

Die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern für die Bestellung von Sachverständigen

– Bemerkungen zur neuen Rechtslage im Freistaat Sachsen –

Übersicht

- A. Einleitung
- B. Bundesrechtlicher Rahmen: § 36 GewO, § 1 IHKG
- C. Überblick über die neue Rechtslage im Freistaat Sachsen
 - I. Öffentliche Bestellung von Sachverständigen als neue Aufgabe der Sächsischen Architekten- bzw. Ingenieurkammer
 - II. Vorgaben zur Kooperation u.a. mit den Industrie- und Handelskammern
 - III. Übergangsvorschriften
 - IV. Keine Änderung der Bestimmungen zur Zuständigkeit der Sächsischen Industrie- und Handelskammern für die öffentliche Bestellung von Sachverständigen
- D. Zur neuen Bestellungsbefugnis der Sächsischen Architekten- und der Ingenieurkammer
- E. Fortbestehende Zuständigkeit der Sächsischen Industrie- und Handelskammern?
 - I. Zuständigkeitsentzug als Motiv in der Gesetzesbegründung
 - II. Hinreichend deutlicher Niederschlag dieses Motivs im Gesetzestext?
 - 1. Nicht in den Aufgabennormen
 - 2. Nicht in den Kooperationsvorgaben
 - 3. Am ehesten in den Übergangsregelungen
 - a) Reicht eine beiläufige Erwähnung in einer Übergangsregelung?
 - b) Widerspruch zu bundesrechtlichen Wertungen und zur Praxis anderer Länder
 - c) Prozedurale Sorgfaltsmängel des Gesetzgebers
 - III. Nahe liegende Konsequenz: Parallelzuständigkeit von Architekten- bzw. Ingenieurkammern und Industrie- und Handelskammern
 - IV. Anders aber die gegenwärtige Praxis in Sachsen
- F. Aktuell: Verwaltungsvereinbarung der betroffenen Kammern von April/Mai 2015
- G. Fazit

A. Einleitung

Die Bestellung von Sachverständigen gem. § 36 GewO gehört zu den traditionellen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern, so auch § 7 Abs. 1 SächsIHKG und § 5 SächsGewODVO.

Durch das Gesetz über das Sächsische Architektengesetz und zur Änderung des Sächsischen Ingenieurkammergesetzes, des Sächsischen Ingenieurgesetzes sowie der Sächsischen Bauordnung vom 2.4.2014 (SächsGVBl. S. 238) hat der Sächsische Landesgesetzgeber nunmehr eine Zuständigkeit der Architekten- und der Ingenieurkammer zur öffentlichen Bestellung von Sachverständigen für das Bau- und das Ingenieurwesen geschaffen.

Die zentrale Frage lautet also: Was passiert mit der bisherigen Zuständigkeit der IHK? Zwei Möglichkeiten kommen in Betracht:

- Die IHK verliert ihre bisherige Zuständigkeit. Es gäbe also eine Alleinzuständigkeit der Architekten- bzw. Ingenieurkammer.
- Die IHK behält ihre Zuständigkeit; Konsequenz wäre eine Parallelzuständigkeit.

Hierzu *Bleutge*, GewArch 2014, 389 ff.; *Ennuschat*, WiVerw 2015, 61 ff.

B. Bundesrechtlicher Rahmen: § 36 GewO, § 1 IHKG

Bundesrechtliche Wertungen aus §§ 36 GewO, 1 IHKG indizieren die besondere Eignung der Industrie- und Handelskammern zur öffentlichen Bestellung von Sachverständigen, und zwar umfassend in allen Sachbereichen.

C. Überblick über die neue Rechtslage im Freistaat Sachsen

I. Öffentliche Bestellung von Sachverständigen als neue Aufgabe von Architekten- und Ingenieurkammer

In § 14 Abs. 1 Nr. 10 SächsArchG heißt es hierzu:

„Aufgabe der Architektenkammer Sachsen ist es, ... (10.) gemäß § 36 Abs. 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 5 Abs. 6 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1738, 1748) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, Sachverständige auf dem Gebiet des Bauwesens öffentlich zu bestellen und zu vereidigen, sofern es sich um Mitglieder der Architektenkammer Sachsen handelt, die nicht ausschließlich Ehrenmitglieder nach § 13 Abs. 2 sind, oder der Sachverständige die Eintragungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 erfüllt, für diesen Bereich das Sachverständigenwesen zu fördern und auf Anforderung Sachverständige zu benennen.“

Die Parallelnorm für Ingenieure findet sich in § 2 Abs. 1 Nr. 6 SächsIngKG:

„Aufgabe der Kammer ist es, ... (6.) gemäß § 36 Abs. 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 6 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1738, 1748), in der jeweils geltenden Fassung,

1. Sachverständige öffentlich zu bestellen und zu vereidigen

a) auf dem Gebiet des Bauwesens, sofern es sich

aa) um Mitglieder der Ingenieurkammer Sachsen handelt oder

bb) um eine Person handelt, die die Eintragungsvoraussetzungen nach § 17 Abs. 2 oder die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 2 erfüllt,

b) auf dem Gebiet des Ingenieurwesens, sofern es sich um eine Person handelt, die die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 erfüllt,

2. sowie für diese Bereiche das Sachverständigenwesen zu fördern und auf Anforderungen Sachverständige zu benennen.“

II. Vorgaben zur Kooperation u.a. mit den Industrie- und Handelskammern

§ 28 Abs. 1 und 2 SächsArchG (ganz ähnlich § 12a Abs. 1 und 2 SächsIngKG):

„(1) Die Architektenkammer Sachsen arbeitet in allen vergleichbaren Aufgabenbereichen, insbesondere im Bereich des Sachverständigenwesens und bezüglich der qualifizierten Brandschutzplaner vertrauensvoll mit der Ingenieurkammer Sachsen zusammen. Für die Zusammenarbeit im Bereich des Sachverständigenwesens und der qualifizierten Brandschutzplaner sollen gemeinsame Ausschüsse gebildet werden. Das Nähere ist jeweils in einer Verwaltungsvereinbarung festzulegen, die der Genehmigung durch das Staatsministerium des Innern bedarf.

(2) Darüber hinaus arbeitet die Architektenkammer Sachsen im Bereich des Sachverständigenwesens, insbesondere was die Abgrenzung von Sachgebieten betrifft, vertrauensvoll mit den Industrie- und Handelskammern zusammen.“

III. Übergangsvorschriften

§ 39 Abs. 6 SächsArchG: „Die Zuständigkeit nach § 14 Abs. 1 Nr. 10 geht sechs Monate nach dem 1. Mai 2014 auf die Architektenkammer über.“

§ 30a Abs. 2 SächsIngKG: „Die Zuständigkeit nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 geht sechs Monate nach dem 1. Mai 2014 auf die Ingenieurkammer Sachsen über.“

IV. Keine Änderung der Bestimmungen zur Zuständigkeit der Sächsischen Industrie- und Handelskammern für die öffentliche Bestellung von Sachverständigen

§ 7 Abs. 1 SächsIHKG: „Die Industrie- und Handelskammern sind berechtigt, im Rahmen des § 36 der Gewerbeordnung und der hierzu ergangenen Vorschriften Sachverständige öffentlich zu bestellen und zu vereidigen.“

§ 5 SächsGewODVO: „Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammer. Die Industrie- und Handelskammer ist zuständige Stelle im Sinne von § 36 Abs. 1 der Gewerbeordnung.“

Rechtstechnisch wäre eine alle Unklarheiten beseitigende Änderung dieser Rechtsgrundlagen leicht möglich gewesen, siehe z.B. § 5 SächsGewODVO a.F.:

„Die Industrie- und Handelskammer ist zuständige Stelle im Sinne von § 36 Abs. 1 der Gewerbeordnung ist, soweit nicht nach § 5a das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zuständig ist.“

D. Zur neuen Bestellbefugnis der Sächsischen Architekten- und der Ingenieurkammer

Das Gesetz vom 2.4.2014 bietet keine Legaldefinitionen für die Begriffe Bauwesen und Ingenieurwesen. Deshalb gibt es in sachlicher Hinsicht Abgrenzungsprobleme. Hinzu kommen Abgrenzungsfragen mit Blick auf die Personengruppen hinzu, welche der neuen Zuständigkeit von Architekten- und Ingenieurkammer unterfallen, obwohl sie keine Kammermitglieder sind.

E. Fortbestehende Zuständigkeit der Sächsischen Industrie- und Handelskammern?

I. Zuständigkeitsentzug als Motiv in der Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung finden sich mehrfache und deutliche Aussagen, dass eine ausschließliche Zuständigkeit von Architekten- bzw. Ingenieurkammer begründet und eine Doppelzuständigkeit mit der Industrie- und Handelskammer „in jedem Fall vermieden“ werden, vielmehr eine Übertragung der Zuständigkeiten erfolgen soll.

LT-Drs. 5/12243, Begründung S. 13:

„Diese Zuständigkeit wird ihr [= der Architektenkammer] für den betreffenden Bereich des Baurechts [sic!] *ausschließlich* erteilt, womit klargestellt ist, dass der Industrie- und Handelskammer, die bisher hierfür zuständig war ..., dieser Bereich *entzogen* wird.“

Im Text des Gesetzes vom 2.4.2014 hat sich dieses Motiv aber kaum niedergeschlagen. Die Zuständigkeitsvorgaben zugunsten der Industrie- und Handelskammern (§ 7 Abs. 1 SächsIHKG, § 5 SächsGewODVO) wurden zudem nicht verändert.

Die Direktionskraft der Gesetzesbegründung für die Norminterpretation ist begrenzt. Das gilt schon wegen gravierender Unstimmigkeiten: Einerseits will der Gesetzgeber eine ausschließliche Zuständigkeit von Architekten- und Ingenieurkammer und andererseits dem Vorbild anderer Bundesländer folgen – das ist ein unauflösbarer Widerspruch.

Ohnehin ist die Direktionskraft von Gesetzesbegründungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begrenzt: Der Wille des Gesetzgebers kann danach bei der Auslegung des Gesetzes nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat (sog. Andeutungstheorie).

II. Hinreichend deutlicher Niederschlag dieses Motivs im Gesetzestext?

1. Nicht in den Aufgabennormen

In vielen anderen Bundesländern gibt es eine Parallelzuständigkeit. Die jeweiligen Normen ähneln den Regelungen in Sachsen. Allein die Normierung der neuen Aufgabe von Architekten- und Ingenieurkammer zur öffentlichen Bestellung von Sachverständigen ist deshalb kein hinreichend deutlicher Ausdruck eines gesetzgeberischen Willens zur Schaffung einer ausschließlichen Zuständigkeit im Gesetzeswortlaut.

2. Nicht in den Kooperationsvorgaben

Auch die Kooperationsnormen der §§ 28 Abs. 2 SächsArchG, 12a Abs. 2 SächsIngKG sind kein deutlicher Ausdruck eines objektiven Gesetzeswillens hinsichtlich einer ausschließlichen Zuständigkeit.

3. Am ehesten in den Übergangsregelungen

Der in der Gesetzesbegründung deutlich gewordene Wille, eine ausschließliche Zuständigkeit der Architekten- und der Ingenieurkammer zu schaffen, könnte am ehesten hinreichend klaren Ausdruck in den Übergangsvorschriften der §§ § 39 Abs. 6 SächsArchG, § 30a Abs. 2 SächsIngKG gefunden haben, weil (nur) dort von einem Übergang von Zuständigkeiten die Rede ist.

a) Reicht eine beiläufige Erwähnung in einer Übergangsregelung?

Ob der nur beiläufige Hinweis in der Übergangsvorschrift dem rechtsstaatlichen Gebot der Klarheit der Kompetenzzuweisungen zu genügen vermag, ist indessen durchaus zweifelhaft.

Diese Übergangsvorschriften enthalten keine eigene materielle Regelung, sondern sollen nur regeln, wann die anderenorts normierte Regelung in zeitlicher Hinsicht einsetzen soll. Sie regeln also nicht, „was“ gelten soll, sondern „wann“ etwas gelten soll. Im vorliegenden Kontext geht es indessen um die Frage, „was“ im Gesetz steht.

b) Widerspruch zu bundesrechtlichen Wertungen und zur Praxis anderer Länder

Die Begründung einer ausschließlichen Zuständigkeit von Architekten- und Ingenieurkammer stünde zudem in einem gewissen Widerspruch zu bundesrechtlichen Wertungen und überdies im krassen Widerspruch zur Praxis aller anderen Länder. Wenn der Landesgesetzgeber die bundesrechtlichen Wertungen durch eigene ersetzen und dabei von dem tradierten Regelungsmodell der übrigen Länder abweichen will, dann spricht viel dafür, zu verlangen, dass dies deutlich im Gesetzestext zum Ausdruck kommt. Die beiläufige Erwähnung dieses Willens in einer Übergangsvorschrift dürfte hierzu nicht genügen.

c) Prozedurale Sorgfaltsmängel des Gesetzgebers

Der Landesgesetzgeber hat Gestaltungsspielräume bei der Bestimmung der öffentlichen Stellen, die für die Bestellung von Sachverständigen nach § 36 Abs. 1 GewO zuständig sind. Bei der Ausfüllung der Gestaltungsspielräume treffen den Gesetzgeber jedoch prozedurale Sorgfaltspflichten, z.B. zur Ermittlung und Abschätzung der Folgen seiner Gesetzgebung auf die Betroffenen. Hinzu kommen inhaltliche Vorgaben, etwa die Gebote der Stimmigkeit und Folgerichtigkeit. Ob der Gesetzgeber seinen prozeduralen und materiellen Pflichten nachgekommen wäre, wenn er eine ausschließliche Zuständigkeit der Architekten- und der Ingenieurkammer geschaffen hätte, ist sehr zweifelhaft:

So wurden im Gesetzgebungsverfahren die Abgrenzungsprobleme im Ansatz erkannt, auch von Seiten der Staatsregierung. Der Gesetzgeber hat jedoch, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzung der Personengruppen, keine Vorkehrungen zur Bewältigung dieser Probleme getroffen. Er hat auch nicht umfassend ermittelt, wie sich die Neuregelung auf die betroffenen Sachverständigen auswirkt.

Die Bestellung von Sachverständigen in Sachsen muss sich in ein bundesrechtliches System stimmig einfügen – schon wegen § 36 GewO, §§ 7, 32 WoEigG. Der Gesetzgeber hat allerdings den Umstand einer deutlichen Abweichung vom Regelungsvorbild der anderen Länder, soweit ersichtlich, überhaupt nicht in seine Erwägungen einbezogen und deshalb keinerlei Vorkehrungen zur Wahrung der Stimmigkeit getroffen.

Er hat sich ferner nicht damit auseinandergesetzt, dass erst kurz zuvor die Bestellung von Sachverständigen i.S.d. § 36 GewO bei den Industrie- und Handelskammern gezielt konzentriert worden ist. Diese Konzentration machte er zunichte, wenn er eine ausschließliche Zuständigkeit einer anderen Kammer begründete. Erwägungen zur Stimmigkeit und Folgerichtigkeit fehlen.

III Nahe liegende Konsequenz: Parallelzuständigkeit von Architekten- bzw. Ingenieurkammern und Industrie- und Handelskammern

In einer Gesamtschau ergibt sich damit eine Fülle von Zweifeln, ob sich der (subjektive) Wille, wie er in der Gesetzesbegründung erkennbar geworden ist, hinreichend deutlich im Gesetzestext niedergeschlagen hat.

Deshalb liegt es durchaus nahe, von einer Parallelzuständigkeit von Architekten- bzw. Ingenieurkammer und den Industrie- und Handelskammern auszugehen. Dies entspricht dem Vorbild

der anderen Bundesländer (soweit diese keine Alleinzuständigkeit der Industrie- und Handelskammer vorsehen).

IV. Anders aber die gegenwärtige Praxis in Sachsen

Die Praxis in Sachsen sieht freilich anders aus. Die Aufgabenübertragung von den Industrie- und Handelskammern auf die Architekten- und Ingenieurkammer wird praktiziert – ganz im Sinne der Gesetzesbegründung (oben E. I.).

F. Aktuell: Verwaltungsvereinbarung der betroffenen Kammern von April/Mai 2015

April/Mai 2015 verständigten sich die betroffenen Kammern auf eine „Verwaltungsvereinbarung zur Zusammenarbeit der Bestellungskörperschaften in Sachsen bei der Überprüfung der besonderen Sachkunde von Sachverständigen nach § 36 der Gewerbeordnung“.

G. Fazit

Es bleibt abzuwarten, ob sich das sächsische Modell in der Praxis bewährt.