hinter solchen Verfahren stehen nicht selten verbandlich organisierte Personen.<sup>33</sup> Dabei werden indes die erheblichen rechtsstaatlichen und demokratischen Nachteile verkannt, die eintreten, wenn die bislang der Kammern zugewiesenen Aufgaben, die weitgehend unverzichtbar sind, durch demokratisch nicht legitimierte private Verbände wahrgenommen würden.<sup>34</sup>

Mit der Entscheidung vom 23.06.2010 hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts zu einigen zentralen der Abgabe von Stellungnahmen durch Kammern eine Grundsatzentscheidungen erlassen, die wichtige Einzelheiten zur inhaltlichen Reichweite, Form sowie dem Verfahren der Abgabe von Stellungnahmen klärt.<sup>35</sup>

#### 2.1.2 Gegenstand der Entscheidung

Der Entscheidung lag – leicht vereinfacht – folgender Sachverhalt zugrunde: Ein als GmbH organisiertes Reisebüro wendet sich als Mitglied einer hessischen Industrie- und

<sup>31</sup> Zu Genese, dogmatischer Konstruktion und Kritik siehe *Kluth*, (Fn. 3), S. 296 ff. Zu weiteren Einzelheiten *Schöbener*, in: *Kluth* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2. Aufl. 2011, § 14, Rn. 25 ff.

<sup>32</sup> Dazu bereits *Kluth*, DVBl. 1986, 716 ff.

<sup>33</sup> So wurde das Verfahren um die Limburger Erklärung vom Geschäftsführer des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. betrieben, der sich für die Abschaffung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft einsetzt.

<sup>34</sup> Zu diesem Aspekt *Kluth*, *Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern*, 1997, S. 37 ff.

<sup>35</sup> BVerwGE 137, 171 ff. = BVerwG, NVwZ-RR 2010, 882 ff. = GewArch 2010, 400 ff. Dazu *Eisenmenger*, *GewArch* 2010, 404 ff.; *ders.*, in: *Kluth* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2. Aufl. 2011, § 8, Rn. 73 ff.



Handelskammer gegen von dieser abgegebene Erklärungen und Stellungnahmen, weil diese damit ein allgemeinpolitisches Mandat für sich in Anspruch nehmen. Diese Kritik bezog sich namentlich auf eine Anfang September 2004 von der 'Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern' (im Folgenden: Arge IHK) veröffentlichte Stellungnahme. Das in der Plenarversammlung der Arge IHK vom 15.06.2004 von den Präsidenten und den Hauptgeschäftsführern der Industrie- und Handelskammern verabschiedete Grundsatzpapier 'Gewerbe- und Industriestandort Hessen' richtete sich nach dem Vorwort mit konkreten Forderungen in sechs Handlungsfeldern, nämlich in der Bildungs- und Forschungspolitik, der Umwelt- und Energiepolitik, der Verkehrspolitik sowie der Raumordnungs- und Planungspolitik, an die hessische Landesregierung. Ihm war die so genannte 'Limburger Erklärung' als thesenartige Zusammenfassung vorangestellt. Die Veröffentlichung des Grundsatzpapiers teilte die IHK dem Geschäftsführer unter dem 02.09.2004 mit. Das Reisebüro wandte sich gegen diese 'allgemeinpolitischen Äußerungen', die zudem ohne kammerinterne Legitimation erfolgt seien und die 'Bandbreite der unterschiedlichen Interessen der in der IHK zwangsvereinigten Mitgliedsunternehmen' nicht abdeckten, und forderte die Unterlassung jeder Aktivität und Finanzierung im Zusammenhang mit dem Grundsatzpapier. Nachdem die IHK dies abgelehnt hatte, wurde am 15.09.2004 Klage erhoben, die zunächst auf die Feststellung gerichtet war, dass die Veröffentlichung und Verbreitung der 'Limburger Erklärung' und insbesondere des Grundsatzpapiers 'Gewerbe- und Industriestandort Hessen' die Rechte als Mitglied der IHK bzw. die Rechte ihres Geschäftsführers als Mitglied der Vollversammlung der IHK verletzen und daher zu unterlassen seien. Zur Begründung hat sie insbesondere vorgetragen, das Grundsatzpapier sei von der Arge IHK ohne Ermächtigung der Vollversammlung der Beklagten veröffentlicht worden. Die IHK entfalte in unzulässiger Weise allgemeinpolitische Aktivitäten ohne regionalen Bezug, die sie auch zukünftig fortzusetzen gedenke. Sie überschreite damit ihre in § 1 IHKG geregelten Kompetenzen. Die Klägerin hat im erstinstanzlichen Verfahren sinngemäß beantragt, der Beklagten bei Vermeidung eines Ordnungsgeldes die Abgabe bestimmter, von der Klägerin im Einzelnen aufgeführter Erklärungen und Stellungnahmen aus dem Grundsatzpapier 'Gewerbe- und Industriestandort H.' vom 15. 6. 2004 zu untersagen. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Die Klägerin hat im Berufungsverfahren beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und festzustellen, dass einzelne, näher bezeichnete Erklärungen in der Stellungnahme im Grundsatzpapier 'Gewerbe- und Industriestandort H.' vom 15. 6. 2004 rechtswidrig gewesen sind. Dabei handelt es sich um folgende Aussagen:

„Vorwort, S. 7 des Grundsatzpapiers: 'Darüber hinaus fordern die Industrie- und Handelskammern die Landesregierung in diesem Positionspapier auf, sich im Bundesrat vor allem für die dringend notwendigen Reformen in der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik stark zu machen.';

2. S. 8: 'Das Land braucht ein politisches Bekenntnis zur Industrie als Basis der Wertschöpfungskette.';

3. S. 8: ‘Deutschland muss zu einer wirtschaftsfreundlichen und berechenbaren Steuer- und Arbeitsmarktpolitik zurückfinden.’;

4. S. 8 und 9: Bildungspolitik: ‘Die Schulreform ist mit dem Ziel größerer Gestaltungsautonomie für die Schulen fortzusetzen ... Der Ausbau der Ganztagsbetreuung ist dabei sicherzustellen.’;

5. S. 9: Hochschul-, Forschungs- und Technologiepolitik: ‘Die Hochschulen sind mit professionellem Management auszustatten. Das Land Hessen muss sich in diesem Zusammenhang für die Änderung des Hochschulrahmengesetzes einsetzen, um sozialverträgliche Studiengebühren einführen zu können.’;

6. S. 9: Umweltpolitik: ‘Staatlicher Normensetzung muss grundsätzlich eine Abschätzung der Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit vorausgehen. Vorhaben wie REACH (neue EU-Chemikalienpolitik) müssen deshalb verhindert werden.’;

7. S. 9: Umweltpolitik: ‘Weniger Staat durch die Stärkung der Eigenverantwortung: Das bedeutet mehr Selbst- bzw. Marktregulierung und mehr Selbstverantwortung und -Überwachung.’;

8. S. 10: Energiepolitik: ‘Die ständig wachsenden Abgaben und Steuern auf den Energieverbrauch müssen gestoppt und reduziert werden.’;

9. S. 10: Energiepolitik: ‘Der stark wachsende Weltenergieverbrauch macht den Einsatz aller Energieträger erforderlich. Dazu gehört die Kernenergie. Dem muss die Politik Rechnung tragen.’;

10. S. 10: Verkehrspolitik: ‘Der Flughafen Frankfurt a. M. muss zügig wettbewerbsgerecht und auf der Grundlage des Mediationsergebnisses ausgebaut werden.’

Der *VGH* hat das Urteil des *VG* abgeändert und festgestellt, dass die Abgabe der in Nrn. 4, 5 (8), 9) und in S. 2 der Nr. 6 des Klageantrags wiedergegebenen Erklärungen und Stellungnahmen aus dem Grundsatzpapier ‘Gewerbe- und Industriestandort Hessen’ der Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern vom 15. 7. 2004 (richtig: Juni) rechtswidrig gewesen ist (s. *VGH Kassel*, NVwZ-RR 2009, 469).“

Um die Bedeutung der Entscheidung innerhalb des Instanzenzugs zu verdeutlichen, erscheint es angebracht, die Kernaussagen der Entscheidung des *VGH Kassel* in den Blick zu nehmen, die sich in den Leitsätzen des Gerichts widerspiegeln. Dort heißt es:

„Die freiheitssichernde Funktion der Kompetenzabgrenzung für öffentlich-rechtliche Zwangsverbände erfordert eine Präzisierung der allgemeinen Aufgabenzuweisung an Industrie- und Handelskammern für solche Bereiche, in denen

Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am Rande berührt sind (Fortentwicklung von: BVerwGE 112, 69).

Bei nicht zum Kernbereich der Wirtschaftspolitik gehörenden öffentlichen Angelegenheiten wird der zulässige Umfang und das zulässige Gewicht der Betätigung von Industrie- und Handelskammern umso stärker begrenzt und haben sie sich mit Aktivitäten und Stellungnahmen umso mehr zurückzuhalten, je „ressortferner“ der fragliche Politikbereich ist und je geringer und mittelbarer gewerbliche Belange am Rande berührt werden.

In den für sie „fremden“ Bereichen sind die Industrie- und Handelskammern regelmäßig nur befugt, Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft geltend zu machen, nicht aber, konkrete und ins Einzelne gehende Lösungsvorschläge zu unterbreiten oder Forderungen zu stellen, die eine Abwägung auch mit anderen als wirtschaftlichen Belangen erfordern.“

Diese Entscheidung hätte im Vergleich zur bisherigen Praxis eine wesentliche Beschränkung der Interessenvertretung durch die Kammern zur Folge gehabt und damit auch den Einfluss der Kammern deutlich gemindert.

### 2.1.3 Kernaussagen der Entscheidung

#### Die Leitsätze

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidungsbegründung des VGH Kassel in der Substanz korrigiert und die juristischen Kernaussagen seiner Leitentscheidung in folgenden drei Leitsätzen zusammengefasst:

1. Die Aufgabe einer Industrie- und Handelskammer, das Gesamtinteresse ihrer Mitglieder wahrzunehmen, erstreckt sich auch auf Bereiche, bei denen Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am Rande berührt sind (Bestätigung des Urteils vom 19. September 2000 – BVerwG 1 C 29.99 – BVerwGE 112, 69).
2. Ein Sachverhalt berührt zumindest am Rande Interessen der gewerblichen Wirtschaft, wenn er nachvollziehbare Auswirkungen auf die Wirtschaft im Bezirk der Industrie- und Handelskammer hat. Äußerungen einer Industrie- und Handelskammer hierzu müssen das höchstmögliche Maß an Objektivität und die notwendige Sachlichkeit und Zurückhaltung wahren sowie das durch Gesetz und Satzung vorgegebene Verfahren einhalten.
3. Das Gesamtinteresse der Kammermitglieder, das die Industrie- und Handelskammer wahrzunehmen hat, ist von der Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer zu ermitteln.

Daran wird deutlich, dass sich die Entscheidung sowohl auf die inhaltliche Reichweite und Form der Abgabe Stellungnahmen durch Kammern und die von ihnen gebildeten

(Dach-)Verbände bezieht (Leitsätze 1 und 2), als auch die verfahrensrechtliche Seite betrifft (Leitsatz 3). Da beide Dimensionen eng miteinander verknüpft sind, soll auch auf die ersten beiden Aspekte kurz eingegangen werden, auch wenn für die Zwecke der Untersuchung der verfahrensrechtliche Gesichtspunkt von größerer Bedeutung ist.

### Korrektur des engen Kompetenzverständnisses des VGH Kassel

Zunächst ist hervorzuheben, dass durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts das enge Verständnis des VGH Kassel zu den möglichen Themenfeldern von Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern korrigiert und auf die bisherige Linie der höchstrichterlichen Rechtsprechung zurückbewegt wurde, die immer schon einen nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang zu den Interessen der repräsentierten Berufsgruppe hat genügen lassen. Zugleich werden aber auch wichtige Präzisierungen vorgenommen, die die ebenfalls durch die bisherige Rechtsprechung vorgezeichnete Abgrenzung zu dem den Kammern nicht zustehenden allgemeinpolitischen Mandat – weshalb in der Literatur auch vom „spezialpolitischen Mandat“ der Kammern gesprochen wird<sup>36</sup> – betreffen.

### Herausarbeitung der materiellen Grenzen des Äußerungsrechts

Die sachlichen Grenzen des Äußerungsrechts arbeitet das Bundesverwaltungsgericht sodann folgendermaßen heraus:

„Diese Grenze ist nicht erst dann überschritten, wenn Erklärungen ohne jeden wirtschaftlichen Bezug zum Gesamtinteresse der Kammermitglieder abgegeben werden. Es reicht zur Begründung der Kompetenz nicht aus, dass die Auswirkungen einer politischen Entscheidung in irgendeiner weiteren Konsequenz auch die Wirtschaft berühren können. Vielmehr werden nur dann Belange der gewerblichen Wirtschaft wahrgenommen, wenn die Äußerung der Industrie- und Handelskammer sich auf einen Sachverhalt bezieht, der nachvollziehbare Auswirkungen auf die Wirtschaft im Bezirk der Industrie- und Handelskammer hat. Ergeben sich diese nachvollziehbaren Auswirkungen nicht unmittelbar aus der Äußerung selbst, können sie sich auch aus ihrer Begründung oder ihrem textlichen Zusammenhang ergeben. Da eine Industrie- und Handelskammer jeweils nur die Interessen der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrnehmen darf, muss sich auch der Sachverhalt, zu dem sie sich äußert, auf die gewerbliche Wirtschaft im eigenen Bezirk konkret erkennbar auswirken. Das schließt aber nicht aus, dass sich die Industrie- und Handelskammer an Adressaten außerhalb dieses Bezirks wendet, um z. B. auf wirtschaftspolitische Entscheidungen auf Landes- oder Bundesebene einzuwirken.“<sup>37</sup>

36 Stober, GewArch 2001, 393 (397 f.); Eisenmenger, (Fn. 35), § 8, Rn. 72.

37 BVerwG, a.a.O., Rn. 31.

Das Bundesverwaltungsgericht wird damit den durchaus komplexen Sachzusammenhängen gerecht, denen eine Kammer bei der Vertretung und Förderung der Mitgliederinteressen begegnen kann. Es wird anerkannt, dass auch dort, wo der Schwerpunkt einer Thematik in einem anderen Sachgebiet liegt, die Interessen der Kammermitglieder tangiert sein können. Indem in solchen Fällen aber verlangt wird, dass der Sachzusammenhang aus der Äußerung oder einer ggf. separat verfassten Begründung ersichtlich ist, wird nicht nur eine Anforderung an die Abfassung der Stellungnahme formuliert, sondern zugleich die eine Stellungnahme abgebende Kammern zur Vergewisserung verpflichtet, ob sie insoweit innerhalb ihres Kompetenzbereichs agiert. Damit wird eine Wechselwirkung zwischen dem Inhalt und der Form Äußerung bzw. der Begründung etabliert, die zugleich eine Warnfunktion für die Kammerorgane erfüllt. Sie sollen sich bei der Abfassung vergewissern, dass die Thematik der Stellungnahme in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

### Betonung der besonderen Anforderungen an die Form der Äußerung

Für staatliches informationelles Handeln gilt auf Grund der Gesetzes- und Gemeinwohlbindung ein erhöhtes Sachlichkeitsgebot. Das Bundesverfassungsgericht hat dies vor allem für den Fall der staatlichen Warnungen herausgearbeitet.<sup>38</sup> Das gleiche gilt für Kammern, die sich auch dadurch von den Verbänden und politischen Parteien unterscheiden, deren Äußerungen als Grundrechtsgebrauch durch einen anderen Freiheitsgrad gekennzeichnet sind.<sup>39</sup>

Bereits 1981 hatte das Bundesverwaltungsgericht klargestellt:

„Aus der Stellung der Bekl. als öffentlichrechtlicher Körperschaft und damit als Teil der öffentlichen Verwaltung ergibt sich eine generelle Beschränkung ihrer Aufgaben gegenüber Interessenverbänden und politischen Parteien (Reuß, GewArch 1974, 317). Sie darf nicht in Funktionen eingreifen, die nach der verfassungsmäßigen Ordnung anderen Institutionen vorbehalten sind.“<sup>40</sup>

Daran knüpft es in seiner aktuellen Entscheidung an und vertieft die damit verbundenen Anforderungen an die Abfassung von Stellungnahmen:

„Ist thematisch der Kompetenzbereich der Industrie- und Handelskammer eröffnet, und damit die Frage, ob sie sich zu einem bestimmten Sachverhalt äußern darf, bejaht, ist bei der Form, die sie dabei zu wahren hat, sozusagen dem „Wie“ der Äußerung, zu beachten, dass die Industrie- und Handelskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Daraus ergibt sich eine generelle Beschränkung ihrer Tätigkeit im Vergleich zu Interessen-

38 BVerfGE 105, 279 ff.

39 Zu den Unterschieden von Kammern und Verbänden eingehend *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2010, 2011, S. 6 ff.

40 BVerwGE 64, 298 (305).

verbänden und politischen Parteien (vgl. BVerwGE 64, 298 [305] = NJW 1982, 1300 = Buchholz 430.1 Kammerrecht Nr. 8 S. 16f. = NVwZ 1982, 506 L). Nach der Rechtsprechung des BVerfG stellt auch die den Industrie- und Handelskammern übertragene Aufgabe der Vertretung der gewerblichen Wirtschaft gegenüber dem Staat keine reine Interessenvertretung dar (vgl. BVerfGE 15, 235 [241] = NJW 1963, 195). Sie müssen stets auf das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft ausgerichtet sein und dürfen die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe lediglich abwägend und ausgleichend berücksichtigen. Es ist ihnen die gesetzliche Verantwortung dafür auferlegt, dass sie im Rahmen ihrer Aufgabe, die gewerbliche Wirtschaft im Ganzen zu fördern, als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaft das höchstmögliche Maß an Objektivität walten lassen (BVerfGE 15, 235 [241] = NJW 1963, 195).

Das setzt voraus, dass die Äußerungen der Industrie- und Handelskammern sachlich sind und die notwendige Zurückhaltung wahren. Damit sind nicht nur Anforderungen an die Formulierung gestellt, was polemisch überspitzte oder auf emotionalisierte Konfliktaustragung angelegte Aussagen ausschließt; die notwendige Objektivität verlangt auch eine Argumentation mit sachbezogenen Kriterien und gegebenenfalls die Darstellung von Minderheitenpositionen. Da das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft Bezugspunkt der Aufgabewahrnehmung ist und dies eine Abwägung der wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Gewerbezweige erfordert, muss eine Äußerung, die zu besonders umstrittenen Themen erfolgt, auch diese Abwägung erkennen lassen.<sup>41</sup>

Eingeschlossen in die Konkretisierung der Sachlichkeitsanforderungen arbeitet das Bundesverwaltungsgericht in dieser Passage zwei weitere wichtige Anforderungen heraus, die sich auf den Inhalt der Stellungnahmen beziehen und nur beschränkt etwas mit Sachlichkeit zu tun haben. Sie hätten eigentlich in einem Argumentationsstrang abgehandelt werden müssen.

Das Gericht arbeitet – auf Grund des Streitgegenstandes bezogen auf die Industrie- und Handelskammern – heraus, dass eine Kammer bei der Abgabe einer Stellungnahme das Gesamtinteresse der Mitglieder zu berücksichtigen bzw. zugrunde zu legen hat. Dabei mag es Fälle geben, in denen alle Mitglieder (-gruppen) ein identisches Interesse haben. Immer dann aber, wenn davon nicht auszugehen ist, darf sich eine Kammer nicht zum Sprachrohr einer Mitgliedergruppe machen, jedenfalls dann nicht, wenn damit gegen die Interessen anderer Mitglieder(-gruppen) gehandelt würde. Das bedeutet zugleich, dass sich eine Kammer in diesem Bereich nicht *rein formal* auf das Mehrheitsprinzip berufen kann, dass für ihre Entscheidungsfindung in der Regel maßgeblich ist.

41 BVerwG, a.a.O., Rn. 32 ff.



Allerdings bedeutet dies nicht, dass eine Minderheit eine Stellungnahme verhindern oder gar die Abgabe konturloser weil widersprüchlicher Stellungnahmen erzwingen kann. Die Lösung von Divergenzen sieht das Gericht vielmehr anknüpfend an eine seit langem geübte Praxis<sup>42</sup> darin, dass Minderheitenpositionen gegebenenfalls ausgewiesen werden.

Zum genaueren Verständnis dessen, was damit gemeint und bezweckt ist, kann die von Argumentation von *Möllering* herangezogen werden, der ausführt:

„Dem [der Geltung des Mehrheitsprinzips bei Kammerentscheidungen] ist zuzustimmen – allerdings mit einem gewissen >Bedauern<, wie es Luhmann bereits in Bezug auf Mehrheitsentscheidungen im Gesetzgebungsverfahren ausgedrückt hat: *„Wir hatten allgemein gesehen und finden hier bestätigt, dass Legitimität nicht mit faktischem Konsens gleichgesetzt werden kann. Konsens ist knapp und muss deshalb generalisiert werden. Ein äußerlicher Ausdruck dafür ist, dass der Majorität die Entscheidung anvertraut wird. Das Mehrheitsprinzip ist jedoch keine Legitimierungsweise, sondern eine Verlegenheitslösung.“* Wenn dieses >Bedauern< schon in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen wird, um wie viel mehr müsste man es für Mehrheitsvoten bei der Ermittlung des Gesamtinteresses als Grundlage für Kammerstellungen spüren, denn dort wird nicht über das Endprodukt Gesetz, sondern über etwas entschieden, das wiederum dem Gesetzgeber oder Behörden als Entscheidungsgrundlage dienen – diese beraten – soll. Kammerstellungen können dem Anspruch der Beratung nach § 1 Abs. 1 IHKG nur gerecht werden, wenn sich aus ihnen nicht nur das Mehrheitsvotum sondern auch die Bewertung der eingeflossenen Einzel- und Gruppeninteressen ersehen lässt. Aus der Begründung sollte daher sichtbar werden, auf welche Umfragen und Diskussionen sich das Kammervotum stützt. Es empfiehlt sich auch, die abweichenden Interessen größerer geschlossener Minderheiten ausdrücklich aufzuführen.“<sup>43</sup>

Damit gibt *Möllering* neben der Begründung für diese Vorgehensweise zugleich ein wichtiges Kriterium für die „Erheblichkeitsschwelle“. Nicht jede einzelne abweichende Sichtweise, sondern nur Minderheitenpositionen von einem gewissen Mindestgewicht sind in dieser Weise zu berücksichtigen und kenntlich zu machen. Das entspricht letztlich den Geboten der praktischen Vernunft.

42 Dazu näher *Möllering*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, 2010, S. 21 (46 f.); *ders.*, in: Kluth/Müller/Peilert (Hrsg.), Wirtschaft – Verwaltung – Recht, Festschrift für Rolf Stober, 2008, S. 391 (402); *Eisenmenger*, (Fn. 35), § 8, Rn. 66.

43 *Möllering*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, 2010, S. 21 (46 f.).

## Die verfahrensrechtliche Dimension

Das Urteil fährt fort mit der Umsetzung der Zielvorgabe in die praktisch-verfahrensrechtliche Dimension, denn das Gesamtinteresse ist so wenig wie das Gemeinwohl<sup>44</sup> präexistent, es kann nicht „erkannt“, sondern muss „entwickelt“ werden. Das gilt auch für die Kammern, denn die Betroffenen-Selbstverwaltung legitimiert sich auch als ein Verfahren der Gemeinwohlkonkretisierung.<sup>45</sup>

Damit sind Zuständigkeits- und Verfahrensfragen angesprochen:

„Dieses von den Industrie- und Handelskammern gem. § 1 I IHKG wahrzunehmende Gesamtinteresse ihrer Mitglieder muss unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend ermittelt werden. Es ist ein gewichtetes Ergebnis und damit weder eine Summe oder Potenzierung der Einzelinteressen noch ihr kleinster gemeinsamer Nenner. Seine Ermittlung obliegt primär der Vollversammlung, deren Mitglieder gem. § 5 IHKG unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Gewerbegruppen gewählt werden.“<sup>46</sup>

In diesem Passus der Urteilsbegründung beleuchtet das Gericht die enge Verbindung, die zwischen den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und der Struktur und Zusammensetzung der Vollversammlung besteht und dabei dem Grundsatz der funktionsgerechten Organisationsstruktur folgt.<sup>47</sup>

Bei den Kammern im Allgemeinen und den sog. gruppenplural zusammengesetzten Kammern (wie den Wirtschaftskammern) im Besonderen ist die Zusammensetzung der Vollversammlung aus verschiedenen Wahlgruppen<sup>48</sup>, die nach ihrer Stärke die in der Region vertretenen Wirtschafts- und Handwerkszweige abbilden eine notwendige Bedingung der sachgerechten Wissensgenerierung, die zu den Hauptaufgaben der Kammern gehört.<sup>49</sup> Weil in der Vorversammlung die verschiedenen Gewerbezweige und damit auch die für sie jeweils maßgeblichen Interessen repräsentiert sind, ist sie und nur sie der funktional und repräsentativ richtige Ort der Bildung des Gesamtinteresses sowie der Feststellung und Artikulation eines ausreichend gewichtigen Minderheiteninteresses.

44 Zur Gemeinwohlkonkretisierung siehe näher *Häberle*, *Rechtstheorie* 14 (1983), S. 257 (262); *Horn*, *Die Verwaltung* 26 (1993), S. 545 ff.

45 *Kluth*, (Fn. 3), S. 237 f.

46 BVerwG, a.a.O., Rn. 34.

47 Zu diesem *Kluth*, *VerwArch* 2011, 525 ff.

48 Zur Vereinbarkeit dieser Struktur mit dem demokratischen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts*, 2007, 2008, S. 139 ff. m.w.N.

49 Zu diesem Gesichtspunkt vertiefend *Kluth*, *Die Strukturierung von Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht*, in: *Spiecker gen. Döhmman/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, 73 ff.



Aus dieser Einsicht folgert das Bundesverwaltungsgericht dann schlüssig:

„Erklärungen und Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammer sind zudem nur dann zulässig, wenn sie unter Einhaltung des dafür vorgesehenen Verfahrens zu Stande gekommen sind. Denn die Pflichtmitgliedschaft der Gewerbetreibenden in der Industrie- und Handelskammer ist nur gerechtfertigt, wenn die Kammer das durch das vorgegebene Verfahren legitimierte Gesamtinteresse wahrnimmt. Nach § 4 I 1 IHKG beschließt über die Angelegenheiten der Industrie- und Handelskammer die Vollversammlung, soweit nicht die Satzung etwas Anderes bestimmt. Dabei kann, wie in § 2 II der Satzung der Bekl. geschehen, der Vollversammlung die Bestimmung der Richtlinien der Kammerarbeit und die Beschlussfassung über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vorbehalten bleiben und darauf basierend die Entscheidung über Einzelfragen delegiert werden. Eine grundsätzliche Festlegung muss aber auf jeden Fall durch die Vollversammlung erfolgen.“<sup>50</sup>

Es wird demnach zwischen einer der Delegation entzogenen Zuständigkeit der Vollversammlung für grundsätzliche Fragen und einer delegierbaren Zuständigkeit für Stellungnahmen unterhalb der Schwelle des Grundsätzlichen unterschieden, die – wie die weiteren Ausführungen zeigen – nicht nur die Delegation innerhalb der Kammern auf das Präsidium, den Hauptgeschäftsführer oder Ausschüsse einbezieht, sondern auch das Handeln von Arbeitsgemeinschaften der Kammern auf Regional-, Landes- und Bundesebene betrifft.

Bezogen auf den konkreten Fall liest sich das in der Entscheidung folgendermaßen:

„Das Grundsatzpapier hätte nur unter Beteiligung der Vollversammlung erstellt und beschlossen werden dürfen. Das schließt nicht aus, dass die Arge der Industrie- und Handelskammern, in der nur die Präsidenten und Hauptgeschäftsführer der zusammengeschlossenen Industrie- und Handelskammern vertreten sind, ein entsprechendes Papier ausarbeitet und verabschiedet. Vor seiner Veröffentlichung hätte die Bekl., die sich dieses Papier auch zurechnen lassen will und muss, dazu aber eine Meinungsbildung der Vollversammlung herbeiführen und eine Zustimmung einholen müssen.

Zwar ist es möglich, dass, wenn die Vollversammlung zu einzelnen Fragen grundsätzliche Entscheidungen bereits getroffen und damit das Gesamtinteresse bestimmt hat, sich daraus ergebende Äußerungen oder Stellungnahmen auch auf die anderen Gremien der Bekl. delegiert werden dürfen. Das setzt aber die vorangegangene Befassung durch die Vollversammlung und die damit verbundene inhaltliche Vorgabe voraus. Handelt es sich, wie hier, um ein die wesentlichen Politikbereiche abdeckendes Grundsatzpapier, muss die Vollversammlung insgesamt darüber befinden. Da hier zumindest einige der streitigen Punkte nach

<sup>50</sup> BVerwG, a.a.O., Rn. 35.

den Angaben der Bekl. nicht vorher von der Vollversammlung verabschiedet waren, ist das Grundsatzpapier in seiner Gesamtheit fehlerhaft zu Stande gekommen und rechtswidrig.<sup>51</sup>

Damit wird die zentrale Stellung der Vollversammlung sowohl innerhalb der jeweiligen Kammer, aber auch im Verhältnis zu den Arbeitsgemeinschaften auf Landes- und Bundesebene, in denen regelmäßig nur die Präsidenten und Hauptgeschäftsführer tätig werden, in aller Deutlichkeit herausgearbeitet. Man kann (auch) insoweit von einem Vollversammlungsvorbehalt sprechen.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts stellt in Bezug auf die zulässigen Gegenstände der Interessenvertretung eine Fortführung der bisherigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung dar, wie dies auch durch die Bezugnahme am Ende des ersten Leitsatzes durch das Gericht deutlich gemacht wird. Diese Linie entspricht auch der ganz herrschenden Sichtweise in der wissenschaftlichen Literatur.<sup>52</sup> Sehr restriktive Positionen, die den Kammern das Recht zur Interessenvertretung zugunsten der privaten Verbände absprechen wollten<sup>53</sup>, konnten sich nie durchsetzen.

Neue Akzente setzt die Entscheidung dafür in den Bereichen, die die formalen Anforderungen der Art und Weise der Äußerung sowie das Verfahren betreffen. Doch können auch hier durchaus Anknüpfungen an die wissenschaftliche Literatur sowie die Rechtsprechung zu vergleichbaren Fallgestaltungen außerhalb des Kammerhandelns herangezogen werden. Einer vertiefenden Betrachtung sollen im Folgenden die verfahrensrechtlichen Aspekte der Entscheidung unterzogen werden.

## 2.2 Die verfahrensrechtlichen Aspekte der Entscheidung

### 2.2.1 Der Vollversammlungsvorbehalt

Im Zentrum der verfahrensrechtlichen Argumentation des Urteils steht die Herausarbeitung des Vollversammlungsvorbehalts. Er kann aus demokratietheoretischen Überlegungen (Kammergremium mit der höchsten demokratischen Legitimation)<sup>54</sup> und funktionalen Erwägungen (Gremium, in dem die Interessen der einzelnen Gewerbe gewichtet nach deren Bedeutung repräsentiert und damit abrufbar sind) begründet werden. Im vorliegenden Zusammenhang kommt den funktionalen Erwägungen das Übergewicht zu.

Die Bezugnahme des Bundesverwaltungsgerichts auf das Satzungsrecht ist nur ergänzender Natur. Der Vollversammlungsvorbehalt besteht von Gesetzes wegen und kann

51 BVerwG, a.a.O., Rn. 48 f.

52 Siehe exemplarisch *Eisenmenger*, (Fn. 35), § 8, Rn. m.w.N.

53 So etwa *Redeker*, NJW 1982, 1266 ff.

54 Dazu auch *Kluth*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2. Aufl. 2011, § 11, Rn. 125.

deshalb durch eine abweichende Satzungsregelung nicht überwunden werden. Deshalb wäre eine abweichende Satzungsregelung, nach der etwa dem Präsidium oder Hauptgeschäftsführer die Zuständigkeit für Stellungnahmen grundsätzlicher Art zuweist, rechtswidrig.

Denkbar sind aber nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Delegationen auf Präsidium und Hauptgeschäftsführer, auch im Rahmen der gemeinsamen Erarbeitung von Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaften, unterhalb der Ebene grundsätzlicher Fragen sowie die Zulassung einer in der Satzung zu regelnden Eilkompetenz von Präsidium und Hauptgeschäftsführer.<sup>55</sup>

### 2.2.2 Das Verfahren in der Vollversammlung

Kollegialorgane sind zur Gewährleistung ihrer Handlungsfähigkeit regelmäßig auf die vorbereitende Tätigkeit der Geschäftsführung angewiesen. Dies entspricht der allgemeinen Praxis in der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung. Es bleibt deshalb auch nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts dabei, dass die Beschlussvorlagen für die Vollversammlung durch das Präsidium und den Hauptgeschäftsführer vorzubereiten sind, wobei die Einzelheiten, etwa der Einbeziehung von Kammerratsausschüssen, der Satzungsregelung vorbehalten bleiben.

Bei der Vorbereitung muss den Anforderungen an die anschließende Willensbildung in der Vollversammlung Rechnung getragen werden. Wird z.B. zur Vorbereitung einer Stellungnahme eine Umfrage unter Unternehmen der Region durchgeführt, so muss bei der Auswertung und Dokumentation so vorgegangen werden, dass die Positionen von Minderheiten erkennbar sind. Das setzt u.a. voraus, dass die Ergebnisse getrennt nach den Handwerksgruppen dokumentiert werden. Nur so ist erkennbar, ob und in welchen Bereichen es maßgebliche abweichende Positionen gibt, die ggf. im Rahmen einer späteren Stellungnahme erwähnt werden müssen.<sup>56</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht spricht in seiner Entscheidung auch die Wechselwirkung zwischen den Stellungnahmen von Arbeitsgemeinschaften und Kammern bzw. deren Vollversammlungen an. Danach ist es möglich, dass etwa eine Landesarbeitsgemeinschaft eine Stellungnahme entwirft, die dann vor der Veröffentlichung von den Vollversammlungen der beteiligten Kammern beschlossen werden muss. Dabei ist zu beachten, dass in einer solchen „Ratifikationslage“ der Spielraum der einzelnen Vollversammlung de facto verengt ist und deshalb besonders darauf geachtet werden muss, dass die Geltendmachung von Minderheitenpositionen möglich bleibt. Zu diesem Zweck sollte ein besonderes Verfahren in den Satzungen oder Geschäftsordnungen sowohl der Kammern als auch der Arbeitsgemeinschaften verankert werden.

<sup>55</sup> Dazu auch *Eisenmenger*, (Fn. 35), § 8, Rn. 85; *Möllering*, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts, 2009, 2010, S. 21 (49 ff.).

<sup>56</sup> Siehe auch *Möllering*, a.a.O., S. 46 f.

### 2.3 Zwischenergebnis

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. Limburger Erklärung entfaltet demnach im Bereich der Handwerkskammern die gleichen strukturierenden Wirkungen wie im Bereich der Industrie- und Handelskammern. Dies gilt einerseits innerhalb der Kammern durch die Verstärkung des Vollversammlungsvorbehalts für Erklärungen grundsätzlicher Art. Es gilt aber auch für die Berücksichtigung von Minderheitenpositionen als auch das Verfahren der Verabschiedung von Stellungnahmen durch Arbeitsgemeinschaften.



### 3 Spezifische Auswirkungen der Entscheidung auf die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Selbstverwaltung des Handwerks

#### 3.1 Die doppelte Pluralität der Selbstverwaltung des Handwerks

##### 3.1.1 Die einzelnen Handwerke als erste Ebene der Gruppenpluralität

Ähnlich wie in den Industrie- und Handelskammern und anders als in den meisten Berufskammern ist die Mitgliedschaft der Handwerkskammern gruppenplural geprägt. Dies spiegelt sich in der großen Zahl der einzelnen Handwerke wider, die sich nicht nur in ihrer fachlichen Ausrichtung, sondern auch in ihrer Arbeitsweise und ihren Interessen mit unterschiedlicher Tragweite unterscheiden. Das zeigt sich bei der Abgabe von Stellungnahmen vor allem dann, wenn geplante politische Maßnahmen für einige Handwerke vorteilhaft, für andere aber nachteilige Folgen haben.

Die Bildung von Wahlgruppen in der Vollversammlung, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit hier nicht vertiefend diskutiert werden soll und muss<sup>57</sup>, ist Ausdruck dieser gruppenpluralen Struktur und findet ihre normative Grundlage in § 93 Abs. 2 HwO: „Durch die Satzung ist die Zahl der Mitglieder der Vollversammlung und ihre Aufteilung auf die einzelnen in den Anlagen A und B zu diesem Gesetz aufgeführten Gewerbe zu bestimmen. ... Bei der Aufteilung sollen die wirtschaftlichen Besonderheiten und die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Gewerbe berücksichtigt werden.“

Die genaue Unterteilung der Vollversammlung durch die Satzung<sup>58</sup> hat somit die Funktion, über die personelle Repräsentation hinausgehend auch eine strukturelle Repräsentation der im Kammergebiet präsenten Handwerkszweige in fachlicher Hinsicht und im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Bedeutung zu gewährleisten. Darin liegt zugleich die strukturelle Voraussetzung für die angemessene Bildung des auf den Kammerbezirk bezogenen Gesamtinteresses, das in den Stellungnahmen der Kammern vermittelt werden soll.

Diese Bedeutung der Ausrichtung der Zusammensetzung der Vollversammlung an der Repräsentation der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Handwerke kommt zudem in der Kooptationsregelung<sup>59</sup> des § 93 Abs. 4 HwO zum Ausdruck: „Die Vollversammlung kann sich nach näherer Bestimmung der Satzung bis zu einem Fünftel der Mitgliederzahl durch Zuwahl von sachverständigen Personen

57 Zu Einzelheiten *Kluth*, (Fn. 3), S. 458 ff. Davon zu unterscheiden ist die Praxis der Friedenswahlen, die verfassungsrechtlich problematisch ist, vgl. dazu näher *Groß*, in: *Kluth* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2. Aufl. 2011, § 7, Rn. 65 f. m.w.N.

58 *Schmidt*, *GewArch* 2007, 233 ff.

59 Zur verfassungs- und wahlrechtlichen Problematik näher *Kluth*, (Fn. 3), S. 472 f.

unter Wahrung der in Absatz 1 festgelegten Verhältniszahl ergänzen; diese haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die gewählten Mitglieder der Vollversammlung. Die Zuwahl der sachverständigen Personen, die auf das Drittel der Gesellen und anderer Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung anzurechnen sind, erfolgt auf Vorschlag der Mehrheit dieser Gruppe.“ Der Kooptation kommt in der Praxis sowohl bei den Handwerkskammern als auch bei den Industrie- und Handelskammern eine erhebliche Bedeutung zu.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Struktur der Vollversammlung auf einer ersten Ebene durch die „fachliche Gliederung“ anhand der in der Region vertretenen Handwerke nach Maßgabe ihrer wirtschaftlichen Bedeutung geprägt ist. Diese den formalen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit relativierende Struktur dient der Sicherung der Wahrnehmung der Aufgabe der Interessenvertretung bzw. der dafür erforderlichen Bildung des Gesamtinteresses und kann somit als funktionsbedingte, der Optimierung der Wissensgenerierung dienende normative Konzeption bezeichnet werden, die zugleich in der Sache den vom Bundesverwaltungsgericht herausgearbeitete Vollversammlungsvorbehalt begründet.

### 3.1.2 Betriebsinhaber, Gesellen und andere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung als zweite Ebene der Gruppenpluralität

Über diese an der Wirtschaftsstruktur der Kammerregion ausgerichtete Matrix legt das Gesetz in § 93 Abs. 1 HwO ein zweites Muster, das sich an dem Status als Betriebsinhaber oder Arbeitnehmer ausrichtet und zu einer 2/3 – 1/3 Gliederung der Vollversammlung führt.

In der Kontrastierung des § 93 Abs. 1 HwO zur allgemeinen Regelung über die Mitgliedschaft in der Handwerkskammer durch § 90 Abs. 2 HwO fällt zunächst auf, dass die Lehrlinge bei der Normierung der Zusammensetzung der Vollversammlung nicht berücksichtigt werden. Dies wird im Schrifttum bislang nicht thematisiert und kann letztlich unter zwei Gesichtspunkten gerechtfertigt werden: Erstens ist die geringe Dauer dieses Status (gem. § 26 Abs. 1 Nr. 2 HwO nicht weniger als zwei und nicht mehr als drei Jahre) auf einen Teil der regelmäßig fünfjährigen Wahlperiode<sup>60</sup> der Vollversammlung beschränkt, so dass es in dieser Mitgliedergruppe einen ständigen Wechsel geben müsste. Zweitens fehlt es in dieser frühen Phase regelmäßig an einem ausreichenden Erfahrungswissen, um an Entscheidungen der Vollversammlung substantiell mitwirken zu können. Diese beiden Gründe rechtfertigen in der Zusammenschau die Nichteinbeziehung der Lehrlinge in die Vollversammlung in verfassungsrechtlich tragfähiger Weise.<sup>61</sup>

60 Siehe § 103 Abs. 1 HwO.

61 Dass ihre Interessen gleichwohl „vertreten“ werden, wird im weiteren Verlauf der Untersuchung gezeigt.

In der Entscheidung des Gesetzgebers, die Gesellen und anderen Arbeitnehmer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sowohl als Mitglieder der Handwerkskammern als auch der Vollversammlung an der Willensbildung zu beteiligen kommt ein Kooperationsgedanke zum Ausdruck, dessen ordnungspolitische Genese bereits knapp nachgezeichnet wurde.<sup>62</sup>

Während bei den Inhaber-getragenen Innungen die Förderung des guten Verhältnisses zwischen Meistern, Gesellen und Lehrlingen in § 54 Abs. 1 Nr. 2 HwO sowie durch die Bildung eines Gesellenausschusses gem. § 68 HwO ausdrücklich statuiert werden muss, ist dies in den Handwerkskammern durch die mitgliedschaftliche Integration der Arbeitnehmer eine nicht auf eine besondere Hervorhebung angewiesene Selbstverständlichkeit.

Offen bleiben kann an dieser Stelle, ob es rechtspolitisch wünschenswert oder angezeigt ist, die Beteiligung der Arbeitnehmer auf das Niveau der Parität anzuheben, wie dies mehrfach vorgeschlagen wurde.<sup>63</sup> Verfassungsrechtlich ist die derzeitige Regelung zulässig und die Fragestellung der Untersuchung auf die Auswirkungen im Rahmen des strukturellen Status quo fixiert.

### 3.1.3 Das Verhältnis beider Strukturebenen zueinander in Bezug auf die Bildung des Gesamtinteresses

Für die weiteren Überlegungen ist es nunmehr von besonderer Bedeutung, in welchem Verhältnis die beiden Strukturmerkmale der Vollversammlung zueinander stehen und welche Bedeutung ihnen bei der Bildung des Gesamtinteresses im Vorfeld der Beschlussfassung über Stellungnahmen zukommt. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Anforderungen an die Pflicht zur Berücksichtigung von Minderheitenpositionen zu stellen sind.

Ausschlaggebend ist der Sachzusammenhang zwischen der Funktion der jeweiligen Gliederung und der Aufgabe der Ermittlung und Bestimmung des Gesamtinteresses durch die Vollversammlung im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Stellungnahme. Daraus ist ein Primat der fachlichen Untergliederung, also der Untergliederung nach den verschiedenen Handwerkszweigen abzuleiten. Dies folgt aus folgenden Überlegungen:

In Bezug auf Wirtschaftsfragen im weiteren Sinne spielt der unterschiedliche Status der Mitglieder grundsätzlich keine Rolle. In diesem Bereich hängt die Positionierung vorwiegend von der persönlichen Sichtweise sowie von den erwarteten Auswirkungen auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen ab. Das ist einer der Gründe, warum nicht

<sup>62</sup> Siehe oben Erster Teil III. 2.

<sup>63</sup> Siehe dazu nur *Hoffmann-Riem*, Interessenzuordnung im Handwerk, 1980.



jede abweichende Sichtweise innerhalb der Fachgruppe das nötige Gewicht besitzt, um eine Minderheitenposition zu begründen, die kommuniziert werden muss.

Unter Minderheitenposition verstehen die Rechtsprechung und Literatur vielmehr zu Recht die Interessen einzelner Gewerbegruppen, bei denen das Gesetz ja bereits den Interessenausgleich aufgibt, was nur Sinn macht, wenn unterschiedliche Interessen vorliegen. Deshalb kann auch nur ausnahmsweise eine Minderheitenposition durch einzelne Angehörige verschiedener Handwerke getragen werden.

Anders verhält es sich dort, wo es um Fragen geht, die einen spezifischen Bezug zum Arbeitnehmerstatus besitzen und deshalb gruppenantagonistisch wirken. Es geht dabei um Themenfelder, die spezifisch die Situation in den Betrieben, das Berufsrecht der Gesellen und sonstigen Arbeitnehmer in Handwerksbetrieben aber auch die Situation von abhängig Beschäftigten insgesamt berühren. In diesem Bereich können die Gesellen auch die Bildung einer Minderheitenposition für sich beantragen, während sie sich in den übrigen Bereichen in die jeweilige Gewerbegruppe einbringen müssen und im Falle eines Unterliegens grundsätzlich nicht auf Grund ihres Status eine hervorgehobene Berücksichtigung beanspruchen dürfen.

Damit dies berücksichtigt werden kann, bedarf es einer Zuordnung der Themenfelder aus der ersichtlich ist, ob spezifische Arbeitnehmerinteressen betroffen sein können. Das gehört zur Vorbereitung der Beschlussvorlagen. Denkbar ist aber auch, dass die Gruppe der Gesellen eine entsprechende Qualifikation einer Vorlage beantragt oder vorschlägt. Dabei sollte eine mögliche Minderheitenposition frühzeitig kenntlich gemacht werden, damit sie ggf. integriert werden können, um auf diese Weise die Wirksamkeit der Interessenvertretung zu stärken.

## 3.2 Die Sonderstellung und Sonderrechte des Berufsbildungsausschusses

### 3.2.1 Bildung und Rechte des Berufsbildungsausschusses

Der Bundesgesetzgeber hat das Berufsbildungsrecht außerhalb der Berufsschulen, für die die Landesgesetzgeber zuständig sind, zusammenhängend im Berufsbildungsgesetz normiert.<sup>64</sup> Dabei nehmen die Handwerkskammern insoweit eine Sonderstellung ein, als bedeutsame Teile des Berufsbildungsrechts für ihren Bereich in die Handwerksordnung integriert wurden (das betrifft insbes. den Zweiten Teil der §§ 21 bis 44b HwO) mit der Folge, dass die Regelungen des Berufsbildungsgesetzes gem. § 3 Abs. 3 BBiG nur begrenzt zur Anwendung kommen.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> G. v. 23.03.2005, BGBl. I S. 931 zuletzt geändert durch Art. 24 G. v. 20.12.2011, BGBl. I S. 2854.

<sup>65</sup> Siehe auch *Detterbeck*, (Fn. 13), § 21, Rn. 1.

Die besondere Bedeutung der beruflichen Bildung für die Tätigkeit der Handwerkskammern kommt normativ<sup>66</sup> unter anderem darin zum Ausdruck, dass die Handwerksordnung in Gestalt des Berufsbildungsausschusses (§ 43 f. HwO) ein besonderes Organ<sup>67</sup> vorsieht, das sich diesem Themenkomplex widmet.<sup>68</sup>

Gem. § 43 Abs. 1 HwO errichtet jede Handwerkskammer einen Berufsbildungsausschuss, dem sechs Arbeitgeber, sechs Arbeitnehmer und sechs Lehrer an berufsbildenden Schulen (diese mit beratender<sup>69</sup> Stimme) angehören. Nach § 43 Abs. 2 HwO werden die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch die jeweilige Gruppe in der Vollversammlung gewählt, während die Berufsschullehrer von der nach Landesrecht zuständigen Behörde berufen werden.<sup>70</sup> Die Amtszeit beträgt – wie bei der Vollversammlung – fünf Jahre.

Bei den Arbeitnehmern wird ein weit verstandenes Bestellungsrecht angenommen. So soll bereits der Begriff des Arbeitnehmers in § 43 HwO weit in dem Sinne zu verstehen sein, dass es nicht auf den Gesellenstatus oder eine entsprechende Abschlussprüfung ankommt. Dadurch soll unter anderem ermöglicht werden, dass auch Lehrer an berufsbildenden Schulen sowie bei den Gewerkschaften angestellte Arbeitnehmer als Mitglieder des Berufsbildungsausschusses gewählt werden.<sup>71</sup> Daran wird deutlich, dass in diesem Ausschuss persönlicher Sachverstand der Berufenen vor der Mitgliedschaft in der betreffenden Kammer<sup>72</sup> bzw. Vollversammlung stehen soll.

### 3.2.2 Das spezifische Aufgaben- und Interessenspektrum des Berufsbildungsausschusses

Der zuletzt 2005 erweiterte<sup>73</sup> Aufgabenbereich umfasst gem. § 44 Abs. 1 HwO „alle wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung“. Was darunter zu fassen ist, wird exemplarisch in den Folgeabsätzen der Norm geregelt.

Des Weiteren differenziert § 44 HwO nach Anhörungsrechten (Absatz 2), Unterrichtsansprüchen (Absatz 3) sowie dem Recht zur Abgabe von Vorschlägen und Stellungnahmen (Absatz 5).

66 Zur Ausbildungsleistung der Handwerksbetriebe siehe exemplarisch die Ausführungen der Bundesregierung in BT-Drucks. 17/3373 v. 25.10.2010.

67 Zur Organstellung *Detterbeck*, (Fn. 13), § 43, Rn. 1; *Kluth*, (Fn. 3), S. 134 f.

68 Außerhalb des Handwerksrechts gelten die §§ 77 ff. BBiG. Danach muss die zuständige Stelle einen Berufsbildungsausschuss errichten.

69 Mit Ausnahme der Fälle des § 44 Abs. 6 HwO. Dazu *Detterbeck*, (Fn. 13), § 44, Rn. 14 f.

70 Zu Einzelheiten *Detterbeck*, (Fn. 13), § 43, Rn. 5 ff.

71 BVerwG, GewArch 1973, 210; *Detterbeck*, (Fn. 13), § 43, Rn. 7; *Witt*, in: Schwannecke, HwO, Loseblatt, Stand 2011, § 43, Rn. 11.

72 Es liegt damit ein Fall von begrenzter Fremdganschaft vor.

73 *Detterbeck*, (Fn. 13), § 44, Rn. 1.

Das Anhörungsrecht erfasst insbesondere folgende Fälle:

1. Erlass von Verwaltungsgrundsätzen über die Eignung von Ausbildungs- und Umschulungsstätten, für das Führen von schriftlichen Ausbildungsnachweisen, für die Verkürzung der Ausbildungsdauer, für die vorzeitige Zulassung zur Gesellenprüfung, für die Durchführung der Prüfungen, zur Durchführung von über- und außerbetrieblicher Ausbildung sowie Verwaltungsrichtlinien zur beruflichen Bildung,
2. Umsetzung der vom Landesausschuss für Berufsbildung (§ 82 des Berufsbildungsgesetzes) empfohlenen Maßnahmen,
3. wesentliche inhaltliche Änderungen des Ausbildungsvertragsmusters.

Der Unterrichtsanspruch bezieht sich insbesondere auf folgende Bereiche:

1. Zahl und Art der der Handwerkskammer angezeigten Maßnahmen der Berufsausbildungsvorbereitung und beruflichen Umschulung sowie der eingetragenen Berufsausbildungsverhältnisse,
2. Zahl und Ergebnisse von durchgeführten Prüfungen sowie hierbei gewonnene Erfahrungen,
3. Tätigkeit der Berater und Beraterinnen nach § 41a Abs. 1 Satz 2,
4. für den räumlichen und fachlichen Zuständigkeitsbereich der Handwerkskammer neue Formen, Inhalte und Methoden der Berufsbildung,
5. Stellungnahmen oder Vorschläge der Handwerkskammer gegenüber anderen Stellen und Behörden, soweit sie sich auf die Durchführung dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften im Bereich der beruflichen Bildung beziehen,
6. Bau eigener überbetrieblicher Berufsbildungsstätten,
7. Beschlüsse nach Absatz 5 sowie beschlossene Haushaltsansätze zur Durchführung der Berufsbildung mit Ausnahme der Personalkosten,
8. Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten aus Ausbildungsverhältnissen,
9. Arbeitsmarktfragen, soweit sie die Berufsbildung im Zuständigkeitsbereich der Handwerkskammer berühren.

Eine Stellungnahme des Berufsbildungsausschusses ist nach § 44 Abs. 4 HwO vor einer Beschlussfassung in der Vollversammlung über Vorschriften zur Durchführung der Berufsbildung, insbesondere nach den §§ 41, 42, 42a und 42e bis 42g, einzuholen. Der Berufsbildungsausschuss kann der Vollversammlung auch von sich aus Vorschläge für Vorschriften zur Durchführung der Berufsbildung vorlegen. Die Stellungnahmen und Vorschläge des Berufsbildungsausschusses sind zu begründen.

In diesem Aufgabenkatalog wird die Abgabe von Stellungnahmen der Handwerkskammer nicht explizit als Anlass für eine Beteiligung des Berufsbildungsausschusses angeführt. Deshalb könnte man der Ansicht sein, dass die Vollversammlung insoweit auch keinen spezifischen Handlungspflichten unterliegt.

### 3.2.3 Die Übertragung der Mitwirkungsrechte des Berufsbildungsausschusses auf den Bereich der Abgabe von Stellungnahmen durch die Handwerkskammern

Dagegen spricht indes, dass damit der spezifische Sachverstand in der Handwerkskammer zu Fragen der beruflichen Bildung ungenutzt bliebe, was wiederum dem Zweck der Kammerorganisation im Hinblick auf eine optimale Wissensgenerierung widersprechen würde. Deshalb ist in entsprechender Anwendung der Regelungen des § 44 HwO auf Grundlage einer teleologischen Interpretation davon auszugehen, dass der Berufsbildungsausschuss auch dann zu unterrichten und anzuhören ist, wenn in Themenbereichen, die in seine Zuständigkeit fallen, die Abgabe einer Stellungnahme der Handwerkskammer geplant ist.

Im Einzelnen sind folgende Überlegungen maßgeblich:

Der Zweck der Stellungnahmen von Kammern geht, wie sich auch aus § 91 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HwO ergibt, über die Zielsetzung einer Interessenvertretung, wie sie die Verbände ausüben, hinaus. Es geht um eine sachverständige Beratung der Behörden und sonstigen staatlichen Stellen, die einen Beitrag zu deren Wissensgenerierung als Grundlage sachgerechter Entscheidungen leisten soll. Wie gezeigt wurde, sind die Organisationsstrukturen der Handwerkskammern speziell auf diesen Zweck ausgerichtet.

Diese allgemein für das Kammerwesen zutreffende Feststellung kann im vorliegenden Zusammenhang speziell für den Themenbereich der beruflichen Bildung in Bezug auf den Berufsbildungsausschuss betont werden, dessen Zusammensetzung vorrangig der optimalen Generierung von Sachverstand dient, indem diejenigen Personenkreise beteiligt werden, die auf Grund von praktischer Erfahrung und Vorbildung über die besten Kompetenzen verfügen.

Das besondere Gewicht des Sachverstandes des Berufsbildungsausschusses folgt auch aus der Beschlussfiktion des § 44 Abs. 5 HwO, die eine Ausnahmeregelung im Bereich des Kammerrechts darstellt<sup>74</sup> und in der ein erhöhter Einfluss des Berufsbildungsausschusses auch gegenüber der Vollversammlung zum Ausdruck kommt.

### 3.3 Die Mitwirkung der Arbeitnehmer auf der Ebene des Handwerkskammertages und des ZDH

Auf den höheren Ebenen der verschiedenen Arbeitsgemeinschaften und Dachverbände fehlt es an einer vergleichbar stark ausgebildeten Mitwirkung der Arbeitnehmer. Bei der Abgabe von Stellungnahmen auf dieser Ebene wird das Arbeitnehmerinteresse aber implizit über den für diesen Bereich geltenden Vollversammlungsvorbehalt mittelbar abgesichert. Das gilt namentlich für den Handwerkskammertag.

<sup>74</sup> Zu Einzelheiten *Detterbeck*, (Fn. 13), § 44, Rn. 11 ff.

Die Hauptschwierigkeit dürfte in diesem Bereich jedoch in der Abgrenzung der Stellungnahmen von grundsätzlicher Bedeutung und dem Alltagsgeschäft sowie im Bereich der Ausübung von Eilkompetenzen bestehen.

In der Praxis wird zur Absicherung der Handlungsspielräume der höheren Ebene so verfahren, dass die Vollversammlungen der Handwerkskammern einen sog. „Beschlusstappich“ zu grundsätzlichen berufspolitisch relevanten Fragen beschließen, auf dem sich dann die Präsidenten und Hauptgeschäftsführer der Kammern sowie der Arbeitsgemeinschaften freier bewegen und zu aktuellen Fragen Stellung beziehen können.

Solche Beschlusstappiche gab es im Bereich der Handwerksorganisation schon vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Sie müssen nach den Ergebnissen dieser Untersuchung aber daraufhin überprüft werden, ob bei ihrer Abfassung die Interessen der Arbeitnehmer in den thematisch einschlägigen Bereichen hinreichend berücksichtigt und ggf. als Minderheitenposition ausgewiesen wurden. Das gleiche gilt für die Beteiligung der Berufsbildungsausschüsse.

Die Beschlussfassung durch den ZDH, in dessen Organen die Vertreter der Arbeitnehmer nicht repräsentiert sind, unterliegt grundsätzlich den gleichen Anforderungen, wenn und soweit der Anspruch erhoben wird, für die Handwerkskammern zu sprechen. Das wird in der Praxis die Regel sein, da die meisten Stellungnahmen der Handwerksorganisationen durch den ZDH abgegeben werden und die Öffentlichkeit zwischen Stellungnahmen des ZDH und des Handwerkskammertages kaum unterscheidet. Weitreichende Bedeutung dürfte dies vor allem dort haben, wo ein Minderheitenvotum der Arbeitnehmerseite auf der Kammerebene zulässig bzw. zu berücksichtigen und in einer Stellungnahme auszuweisen ist. Es dürfte insoweit die Aufgabe des Handwerkskammertages innerhalb der Gesamtorganisation des ZDH sein, dieses Arbeitnehmerrecht durchzusetzen und darauf jeweils hinzuweisen, wenn die Abgabe einer Stellungnahme durch den ZDH vorbereitet wird.

## 4 Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Die Selbstverwaltung des Handwerks ist im Bereich der Handwerkskammern maßgeblich durch die Mitwirkung der Arbeitnehmer (Gesellen) mit Sitz und Stimme in der Vollversammlung geprägt. Hinzu kommt die spezifische Geltendmachung von Arbeitnehmerinteressen durch den Berufsbildungsausschuss.
2. Bei den Handwerksinnungen ist die Mitwirkung der Arbeitnehmer weniger stark ausgeprägt, aber auch vorhanden, u.a. in Gestalt des Gesellenausschusses.
3. Damit unterscheidet sich die Selbstverwaltung des Handwerks von den Strukturen bei den nur auf Unternehmer ausgerichteten Industrie- und Handelskammern, gleicht aber den Strukturen bei den Landwirtschaftskammern und Berufskammern, die alle Berufsträger unabhängig von der Art der Berufsausübung erfassen.
4. Die Ausgestaltung der Arbeitnehmermitwirkung zwar rechtspolitisch umstritten, weil sie nicht paritätisch ausgestaltet ist; dies ist jedoch verfassungsrechtlich akzeptabel, da dafür ausreichende sachliche Gründe angeführt werden können. Die Arbeitnehmermitwirkung spiegelt sich maßgeblich in der Zusammensetzung der Vollversammlung der Handwerkskammern wider. Auf der Ebene der Arbeitsgemeinschaften der Kammern einschließlich des deutschen Handwerkskammertages wird durch die Einbeziehung der Arbeitnehmerseite in die Präsidialebene an dieses Modell angeknüpft, während beim ZDH die Führungspositionen der Arbeitgeberseite vorbehalten sind.
5. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. Limburger Erklärung basiert in ihrer Argumentation auf dem Status der Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts und kann deshalb in ihren zentralen Schlussfolgerungen auch auf die Handwerkskammern übertragen werden.
6. In verfahrensrechtlicher Hinsicht steht bei der Entscheidung die Stärkung der Zuständigkeiten der Vollversammlung im Vordergrund. Der Vollversammlungsvorbehalt wird dabei mit demokratisch-repräsentativen und funktionalen Argumenten begründet, die vor allem bei der Bildung des Gesamtinteresses im Zusammenhang mit der Abfassung von Stellungnahmen von besonderer Bedeutung sind.
7. Zum Gesamtinteresse der Handwerkskammern gehören auch die spezifischen Arbeitnehmerinteressen. Sie sind durch die Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Vollversammlungen grundsätzlich einbezogen.

8. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung die Bedeutung von Minderheitenpositionen und die Pflicht zu ihrer Kenntlichmachung bei Stellungnahmen betont. Für die Arbeitnehmer in der Vollversammlung gilt der Grundsatz, dass sie primär ihrer handwerklichen Sparte zugeordnet sind und nicht in jedem Fall nur auf Grund ihrer Gruppenzugehörigkeit das Recht zu einem Minderheiten-votum in Anspruch nehmen können.
9. Dies ist nur dort möglich, wo die Stellungnahme spezifisch und erkennbar Interessen der Arbeitnehmer in den Handwerksbetrieben tangiert.
10. Für die Vorbereitung von Stellungnahmen sind das Präsidium und die Geschäftsführung zuständig. Die Beschlussvorlagen sind so zu gestalten, dass erkennbar wird, ob und in welchen Aspekten spezifische Arbeitnehmerinteressen betroffen sind.
11. Es bleibt bei der Zuständigkeit von Präsidium und Hauptgeschäftsführer für alltägliche Stellungnahmen nicht grundsätzlicher Art.
12. Durch ein Geflecht von Stellungnahmen zu grundsätzlichen Fragen (sog. Beschusstappich) können die Vollversammlungen die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der Organisation im politischen und medialen Alltagsgeschäft ermöglichen, ohne den eigenen Einfluss zu vermindern.
13. Es ist zu prüfen, ob bei den vorhandenen Beschlüssen zu Grundsatzfragen das Recht der Arbeitnehmerseite zur Geltendmachung von Minderheitspositionen hinreichend beachtet wurde. Wo dies nicht der Fall ist, bedarf es einer erneuten Beratung und Beschlussfassung.
14. Durch die Stärkung des Vollversammlungsvorbehalts werden die Arbeitnehmerinteressen auch auf der Ebene der Arbeitsgemeinschaften und des ZDH gestärkt, da auch in diesem Bereich die Beschlussvorgaben einschließlich der Minderheiten-voten zu beachten sind.
15. Die Ausführungen zur Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen gelten entsprechend für die Stellungnahmen des Berufsbildungsausschusses.



## 5 Literatur

Dederer, Hans-Georg: Korporative Staatsgewalt, Tübingen 2004.

Detterbeck, Steffen: Handwerksordnung, 4. Auflage, München 2008.

Eisenmenger, Sven: Interessenvertretung und Beratung. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011.

Groß, Thomas: Kammerversfassungsrecht – Organisation und Verfahren. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011.

Häberle, Peter: Die Gemeinwohlproblematik in Rechtswissenschaftlicher Sicht. In: Rechtstheorie 14, 257-284 (1983).

Heusch, Andreas: Rechtsfragen der Doppelmitgliedschaft in Kammern. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, Baden-Baden 2006, S. 13.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Interessenvertretung im Handwerk. In: NVwZ 1984, 286-291.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Interessenzuordnung im Handwerk, Baden-Baden 1980.

Horn, Hans-Detlef: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. In: Die Verwaltung 26, 545-573 (1993).

Kluth, Winfried: Kammern und Verbände. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2010, Halle 2011, S. 6-40.

Ders.: Aktuelle Rechtsgrundlagen der Kammern im Überblick. In: Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011.

Ders.: Die sachliche und personelle Reichweite des allgemeinverbindlichen Mindestlohnvertrages für die gewerblich Beschäftigten in der Gebäudereinigung. In: GewArch 2009, 329-336.

Ders.: Die Strukturierung von Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht. In: Spiecker gen. Döhm, Indra/Collin, Peter, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 73.

Ders.: Einrichtungen, wirtschaftliche Betätigung und Beteiligungen der Kammern. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011.



Ders.: Funktionale Selbstverwaltung – verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen 1997.

Ders.: Funktionsgerechte Organstrukturen – ein Verfassungsgebot? In: VerwArch 2011, 525-546.

Ders.: Schutz individueller Freiheit und durch öffentlich-rechtliche Körperschaften. In: DVBl 1986, 716-727.

Ders.: Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht bei der Übertragung der Aufgabe einer Einheitlichen Stelle auf die Industrie- und Handelskammern. In: Ders. (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2007, Baden-Baden 2008, S. 122.

Ders.: Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, München 1997.

Lehmbruch, Gerhard: Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden 2003.

Möllering, Jürgen: Interessenvertretung durch Kammern – sachliche Reichweite und verfahrensrechtliche Anforderungen. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, Baden-Baden 2010, S. 21.

Möllering, Jürgen: Zur rechtlichen Überprüfung von Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und der IHK- Landesarbeitsgemeinschaften. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Wirtschaft – Verwaltung – Recht, Festschrift für Rolf Stober, Köln 2008, S. 391.

Perner, Detlef: Mitbestimmung im Handwerk, Köln 1983.

Redeker, Konrad: Grenzen für Aufgaben und Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände. In: NJW 1982, 1266-1268.

Schmidt, Patrick: Sitzverteilung in der Handwerkskammervollversammlung. In: GewArch 2007, 233-235.

Schöbener, Burkhard: Rechtsschutz. In: Kluth, Winfried (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011.

Schubert, Klaus/Martina Klein: Artikel Mitbestimmung. In: Das Politiklexikon. 4. Auflage, Bonn 2006. Online unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17858/mitbestimmung> [Zugriff am 23.04.2012].

Schubert, Klaus/Martina Klein: Artikel Personalvertretung. In: Das Politiklexikon. 4. Auflage, Bonn 2006. Online unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18004/personalvertretung> [Zugriff am 23.04.2012].

Schwannecke, Holger: Die Deutsche Handwerksordnung, Kommentar (Loseblattsammlung), Berlin Stand 2011.

Stober, Rolf u.a.: Verwaltungsrecht II, 7. Auflage, München 2010.

Stober, Rolf: Kammern der Wirtschaft – Mehr als Pflichtmitgliedschaft? In: GewArch 2001, 393-403.

Taupitz, Jochen: Die Standesordnungen der freien Berufe, Berlin 1991.

Will, Martin: Selbstverwaltung der Wirtschaft : Recht und Geschichte der Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern, Handwerksinnungen, Kreishandwerkschaften, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, Tübingen 2010.

## Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung oder neuen Techniken an die Stiftung wenden.

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

## Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0  
Telefax: 02 11/77 78-225



