

aktuelle stellungnahmen 2/06

vom 25. April 2006

Änderung von Kreisgrenzen und deren Auswirkung auf Kammergrenzen

von Prof. Dr. Winfried Kluth und Dipl.-Jur. Frank Rieger, LL.M.oec.

I. Funktionalreformen und ihre Folgen

In vielen Bundesländern werden derzeit umfangreiche Funktionalreformen durchgeführt. Diese beziehen sich zum einen auf eine Aufgabenkritik und zum anderen auf Verschlan- kungen in den Organisationsstrukturen. So hat etwa Niedersachsen die Bezirksregierungen abgeschafft und zahlreiche Aufgaben auf Landkreise und Kammern verlagert. In Meck- lenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wird neben einer Aufgabenreform auch die Zahl der Landkreise verringert.

Diese Veränderungen führen zum einen dazu, dass den Kammern neue, bislang staatlich wahrgenommene Aufgaben zugewiesen wer- den.¹ Zum anderen wirken sich die Verände- rungen der Gebietszuschnitte bei den Land- kreisen auch auf die Kammergrenzen aus, soweit deren Gebiet durch eine Bezugnahme auf Kreisgrenzen bestimmt ist. Dies betrifft allerdings solche Kammertypen nicht, für die nur eine Kammer in einem Bundesland errich- tet wurde. Bei den Trägern berufsständischer Selbstverwaltung sind nur die Heilberufskam- mern in Nordrhein-Westfalen zu nennen, für die traditionell eine Kammer für den Bezirk Nordrhein und eine für Westfalen-Lippe errich- tet ist. Die Anknüpfung der Kammerbezirke der Rechtsanwalts- und Notarkammern an den Sitz des Oberlandesgerichts hat zur Folge, dass in einigen Bundesländern mehrere Kam- mern errichtet wurden. Allerdings betrifft der letzte Fall nicht die Organisation der unmittel- baren Staatsverwaltung, sondern die der Jus- tizverwaltung, bei deren Änderung sich aller- dings entsprechende Probleme ergeben. Für die übrigen Kammern der freien Berufe ist jeweils eine Kammer pro Bundesland errichtet.

Von Gebietsreformen oder Änderungen der Kreisgrenzen sind die Träger wirtschaftlicher Selbstverwaltung, namentlich die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerks- kammern einschließlich der Innungen und Kreishandwerkerschaften als kammernahe Körperschaften des öffentlichen Rechts, be- sonders betroffen. Aus diesem Grunde be- schränkt sich die Darstellung im Detail auf die besonderen Rechtsfragen bei den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerks- kammern. Die allgemeinen Aussagen über die bei der Änderung der Kammergrenzen zu be- achtenden Maßstäbe sind jedoch auch auf Änderungen bei anderen Kammern anwend- bar, da es sich um allgemeine Organisations- prinzipien der mittelbaren im Gegensatz zur unmittelbaren Staatsverwaltung handelt.

II. Industrie- und Handelskammern

1. Normativer Befund

Die gesetzlichen Vorgaben für die Bestimmung und etwaige Änderung der Bezirksgrenzen von Industrie- und Handelskammern ergeben sich aus § 12 IHKG sowie den darauf beruhenden ausführenden landesgesetzlichen Bestimmun- gen. In § 12 IHKG heißt es insoweit:

„(1) Durch Landesrecht können ergänzende Vor- schriften erlassen werden über

1. die Errichtung und Auflösung von Industrie- und Handelskammern,
2. die Änderung der Bezirke bestehender Indust- rie- und Handelskammern, [...]

(2) Vor der Entscheidung über Maßnahmen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 sind die Kammerzugehö- rigen gemäß § 2 Abs. 1 zu hören.“

Das Bundesrecht beschränkt sich demnach in Bezug auf die Bestimmung der Kammerbezirke der Industrie- und Handelskammern auf eine Zuständigkeits- und Verfahrensregelung.

Das Verfahren der Änderung der Kammergrenzen wird darüber hinaus durch das Ausführungsgesetz geregelt, das die für die Entscheidung maßgeblichen Belange nennt.

Mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie des Saarlandes, bei denen der Kammerbezirk durch die Landesgrenzen festgelegt ist, da mit Ausnahme von Bremen² nur eine Kammer errichtet wurde, findet sich in jedem Landesgesetz eine Regelung über die Änderung der Kammerbezirke³. Ein **Maßstab für die Änderung der Kammerbezirke** ist in allen Regelungen enthalten. Danach kann die Bezirksänderung durch Rechtsverordnung durch das zuständige Ministerium erfolgen, wenn es zur besseren Erfüllung der Aufgaben der IHK geboten oder zweckmäßig ist.

Neben diesem Aufgabenbezug finden sich in einigen Landesgesetzen zusätzliche Belange. So findet sich in den Ausführungsgesetzen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, also aller neuen Bundesländer, außerdem ausdrücklich die Möglichkeit zur Änderung der Kammergrenzen, wenn dies zur Wahrung der Deckungsgleichheit mit den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften geboten ist. Dagegen verweist die baden-württembergische Regelung neben dem Aufgabenbezug auf die Gebotenheit im Interesse einer wirtschaftlichen Finanzgebahrung, also auf die Effizienz der Verwaltungstätigkeit. Die ausführlichsten Auflistungen von Belangen, die bei der Änderung von Kammergrenzen zu berücksichtigen sind, enthalten die Regelungen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die im vollen Wortlaut wiedergegeben werden sollen. Zunächst die niedersächsische Regelung § 1 Abs. 1 Satz 3:

„Bei der Abgrenzung sollen die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit und die Eigenart der

Bezirke, die steuerliche Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen und das Streben nach Kostenersparnis maßgebend sein.“

Während die schleswig-holsteinische Regelung (§ 2 Abs. 3) nur eine Berücksichtigungspflicht statuiert:

„Hierbei sollen die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit und die Eigenart des Bezirkes, die steuerliche Leistungsfähigkeit der beitragspflichtigen Firmen und das notwendige Streben nach Kostenersparnis Berücksichtigung finden.“

Zusammenfassend kann allen Regelungen zur Änderung der Kammergrenzen der Belang der **Effizienz der Aufgabenwahrnehmung** entnommen werden. Durch die Bezugnahme auf die Deckungsgleichheit mit den kommunalen Gebietskörperschaften wird nur ein besonderer Aspekt der effizienten Organisation der Verwaltung hervorgehoben. Allerdings finden sich auf der anderen Seite, wie die ausführlichen Regelungen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigen, auch Belange, die auf die Zusammensetzung der Kammern, auf Eigenheiten der Wirtschaftsstruktur der Bezirke verweisen und so neben der Effizienz auch die Aufgabenwahrnehmung selbst thematisieren und auf die Integrationsfähigkeit der Kammer und damit darauf abstellen, ob sie die ihr übertragenen Aufgaben aufgrund ihrer Zusammensetzung überhaupt oder zumindest effektiv wahrnehmen kann. Darin zeigt sich, dass die Belange der effizienten Aufgabenerfüllung, also der Aufgabenerfüllung mit möglichst geringen Kosten, mit deren einer **effektiven Aufgabenerfüllung**, also der Erreichung der durch die Aufgaben gesetzten Ziele, insbesondere im Rahmen der Interessenvertretung regelmäßig entgegengesetzt wirken. Während die Forderung nach einer effizienten Aufgabenerfüllung eher eine zentralisierende Tendenz innewohnt, führt die Forderung nach einer effektiven Interessenvertretung tendenziell zu dezentralen Strukturen. Diese tendenziell gegenläufigen Belange lassen sich zu-

sammenfassend als Leistungsfähigkeit und Integrationskraft der Kammern beschreiben.

Die Änderung der Kammergrenzen muss nach den Vorgaben der Ausführungsgesetze regelmäßig durch eine **Rechtsverordnung** erfolgen. Eine Ausnahme vom Rechtsformvorbehalt der Rechtsverordnung bildet die Regelung in Schleswig-Holstein (§ 2 Abs. 3), wonach eine Anordnung, also auch ein Verwaltungsakt, ausreichend ist. Außerdem findet sich in § 1 Abs. 1 der rheinland-pfälzischen Regelung eine genaue Umschreibung der Gebiete der errichteten IHKn anhand der Landkreise und kreisfreien Städte. Daraus folgt ein derivativer Gesetzesvorbehalt, womit aufgrund der gesetzlichen Festlegung des Kammerbezirks eine Änderung der Kammergrenzen notwendig das Gesetz ändern und so durch Parlamentsgesetz erfolgen müsste.

Das Landesrecht fügt den formalen bundesgesetzlichen Vorgaben damit weitere sowie materiellrechtliche Kriterien hinzu. Die Rechtsprechung der zur Auslegung der landrechtlichen Vorgaben berufenen Oberverwaltungsgerichte konzentriert sich in den Fällen von kommunalen Gebietsänderungen regelmäßig auf das Erfordernis der Leistungsfähigkeit der Kammer zur Aufgabenerfüllung, insbesondere dann, wenn die Deckungsgleichheit mit den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften ausdrücklich als Belang genannt wird. Daneben wird die Ermessensentscheidung des zuständigen Landesministeriums nur auf ihre Willkürfreiheit überprüft.

Ausführlich hat sich das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt in zwei Entscheidungen vom 12.12.1995⁴ und vom 12.02.1997⁵ mit den landesrechtlichen Vorgaben beschäftigt. Gegenstand der Verfahren war die Änderung der Kammergrenzen durch eine Verordnung vom 28.02.1995⁶.

In seinem Beschluss im Rahmen des Eilverfahrens hat das OVG sich sowohl zu verfahrensrechtlichen Fragen als auch zu den materiellen Kriterien geäußert, die bei einer Änderung der Bezirksgrenzen zu beachten sind. In

verfahrensrechtlicher Hinsicht hat es klargestellt, dass neben der durch § 12 Abs. 2 IHKG vorgeschriebenen Anhörung der Kammermitglieder (die von der Bezirksänderung betroffen sind⁷) eine gesonderte **Anhörung der Kammern** selbst nicht erforderlich ist.⁸ In einigen anderen Ausführungsgesetzen, wie in § 1 Abs. 2 mvp AGIHKG, in § 1 nrw AGIHKG, § 2 Abs. 3 sh AGIHKG sowie in § 1 Abs. 2 thür AGIHKG, ist dagegen ausdrücklich eine vorherige Anhörung der Kammern vorgeschrieben.

Weiterhin hat das Gericht festgestellt, dass den einzelnen Kammern **keine (Fort-) Bestandsgarantie** zukommt, zumal sie nicht über eine verfassungsrechtlich verankerte relative individuelle Rechtssubjektsgarantie verfügen, wie sie bei der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet wird.⁹ Als zu beachtende Maßstäbe entwickelt das Gericht sodann (1) das Vorliegen einer willkürfreien Entscheidung des Ordnungsgebers sowie (2) die Gebotenheit der Änderung vor dem Hintergrund des Kriteriums der „Deckungsgleichheit mit den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften“¹⁰ sowie (3) der ausreichenden Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit¹¹ der (in den veränderten Bezirken zukünftig bestehenden) Kammern.

Die Bedeutung des Grundsatzes der Einräumigkeit der Verwaltung beschreibt das Gericht, anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹², folgendermaßen:

„Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung besagt, dass sich die Zuständigkeitsbereiche der Sonderbehörden und Gerichte mit denen der allgemeinen inneren Verwaltung oder der Gemeinden und Gemeindeverbände **im Interesse der politischen Integration und der Verwaltungsökonomie** decken sollen. Besonderes Gewicht kommt diesem Prinzip bei einer Aufgabenverflechtung zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten zu (...). Die IHKn erfüllen gem. § 1 Abs. 3 IHKG Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet. Für die Erfüllung dieser Aufgaben wirkt es sich vorteilhaft aus, wenn sich der räumliche Zu-

ständigkeitsbereich mit den örtlichen Grenzen der höheren Verwaltungsbehörde deckt. Darüber hinaus gibt es eine Aufgabenverflechtung mit der staatlichen Verwaltung auf allen Verwaltungsebenen. [...] Die staatliche Verwaltung muss außerdem strukturpolitische Konzepte in der Raum- und Wirtschaftsplanung entwickeln und umsetzen. Schwerpunktmäßig geschieht dies auf der höheren Verwaltungsebene (...). Die IHKn sind dabei die Ansprechpartner der staatlichen Behörden. Sie haben durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten (§ 1 Abs. 1 IHKG).¹³

Neben dieser Orientierung an der staatlichen Verwaltung weist das Gericht auch auf die Bedeutung der **Zusammenarbeit der IHKn mit den Handwerkskammern** und den ihnen zugeordneten **Kreishandwerkerschaften** hin. Dazu wird ausgeführt:

„Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung hat darüber hinaus für das Verhältnis von Handwerk und gewerblicher Wirtschaft Bedeutung. Handwerk und gewerbliche Wirtschaft stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Konzepte für die Raum- und Wirtschaftsplanung müssen beide Bereiche einschließen. Es dient der besseren Erfüllung der den Kammern obliegenden beratenden und unterstützenden Aufgaben, wenn sich diese auf dasselbe räumliche Gebiet erstrecken. Dieser Belang setzt sich auf der unteren Ebene der Verwaltungsgliederung fort. Die Kreishandwerkerschaften nehmen für ihren Bereich ähnliche Aufgaben wahr wie die Handwerkskammern für den Kammerbezirk (§ 87 HwO).“¹⁴

Schließlich entfaltet das Gericht seine Einschätzung der Bedeutung der **Leistungsfähigkeit** der Kammern für die Bestimmung der Bezirksgrenzen:

„Als weiterer kammerbezogener Belang ist die Leistungsfähigkeit der Kammern in die Abwägung einzubeziehen. Die Neuregelung der Kammerbezirke gem. VO vom 28.02.1995 führt hier zu einer Angleichung der Verhältnisse in beiden Kammern.“¹⁵ Dies ist für die

Selbstverwaltung der Wirtschaft auf Landesebene insgesamt als Verbesserung zu werten. Als Gradmesser für die Leistungsfähigkeit der Kammern kann die Zahl der Mitgliedsbetriebe gelten. Hier besteht nach dem derzeitigen Zustand ein deutliches Nord-Südgefälle.“¹⁶

Zu beachten ist schließlich, dass das Gericht im Rahmen der Abwägung auch der Berücksichtigung „gewachsener Strukturen“ eine eigenständige Bedeutung zuweist. Dazu heißt es:

„Der Verordnungsgeber muss gewachsene Strukturen im Rahmen des Möglichen respektieren, denn auch sie können ein kammerbezogener Belang sein.“¹⁷

Aus dieser obergerichtlichen und für das Landesrecht letztinstanzlichen Interpretation können einige allgemeine Schlussfolgerungen abgeleitet werden. Zunächst ist festzustellen, dass der Gesetzgeber von der Geltung des Grundsatzes der Einräumigkeit der Verwaltung (das Gesetz spricht von Deckungsgleichheit) ausgegangen ist. Anders als im Fall des § 90 Abs. 5 HwO, der auf die höhere Verwaltungsbehörde, also die Regierungspräsidien, abstellt, ist in einigen Landesregelungen ausdrücklich von der Deckungsgleichheit mit den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften die Rede. Diese Orientierung ist angesichts der auch in Sachsen-Anhalt durchgeführten Auflösung der Mittelinstanz heute einzig sinnvoll.

In der Praxis können die regionalen wirtschaftlichen Strukturen und Interessen sich aber auch abweichend von dem Verlauf der kommunalen Gebietsgrenzen entwickeln. In diesem Fall kommt es zur Entwicklung einer gegenläufigen Interessenlage, die im Falle der Änderung von kommunalen Gebietsgrenzen zu berücksichtigen ist. Entsprechende Belange sind in einen Abwägungsprozess einzustellen, bei dem die spezifischen Interessen der Kammern und ihrer Mitglieder mit den staatlich-kommunalen Interessen abzuwägen sind.

2. *Verwirklichung des Grundsatzes der Einräumigkeit der Verwaltung*

Während sich in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der höheren Verwaltungsbehörde, d.h. dem Landesverwaltungsamt oder Regierungspräsidium, keine Veränderungen ergeben, ist die Zusammenarbeit der Industrie- und Handelskammern mit den Landkreisen durch eine Kreisgebietsreform in zweierlei Form betroffen. Dort, wo Landkreise fusioniert werden, konzentriert sich die Zusammenarbeit auf die neu geschaffenen Landkreise, d.h. die Zahl der Ansprechpartner reduziert sich entsprechend. Soweit die Fusionen innerhalb des jeweiligen Kammergebietes stattfinden, folgen daraus keine inhaltlichen Veränderungen.

Anders verhält es sich, wenn ein Landkreis in Folge einer Fusion einer anderen Kammer zugeordnet wird. In diesem Fall würde bei einer Beibehaltung der Kammergebiete eine doppelte Orientierung entstehen.

Vergleichbar damit ist der Fall der Teilung eines Landkreises und der Zuordnung seines Gebiets zu verschiedenen (neuen) Landkreisen. Hier entstünde jeweils für einen Teil des bisherigen Kreisgebietes ein neuer Ansprechpartner für die Kammern. Sollte das Kammergebiet der Änderung der Kreisgrenzen nicht angepasst werden, so würde dies zur Folge haben, dass ein Landkreis in Bezug auf sein Kreisgebiet auf eine Zusammenarbeit mit beiden Kammern angewiesen wäre.

Die Industrie- und Handelskammern arbeiten in vielen Bereichen außerdem eng mit den Organisationen des Handwerks zusammen, vor allem mit den Handwerkskammern und den Kreishandwerkerschaften.

Eine Kreisgebietsreform lässt in diesem Bereich vor allem Änderungen bei den Kreishandwerkerschaften erwarten, da deren Zuständigkeitsbereich grundsätzlich an die Kreisgrenzen gekoppelt ist. Das gleiche gilt für die Zusammenarbeit mit den Handwerkskammern, deren Zuschnitt ebenfalls von den Änderungen im Bereich der Kreishandwerkerschaften abhängt.

3. *Zwischenergebnis*

Festzuhalten ist demnach zunächst, dass eine Veränderung der Kreisgrenzen aufgrund der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und IHKn aus Gründen der Verwaltungseffizienz grundsätzlich auch eine Anpassung der Bezirke der Industrie- und Handelskammern nahe legt. Bei der Betrachtung darf jedoch die Verwaltungseffektivität, also die Integrationskraft der IHKn nicht außer Betracht gelassen werden, da die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung trotz der in einigen Ausführungsgesetzen zu findenden Betonung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung aufgrund des Aufgabenbezugs bei der Änderung von Kammergrenzen berücksichtigt werden muss. Dazu müssen auf der einen Seite die Verflechtungen bei der Aufgabenwahrnehmung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung analysiert werden, um die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Kammer durch ein Auseinanderfallen von Kammer- und Kreisgrenzen zu beurteilen. Auf der anderen Seite muss insbesondere bei Kammerfusionen die Vergrößerung und damit einhergehende Beeinträchtigung der Integrationsfähigkeit berücksichtigt werden.

III. Handwerkskammern

1. Normativer Befund

Die normativen Vorgaben für die erstmalige Bestimmung oder Änderung des Bezirkes einer Handwerkskammer ergeben sich aus § 90 Abs. 5 HwO:

„Die Handwerkskammern werden von der obersten Landesbehörde errichtet; diese bestimmt deren Bezirk, der sich in der Regel mit dem der höheren Verwaltungsbehörde decken soll. Die oberste Landesbehörde kann den Bezirk der Handwerkskammer ändern; in diesem Fall muß eine Vermögensauseinandersetzung erfolgen, welche der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde bedarf. Können sich die beteiligten Handwerkskammern hierüber nicht einigen, so entscheidet die oberste Landesbehörde.“

Daraus ergibt sich, dass die oberste Landesbehörde, also das zuständige Landesministerium, sowohl bei der Errichtung der Handwerkskammer, als auch bei der Änderung des Kammerbezirks zuständig für die Bezirksabgrenzung ist. Diese Kompetenzzuweisung ist Ausdruck der Organisationshoheit der Exekutive, die § 90 Abs. 5 HwO dahingehend eingeschränkt ist, dass eine Verpflichtung besteht, Handwerkskammern zu errichten. Ihr wird damit kein (Entschließungs-) Ermessen über das Ob einer Errichtung, sondern nur über das Wie eingeräumt. Allerdings ist das Ermessen auch hinsichtlich der Ausgestaltung durch die Sollvorschrift des Satzes 1 im Sinne eines Dispensermessens eingeschränkt, wonach nur in atypischen Fällen von der Regel, hier die Deckungsgleichheit von Kammerbezirk und Bezirk der höheren Verwaltungsbehörde, abgewichen werden soll.¹⁸ Mithin müssen nachfolgend sowohl die sich aus allgemeinen Rechtsvorschriften sowie der Handwerksordnung ergebenden Anforderungen an die Bezirksänderung untersucht werden.

2. Anforderungen

Die Anforderungen an eine Änderung des Kammerbezirks lassen sich dabei in formelle und materielle unterscheiden.

a) Rechtsform

Die Frage nach den formellen Anforderungen stellt zunächst die Frage nach der Rechtsform einer Bezirksänderung durch das nach § 90 Abs. 5 HwO zuständige Landesministerium. Dabei ergibt die Einräumung eines Ermessens zur Änderung des Kammerbezirkes in § 90 Abs. 5 Satz 2 HwO, dass eine Änderung der Bezirksgrenzen keinesfalls automatisch mit der Änderung der Bezugsgröße, des Bezirks der höheren Verwaltungsbehörde, erfolgt, sondern eines besonderen Rechtsaktes bedarf, in dem das eingeräumte Ermessen ausgeübt wird.

In § 90 Abs. 5 HwO finden sich keine Sonderregelungen hinsichtlich einer besonderen Rechtsform dieses Rechtsaktes, womit sich Anforderungen an dessen Rechtsform nur aus dem allgemeinen Verwaltungsorganisations-

recht ergeben können. Danach kann die Exekutive rechtsfähige Verwaltungseinheiten aufgrund des organisatorischen Gesetzesvorbehalts nur dann errichten, wenn ihr dies durch Gesetz eingeräumt wurde.¹⁹ Dies ist durch § 90 Abs. 5 geschehen, der eine Errichtungspflicht enthält und Bezirksänderungen zulässt ohne Vorgaben zu deren Rechtsform zu enthalten. In Ermangelung weiterer Vorgaben steht es der Exekutive frei, in welcher Rechtsform die Regelung zur Änderung des Kammerbezirkes getroffen wird. Somit stehen dem Landesministerium die Rechtsformen der Rechtsverordnung oder des Verwaltungsaktes gegenüber der Handwerkskammer offen.²⁰

b) Materielle Anforderungen

Der weitgehenden Enthaltensamkeit formeller Vorgaben für die Änderung der Kammerbezirke stehen mehrere materielle Vorgaben gegenüber, die das der obersten Landesbehörde in § 90 Abs. 5 Satz 2 HwO eingeräumte Ermessen lenken. Dabei beansprucht die Sollvorschrift des Satzes 1, wonach sich der Kammerbezirk in der Regel mit dem der höheren Verwaltungsbehörde decken soll, Geltung. Dies führt dazu, dass nur bei atypischen Fällen von dieser Regel abgewichen werden kann. In einigen Bundesländern, wie Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, wurden die Mittelinstanzen, die Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien aufgelöst.²¹ Mithin ist dort der Bezirk der Mittelinstanz als Anknüpfungspunkt für die Regelung der Kammergrenzen untauglich, womit auf die allgemeinen Grundsätze der Bezirksabgrenzung zurückgegriffen werden muss. Danach hat sich Bezirksgröße und die Abgrenzung der Bezirke zum einen an der Leistungsfähigkeit des Verwaltungsträgers zu orientieren, wonach die Bezirke der Verwaltungseinrichtungen nicht zu klein sein dürfen, um die ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben erfüllen zu können. Zum anderen dürfen die Bezirke jedoch auch nicht so groß sein, dass sie ihre Aufgabe der Integration nicht mehr erfüllen können.²² Hintergrund der Bezugnahme auf den Bezirk der Mittelinstanz ist ebenso der Gedanke der Leistungsfähigkeit.

Diese soll u.a. auch dadurch sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit zwischen mittelbarer und unmittelbarer Staatsverwaltung durch die Einräumigkeit der Verwaltung sichergestellt wird.

c) Verfahrensrechtliche Anforderungen

Die Anforderungen an das Verfahren der Bezirksänderung betrifft insbesondere die Beteiligung der betroffenen Handwerkskammern. Die gesetzliche Regelung sieht eine solche im Rahmen einer notwendigen Vermögensauseinandersetzung vor, die zwischen den Kammern erfolgen soll. Dies stellt jedoch nur eine Beteiligung im Rahmen des Vollzuges des die Bezirksänderung anordnenden Rechtsaktes dar, so dass zunächst die Phase des Erlasses des Rechtsaktes betrachtet werden soll.

Für die Phase vor Erlass des Rechtsakts zur Bezirksänderung sieht die HwO keine Sonderregelungen vor, so dass auf die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrens zurückgegriffen werden muss, die sich auch aus der Rechtsform der Regelung ergeben.

Handelt es sich bei der Regelung um einen Verwaltungsakt, so sind die betroffenen Handwerkskammern dessen Adressaten und haben somit eine besondere Rechtsstellung im Verwaltungsverfahren. Das Verwaltungsverfahren regelt sich nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder. Diese sehen entweder selbst in § 28 oder durch Verweis auf § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ein Anhörungsrecht vor. Dieses Anhörungsverfahren soll dabei sowohl den betroffenen Kammern dienen, denen dadurch rechtliches Gehör gewährt wird, als auch dem Entscheidungsträger, dessen Informationen über den entscheidungserheblichen Sachverhalt vervollständigt werden.²³ Das Anhörungsrecht der Kammer korrespondiert dabei mit einer Anhörungspflicht der obersten Landesbehörde, in dessen Rahmen die Behörde die beabsichtigte Entscheidung und die dieser zugrunde liegenden Tatsachen mitteilen muss. Daraus ergibt sich, dass die Behörde erst dann eine Anhörung durchführen kann, wenn der Sach-

verhalt bereits hinreichend aufgeklärt ist und die Entscheidung vorbereitet, jedoch bevor der Verwaltungsakt erlassen ist.²⁴

Wenn die Rechtsformwahl auf die Rechtsverordnung fällt, so findet kein Verwaltungsverfahren statt und § 28 VwVfG ist nicht anwendbar, weshalb Einwendungen erst im Rahmen einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO²⁵ erhoben werden könnten,²⁶ soweit sich nicht aus verfassungsrechtlichen Erwägungen weitergehende Verfahrensrechte ergeben.

IV. Innungen

Innungen sind, anders als die übrigen hier betrachteten Körperschaften des öffentlichen Rechts, freiwillige Zusammenschlüsse gemäß § 52 Abs. 1 HwO. Doch auch deren Bezirke bedürfen einer Abgrenzung.

1. Normativer Befund

Die im Gegensatz zur Regelung bei den Handwerkskammern weit umfangreicheren Vorgaben einer solchen Bezirksabgrenzung, die auch im Falle einer Bezirksänderung relevant sind, enthalten die Absätze 2 und 3 des § 52:

„(2) Der Innungsbezirk soll unter Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete so abgegrenzt sein, daß die Zahl der Innungsmitglieder ausreicht, um die Handwerksinnung leistungsfähig zu gestalten, und daß die Mitglieder an dem Leben und den Einrichtungen der Handwerksinnung teilnehmen können. Der Innungsbezirk hat sich mindestens mit dem Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises zu decken. Die Handwerkskammer kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 eine andere Abgrenzung zulassen.

(3) Der Innungsbezirk soll sich nicht über den Bezirk einer Handwerkskammer hinaus erstrecken. Soll der Innungsbezirk über den Bezirk einer Handwerkskammer hinaus erstreckt werden, so bedarf die Bezirksabgrenzung der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde. Soll sich der Innungsbezirk auch auf ein anderes Land erstrecken, so kann die Geneh-

migung nur im Einvernehmen mit den beteiligten obersten Landesbehörden erteilt werden.“

Diese Regelung zeigt ähnliche Kriterien auf, die schon bei den Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern entwickelt worden. Maßgeblich ist die Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit der Innung, wobei regelmäßig eine Bezirksgröße zwischen Landkreisebene und Bezirk der Handwerkskammer angestrebt werden soll. Allerdings besteht auch hier die Möglichkeit des Dispenses, wenn dies insbesondere der Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit besser entspräche.

2. Anforderungen

Die Anforderungen an die Bezirksänderung ähneln im materiellen Bereich denen der bei den Handwerkskammern. Hinsichtlich der formellen Anforderungen und der an das Verfahren bestehen jedoch bedeutende Unterschiede.

Die Entscheidung für eine Änderung des Innungsbezirkes geht in der Regel von der Innung als freiwilligem Zusammenschluss selbst aus, der eine Änderung seiner Satzung, in der gemäß § 55 Abs. 2 Ziff. 1 HwO auch der Bezirk der Innung zu bezeichnen ist, beschließt und gemäß § 56 Abs. 1 HwO eine Genehmigung dieser Satzungsänderung bei der rechtsaufsichtführenden Handwerkskammer beantragt. Im Falle einer Änderung der Kreisgrenzen würde sich die Innung diesen Schritt überlegen und dies anhand der Kriterien des § 52 Abs. 2 Satz 2 HwO abwägen, ob eine Änderung sinnvoll erscheint. Daraus ergibt sich keine automatische Anpassung des auf den Landkreis festgelegten Innungsbezirks an die neuen Grenzen, zumal in der Regel der Landkreis als Anknüpfungspunkt einen neuen Namen erhält und somit allein aus diesem Umstand ein Änderungsbedarf bei der Innung besteht.

Im Rahmen dieser Änderung, die auch von der aufsichtführenden Handwerkskammer angemahnt werden kann,²⁷ muss die Regel des § 52 Abs. 2 HwO Beachtung finden, dass der Innungsbezirk mindestens den Bezirk eines

Landkreises umfassen soll. Die Geltung dieser Regelung ist nicht auf den Gründungszeitpunkt beschränkt.²⁸

Eine Fusion verschiedener Landkreise führt grundsätzlich bei den regelmäßig auf Landkreisebene bestehenden Innungen nach der Regel des § 52 Abs. 2 HwO ebenfalls zum Erfordernis einer Fusion. Damit kann die Umsetzung der Vorgaben nicht allein durch eine Satzungsänderung erfolgen, da in einem Bezirk nur eine Innung bestehen darf. Da der Innungsbezirk ohnehin vorrangig nach den Prinzipien der Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit gegliedert ist und ein Bezirk mit der Größe des Kreises bis zum Bezirk der Handwerkskammer möglich ist, ist es zumindest fraglich, ob nicht die zuvor bestehenden Innungen aufgrund der in der Vergangenheit gefundenen Abwägung zwischen Leistungsfähigkeit und Integrationsfähigkeit Bestand haben sollten. Dies ist insbesondere eine Frage, denen sich die Innungen in den neuen Landkreisgrenzen stellen müssen, und die aufgrund der bestehenden wirtschaftlichen Strukturen für jede Innung gesondert betrachtet werden muss.

Falls dennoch nach der Regel des § 52 Abs. 2 HwO eine Fusion der bestehenden Innungen der bisherigen Landkreise erforderlich sein sollte, so kann diese entweder durch eine Auflösung der bestehenden Innungen und Neugründung oder durch einen Fusionsbeschluss der Innungsversammlungen erfolgen, der gemäß § 78 HwO als örtliche Neuabgrenzung der Genehmigung der Handwerkskammer bedarf.²⁹

Hinsichtlich der materiellen Anforderungen an die Bezirksänderungen gelten für die Innungen die gleichen Maßstäbe, so dass auf die Ausführungen nach oben verwiesen werden kann. Das Verfahren, in dem die Prüfung der Zulässigkeit der neuen Innungsgrenzen zu erfolgen hat, liegt der Antrag der Innung zur Genehmigung der geänderten Satzung zu Grunde, woraus sich aus diesem Verwaltungsverfahren dieselben Rechte, wie bei den Handwerks-

kammern ergeben. Im Falle des Eingreifens der Handwerkskammer mit Aufsichtsmitteln kommen ebenso Anhörungsrechte zum Tragen.³⁰

V. Kreishandwerkerschaften

Die Kreishandwerkerschaften sind in der Handwerksordnung weitgehend analog zu den Innungen geregelt, allerdings handelt es sich bei diesen nicht um freiwillige Zusammenschlüsse, sondern gemäß § 86 HwO um einen Zusammenschluss, der sich aus den Innungen bildet:

„Die Handwerksinnungen, die in einem Stadt- oder Landkreis ihren Sitz haben, bilden die Kreishandwerkerschaft. Die Handwerkskammer kann eine andere Abgrenzung zulassen.“

Hiermit bestimmt sich der Bezirk in der Regel nach dem Landkreis. Mitglieder sind dabei diejenigen Innungen, die in dem Landkreis ihren Sitz haben. Dies führt dazu, dass Innungen, die mehrere Kreise umschließen, nur in dem Kreis ihres Sitzes Mitglied sind und bei mehreren Innungen in einem Kreis alle Innungen Mitglieder der jeweiligen Kreishandwerkerschaft sind.

Ob im Falle der Änderung der Kreisgrenzen eine automatische Anpassung an die neuen Kreisgrenzen erfolgt, ist umstritten. Während das *OVG NW* für die Innungen diesen Automatismus ablehnt, vertritt es diesen für die Kreishandwerkerschaften.³¹ Dies wird damit begründet, dass der räumliche Bereich auf den sich die Zuständigkeit der Kreishandwerkerschaft erstreckt, durch den Gesetzgeber vorgegeben ist und der Einflussnahme der Mitglieder entzogen.³² Gegen diesen Automatismus spricht jedoch die in Satz 2 aufgenommene Möglichkeit der Handwerkskammer eine andere Abgrenzung zuzulassen, die den Kreishandwerkerschaften die Initiative zuweist. Gegen einen solchen Automatismus spricht ferner, dass stets eine Rechtsnachfolgeregelung getroffen werden muss, wenn Kreise fusionieren. Die Rechtsnachfolge kann mangels entsprechender Anordnung nicht automatisch eintreten. Allerdings ist neben einem Auflö-

sungsbeschluss der Versammlung und der Neugründung ein Fusionsbeschluss gemäß § 78 Abs. 2 iVm. § 89 Abs. 2 HwO möglich. Hinsichtlich des Verfahrens und der materiellen Vorgaben ergeben sich auch hier keine Besonderheiten, so dass auf die Ausführungen nach oben verwiesen werden kann.

VI. Fazit

Die Zusammenschau der Regelungen zur Änderung der Kammergrenzen bei den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern, Innungen und Kreishandwerkerschaften zeigt, dass die Maßstäbe trotz unterschiedlicher Formulierung der gesetzlichen Vorgaben identisch sind. Das Schwergewicht der Formulierungen liegt auf der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Körperschaften. Ziel der Grenzziehung ist es also zunächst Verwaltungseinheiten zu schaffen, die die ihnen übertragenen Aufgaben effizient erfüllen können. Diese Vorgabe geht einher mit den Forderungen nach der Einräumigkeit der Verwaltung zur Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung. Die Forderung nach einer möglichst kostengünstigen Aufgabenerfüllung führt jedoch tendenziell zu einer Zentralisierung, einer Schaffung größerer Einheiten, die dem Regionalprinzip der Organisation der wirtschaftlichen Selbstverwaltung entgegensteht. Aus diesem Grund besteht neben dem Erfordernis der Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheit das Erfordernis der Effektivität der Aufgabenwahrnehmung, der Sicherung der Integrationskraft der Körperschaften. Danach darf die Optimierung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung nicht dazu führen, dass so große Einheiten geschaffen werden, die die Aufgaben, insbesondere den Ausgleich der verschiedenen Interessen, nicht mehr erfüllen können. Diese Anforderung wirkt der Zentralisierungstendenz der Leistungsfähigkeit entgegen.

¹ Zur Zuweisung staatlicher Aufgaben *Kluth* in ders. (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2005, Abschnitt C, Rn. 168 ff. Zum Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsrecht *ders.*, *Das Selbstverwaltungsrecht und sein verfassungs-*

- rechtlicher Schutz, in ders. (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2004, 2005, S. 13 ff.
- ² In Bremen gibt es neben der Handelskammer Bremen die IHK Bremerhaven.
- ³ § 1 Abs. 1 bw AGIHK; Art. 8 bay AGIHK; § 1 Abs. 4 bbg AGIHK; § 1 hess AGIHK; § 1 Abs. 3 mvv AGIHK; § 1 Abs. 1 nds AGIHK; § 1 nrw AGIHK; § 1 Abs. 3 sächs AGIHK; § 1 Abs. 2 sanh AGIHK; § 2 Abs. 3 sh AGIHK; § 1 Abs. 2 thür AGIHK.
- ⁴ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 – Verfahren nach § 47 Abs. 8 VwGO.
- ⁵ OVG Sachs-Anh, GewArch 1997, 342 – Hauptsacheverfahren in gleicher Sache.
- ⁶ GVBl. LSA Nr. 10/95.
- ⁷ Zu dieser Präzisierung *Frentzel/Jäkel/Junge*, IHKG, Kommentar, 6. Aufl. 1999, § 12 Rn. 13.
- ⁸ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (72 l. Sp.).
- ⁹ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (72 r. Sp.).
- ¹⁰ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (72 ff. und LS 6).
- ¹¹ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (74 und LS 7).
- ¹² BVerwGE 90, 92.
- ¹³ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (73 l. Sp.).
- ¹⁴ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (73 r. Sp.).
- ¹⁵ Durch die Verordnung kam es bei der IHK Magdeburg zu einem Zuwachs, bei der IHK Halle-Dessau zu einer Verkleinerung des Kammergebiets und der Zahl der Mitgliedsbetriebe.
- ¹⁶ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (73 r. Sp.).
- ¹⁷ OVG Sachs-Anh, GewArch 1996, 70 (74 l. Sp.).
- ¹⁸ *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Aufl. 1999, § 31 IV 2.
- ¹⁹ *Kluth* in *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Aufl. 2004, § 81 II 4.
- ²⁰ OVG NW, GewArch 1975, 194; VG Halle, GewArch 1996, 75; *Honig*, HwO-Kommentar, 3. Aufl. 2004, § 90 Rn. 18; *Musielak/Detterbeck*, Das Recht des Handwerks, 3. Aufl. 1995, § 90 Rn. 20; *Schwannecke* in *Aberle*, Die Deutsche Handwerksordnung, § 90 Rn. 21.
- ²¹ Vgl. nur Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz vom 27. Februar 2003 (GVBl. LSA 2003, S. 40).
- ²² *Honig*, (Fn. 4), § 90 Rn. 18; *Schwannecke* in *Aberle*, (Fn. 4), § 90 Rn. 19 f.
- ²³ *Kluth* in *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 2, 6. Aufl. 2000, § 60 II 2.
- ²⁴ Ebenda, § 60 II 2 c, d.
- ²⁵ Verwaltungsgerichtsordnung idF. der Bek. v. 19. 3.1991 (BGBl. I 686); zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 22. 8.2005 (BGBl. I 2482).
- ²⁶ *Schwannecke* in *Aberle*, (Fn. 20), § 90 Rn. 21.
- ²⁷ VGH BW, GewArch 1979, 380; *Heusch* in *Kluth* (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, Abschnitt M Rn. 41 ff.; 86 ff. zu den Aufsichtsmitteln und der Verhältnismäßigkeit deren Anwendung bei den Handwerkskammern.
- ²⁸ BVerwG, GewArch 1972, 333.
- ²⁹ Vgl. dazu *Aberle*, (Fn. 20), § 78 Rn. 5; *Honig*, (Fn. 20), § 78 Rn. 4; *Kreppner*, GewArch 1971, 121 (123 f.).
- ³⁰ Zu Einzelheiten der Aufsichtsverfahren vgl. *Heusch* in *Kluth* (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, Abschnitt M.
- ³¹ OVG NW, DÖV 1975, 648 (XIII A 361/73 für Innungen; XIII A 335/73 für Kreishandwerkerschaften).
- ³² *Kreppner*, GewArch 1971, 121 (122 f.).