

Wilhelm Reuß

## Die Organisationsstruktur der handwerklichen Selbstverwaltung

Auszüge aus einem für den DGB erstatteten Gutachten

*Professor Dr. Wilhelm Reuß, geboren 1897 in Gotha, lebt als Hessischer Staatsminister i. R. im Tessin. Neben seiner Tätigkeit als ehemaliger Richter des Hessischen Verfassungsgerichtshofes war Reuß Honorarprofessor an der Verwaltungshochschule Speyer und an der Technischen Hochschule Darmstadt.*

### *I. Überblick*

Ein Teil der Handwerksorganisation ist in der Handwerksordnung geregelt. Danach gibt es fachlich gegliederte Verbände (Innungen und Innungsverbände) und überfachliche bezirkliche Verbände (Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern). Diese Organisationen sind zum Teil öffentlich-rechtliche Körperschaften (Innungen, Kreishandwerkerschaften und Handwerkskammern), zum Teil juristische Personen des Privatrechts (Innungsverbände). Viele Handwerksorganisationen aber sind gesetzlich nicht geregelt,

sondern haben sich aufgrund des Rechts der Vereinigungsfreiheit frei in privatrechtlicher Organisationsform als Vereine gebildet. Dabei unterscheiden sich in gewisser Beziehung rechtsgrundsätzlich drei Gruppen: Einmal die Vereine mit privatrechtlichen Mitgliedern (die sogenannten Fachverbände mit ihren Dach-Zentral-Verbänden), die privatrechtlichen Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Körperschaften, namentlich der Handwerkskammern (Handwerkskammertage) und die privatrechtlichen Zusammenschlüsse gemischter Art mit privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Mitgliedern (Zentralverband des Deutschen Handwerks).

Die Fachverbände als privatrechtliche Vereine mit ihren Dachorganisationen (Zentralfachverbände des Deutschen Handwerks und die Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks) haben sich zur satzungsgemäßen Aufgabe gestellt: die gemeinsamen fachlichen, wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und kulturellen Belange ihrer Mitglieder — das sind die selbständigen Handwerker — zu vertreten. Sie bieten hinsichtlich der hier zu untersuchenden Fragen keine besonderen Probleme. Insoweit interessieren allein hier die Handwerkskammern, die regionalen Handwerkskammertage, der Deutsche Handwerkskammertag, die gemischten Zusammenschlüsse wie die regionalen Handwerkerbünde und der Zentralverband des Deutschen Handwerks.

## //. Die Handwerkskammern

### 1. Allgemeine Rechtsgrundlagen, Mitglieder, Funktionen

Die Handwerkskammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Rechtsgrundlagen das Gesetz (§§ 90 ff. Handwerksordnung) und die öffentlich-rechtliche von der obersten Landesbehörde erlassene Satzung (§ 105) sind. Für sie gelten die Rechtsgrundsätze, wie sie allgemein für öffentlich-rechtliche Körperschaften gelten, und dazu die in der Handwerksordnung und in der Satzung normierten die allgemeinen Rechtsgrundsätze näher konkretisierenden Vorschriften.

„Zur Handwerkskammer gehören die selbständigen Handwerker und die Inhaber handwerksähnlicher Betriebe des Handwerkskammerbezirks sowie die Gesellen und Lehrlinge dieser Gewerbetreibenden" (§ 90 I). Damit ist eine gesetzliche Zwangsmitgliedschaft dieser Personen statuiert.

Die Aufgaben der Handwerkskammer sind gesetzlich bestimmt, teils in Form einer *Generalklausel* „Vertretung der Interessen des Handwerks" (§ 90 I), „die Interessen des Handwerks zu fördern" (§ 91 I Ziff. 1), teils in Form eines „*Insbesondere-Katalogs*" (§ 91), teils durch verschiedene in der Handwerksordnung verstreute Einzelbestimmungen<sup>1)</sup>, teils durch *Satzungsbestimmungen*. Der gesetzliche Katalog kann durch Satzungsbestimmungen<sup>2)</sup> konkretisiert, modifiziert und auch erweitert — aber nicht eingeschränkt — werden, sofern die Modifizierungen und Erweiterungen im Rahmen des Generalauftrags liegen. § 105 III sagt ausdrücklich, daß die Satzung keine Bestimmung enthalten darf, die mit den in der Handwerksordnung bezeichneten Aufgaben der Handwerkskammer nicht in Verbindung steht oder gesetzlichen Vorschriften zuwiderläuft.

### 2. Grenzen des Funktionsbereichs

Das Gesetz weist den Handwerkskammern als Teilen der öffentlichen Wirtschaftsverwaltung einen bestimmten — weiten, aber umgrenzten — Funktionsbereich zu, der eine öffentlich-rechtliche Rechtsmacht und öffentlich-rechtliche Rechtspflicht, diese Funk-

1) wie in §§ 35, 36 III HandwO.

2) die aufsichtsbehördlicher Genehmigung bedürfen, § 105 I HandwO.

tionen zu erfüllen, enthält. Legitimation und Auftrag gehen dahin, die objektiven Interessen des Handwerks des betreffenden Bezirks zu vertreten und zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen. Da gesetzliche Mitglieder der Handwerkskammern einmal die Angehörigen der verschiedenen Handwerkszweige und zum anderen die Meister bzw. Betriebsinhaber, die Gesellen und Lehrlinge sind, hat sich die Interessenvertretung nach den Interessen des Handwerks (dieses Bezirks) als Ganzes zu richten, nicht nach partikulären Interessen einzelner Gruppen<sup>3)</sup>. Wenn § 91 I. Ziff. 1 an erster Stelle als Aufgabe der Handwerkskammer nennt, „die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen“, so bedeutet das nicht die Normierung von zwei Aufgaben, sondern der einen, die Interessen des Handwerks zu fördern, und zwar in der Weise, daß die Interessen der einzelnen Handwerke dabei einen gerechten Ausgleich finden, daß also nicht Einzelinteressen einzelner Handwerkszweige, die mit den Interessen anderer oder mit dem Interesse des Gesamthandwerks nicht verträglich sind, vertreten werden.

Gestaltungsmittel, deren sich die Handwerkskammer zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, sind je nach der Art der Maßnahmen hoheitliche oder privatrechtliche<sup>4)</sup>. In jedem Fall aber muß auch jede in privatrechtlicher Form gehaltene Maßnahme zu dem öffentlich-rechtlichen Aufgabenkreis gehören.

Die Verwaltungspraxis hat dazu einige *Spezialfragen* von grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen:

*Öffentlichkeitsarbeit* ist grundsätzlich legitim, sofern und soweit sie sich in dem Rahmen des Generalauftrags hält, also zur Förderung der objektiven Interessen des Handwerks im Ganzen. Grundsätzlich zulässig ist daher eine öffentliche Aufklärung über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Handwerks, einer geordneten Lehre, der Meisterprüfung, eine Propagierung von Ausbildungsmöglichkeiten und Einrichtungen, Aufklärung über den Bedarf von Nachwuchskräften, wirtschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten, Berichte über Erfolge des Handwerks (Auszeichnungen, Ausstellungen) usw. Voraussetzung für die Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit ist:

- 1) Die Verlautbarungen müssen objektiv richtig (wahr) sein.
- 2) Sie dürfen inhaltlich nicht gegen irgendwelche Gesetze verstoßen (insbesondere Strafgesetze, UWG).
- 3) Sie dürfen insbesondere nicht gegen das Gebot objektiver Interessenwahrung des Handwerks als Ganzes verstoßen, also keine einseitigen Gruppeninteressen vertreten, seien es Interessen eines einzelnen Handwerkszweiges gegen die Interessen anderer Handwerkszweige, seien es Interessen der Unternehmer gegen die der Arbeitnehmer (Gesellen, Lehrlinge) oder umgekehrt.

*Gruppeninteressen*, die den Interessen des Gesamthandwerks oder einer seiner Mitgliedsgruppen oder den Interessen des Gemeinwohls widersprechen, dürfen auch in anderer Form als im Rahmen einer Öffentlichkeitsarbeit nicht vertreten werden, also insbesondere auch nicht in Form von — nichtveröffentlichten — Anträgen, Eingaben, Vorstellungen gegenüber dem Parlament, der Regierung oder sonstigen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Stellen, die für eine solche Regelung zuständig wären. Die Aufgabe nach § 91 I, Ziffer 2 Handwerksordnung, „die Behörden in der Förderung des Handwerks durch Anregungen, Vorschläge und durch Erstattung von Gutachten zu

3) Fröhler: Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern betont ausdrücklich, daß die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten verpflichtet ist, »wenn die Handwerkskammer ihre Förderungsmaßnahmen einseitig dem selbständigen Handwerk unter Vernachlässigung der Gesellen und Lehrlinge zugute kommen ließe“. S. 45.

4) Näher dazu das Original „Rechtsgutachten über die Organisationsstruktur der handwerklichen Selbstverwaltung“, erstattet von Prof. Dr. jur. W. Reuss vervielf. S. 17 ff.

unterstützen", bezieht sich nur auf den fachlich legalen Aufgabenbereich. Insbesondere ist jede öffentlich-rechtliche wie in privatrechtlicher Form gehaltene Tätigkeit unzulässig, die eine einseitige Interessenvertretung der Meister gegenüber den Arbeitnehmerinteressen der Gesellen und Lehrlinge enthält und zwar nicht nur, insoweit es sich um Funktionen einer arbeitsrechtlichen Koalition (Arbeitgeberverband oder Gewerkschaft) handelt, also um Fragen, die durch Tarifvertrag<sup>6)</sup> geregelt werden können, sondern auch darüber hinaus um Gruppeninteressen solcher Art, ohne Rücksicht darauf, durch welche Stelle und in welcher Form solche Fragen geregelt werden können, etwa durch eine Betriebsvereinbarung, durch eine gesetzliche Regelung oder sonstwie.

Daher sind unzulässig alle Aktivitäten — in welcher Form auch immer —, die arbeitsrechtlicher Natur sind, die sozialpolitisch je nach der Interessenlage unterschiedlich beurteilt werden können. Damit scheiden auch alle Tätigkeiten auf parteipolitischem Gebiet aus.

Eine *Mitgliedschaft in privatrechtlichen Vereinen* ist grundsätzlich zulässig. Voraussetzung ist aber, daß die Tätigkeit des Vereins mit den Funktionen der Handwerkskammer vereinbar ist. Unvereinbar ist es, wenn der Verein eine gesetzlich verbotene Tätigkeit ausübt, sei es, daß die Tätigkeit schlechthin allgemein verboten ist, sei es, daß er eine Tätigkeit entfaltet, die Handwerkskammern verboten ist. Daher ist unzulässig die Mitgliedschaft in Vereinen, die sich — wenn auch nicht in der Hauptsache, so doch auch — parteipolitisch betätigen. Auch auf dem Umweg einer Mitgliedschaft in privatrechtlichen Vereinen ist den Handwerkskammern jede parteipolitische Tätigkeit untersagt. Dies tut jedoch der Westdeutsche Handwerkskammertag. In dem als Anlage des Rundschreibens Nr. 82/1968 beigefügten Beschlußprotokoll über die Vollversammlung vom 22./23. 4. 1968 heißt es unter 3:

„Vorbereitung der Bundestags- und Landtagswahlen (TO 3). Es besteht grundsätzlich Einvernehmen darüber, entsprechend dem Vorschlag des ZDH ab 1969 je eingetragenen Betrieb jährlich 1 DM zur Auffüllung eines ‚Fonds für Öffentlichkeitsarbeit‘ beim ZDH zur Verfügung zu stellen.

Über die Verwendung dieser Mittel muß noch Klarheit geschaffen werden, insbesondere hinsichtlich der Frage, nach welchen Gesichtspunkten finanzielle Hilfen an einzelne Wahlkandidaten geleistet werden. Es ist die einhellige Meinung, daß nur solche Parteien Unterstützung verdienen, die z. Z. im Bundestag bzw. im Landesparlament vertreten sind.

Auf Landesebene sollte der RWHB frühzeitig damit beginnen, eine Aktion zur Mobilisierung möglicher Wahlkreis-Kandidaten aus dem Handwerk einzuleiten und gleichzeitig in Verhandlungen mit den Parteileitungen zu erreichen versuchen, daß handwerkliche Kandidaten bei der Aufstellung der Landeslisten auf sicheren Plätzen placiert werden. Als handwerkliche Kandidaten verdienen nicht nur Selbständige, sondern auch Unselbständige sowie Geschäftsführer von Handwerksorganisationen Unterstützung."

Wie bei allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften richtet sich die *Mittel-Aufbringung* nach dem Maß der Aufgaben, d. h. der dafür notwendigen Ausgaben. Nur für gesetzlich und satzungsmäßig erlaubte Aufgaben dürfen Mittel aufgebracht und ausgegeben werden.

Das finanzielle Rückgrat der Handwerkskammern bilden die Beiträge, die die selbständigen Handwerker und die Inhaber der handwerksähnlichen Betriebe zu leisten haben, die nach einem von der Vollversammlung (§ 106, I, Ziffer 4) festzusetzenden und von der Aufsichtsbehörde zu genehmigenden Beitragsmaßstab zu erheben sind.

5) Strittig ist, ob die Handwerkskammer auf Grund von § 91 I Ziff. 4 HandwO. eine Lehrlingsvergütung festsetzen kann. Richtig dürfte sein, daß es sich um eine arbeitsrechtliche Frage handelt, die in einem Tarifvertrag geregelt werden kann und damit einer Regelung durch die Handwerkskammer entzogen wird. Näheres Reuss, Handwerksrecht, in: Wirtschaftsverwaltungsrecht I, § S4 HandwO. Anm. II 3 S. 721, mit Angabe der Rechtsprechung; vgl. auch Eyermann-Fröhler, Handwerksordnung, Kommentar, 2. Auflage § 91, RandNr. 7, S. 304.

Für andere Zwecke als zur Finanzierung der gesetzlichen Pflichtausgaben sowie der zulässigerweise durch Satzung freiwillig übernommenen Aufgaben dürfen Mittel weder erhoben noch verwendet werden (§ 35, IV der Mustersatzung) gleichgültig ob es sich um öffentlich-rechtliche Einnahmen (insbesondere Beiträge) oder privatrechtliche (wie freiwillige Spenden) handelt. So darf beispielsweise die Handwerkskammer von den beitragspflichtigen Mitgliedern auch nicht freiwillige Spenden für unzulässige (z. B. parteipolitische) Öffentlichkeitsarbeit oder als Mitgliedsbeiträge für einen privatrechtlichen Verein mit — für Handwerkskammern — unzulässiger Betätigung annehmen, auch nicht als sonstige Schenkungen von dritter Seite.

Unzulässig ist auch eine mittelbare Finanzierung unzulässiger Aufgaben in Form der Mitgliedschaft bei privatrechtlichen Vereinen und der Leistung von Mitgliedsbeiträgen. Wenn der Verein, bei dem Handwerkskammern Mitglieder sind, eine für Handwerkskammern unzulässige Tätigkeit (politische Tätigkeit, Vertretung von Gruppeninteressen) ausübt, dürfen Handwerkskammern dort weder Mitglied sein, noch Beiträge zahlen.

Als Beispiel sei die Finanzierungsmethode des Rheinisch-Westfälischen Handwerkundes e. V. genannt. Der Bund hat als satzungsgemäße Mitglieder den Westdeutschen Handwerkskammertag e. V. (also den Zusammenschluß dieser Handwerkskammern) und die Landesvereinigung der Fachverbände des Nordrhein-Westfälischen Handwerks e. V. (des Vereins zur Vertretung der Unternehmer- und Arbeitgeberinteressen der selbständigen Handwerker des Bezirks). Die Satzung des Bundes sagt ausdrücklich (§ 2, I): „Der Bund vertritt die Selbständigen im Handwerk...“. Nach dem Haushaltsplan des Handwerkerbundes für 1969 hat der Bund 77 600 DM Einnahmen, von denen der Handwerkskammertag 65 000 DM trägt, also die Unternehmer-Aufgaben des Bundes nicht nur *auch* sondern fast ausschließlich finanziert. Dazu erhält der Unternehmerverband Landesvereinigung der Fachverbände des Handwerks noch 10 000 DM Barzuweisung. Diese Methode ist ein Schulbeispiel für die Umgehung des Verbots der Verwendung der öffentlichen Mittel der Handwerkskammern für privatrechtliche Unternehmerinteressen mit Hilfe der Schaffung und Finanzierung eines privatrechtlichen Verbandes.

### III. Die regionalen Handwerkskammertage

#### 1. Organisation

Teilweise haben die Handwerkskammern sich regional zu Handwerkskammertagen in Form privatrechtlicher Vereine zusammengeschlossen. (Beispiel: der "Westdeutsche Handwerkskammertag in Düsseldorf.") Das ist — wie oben dargelegt — an sich zulässig<sup>6)</sup>.

#### 2. Funktionen

Der jeweilige Dachverband kann legalerweise solche Aufgaben übernehmen, die mit den gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben der Handwerkskammern vereinbar sind; Aufgaben, die für die Handwerkskammern nicht zulässig sind, darf auch ihr Dachverband nicht übernehmen.

Aus der Tatsache, daß die „Wahlkampfkasse“ zentral beim Zentralverband des Deutschen Handwerks gemeinschaftlich mit den Fachverbänden, die weitgehend auf die Bildung eigener Wahlkampfassen zugunsten der zentralen Maßnahme verzichtet haben, gebildet wird, aus der dann die regionalen Verbände mit gespeist werden sollen, ergibt sich, daß eine den Fachverbänden genehme Unternehmenspolitik betrieben werde. Darin liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Verbot parteipolitischer Betätigung, sondern zugleich ein Verstoß gegen das Verbot, Mittel der Handwerkskammern zu anderen als den gesetzlichen Aufgaben zu verwenden.

6) Siehe dazu oben Seite 545.

#### IV. Der Deutsche Handwerkskammertag

##### 1. Organisation

Der Deutsche Handwerkskammertag (DHKT) ist die Dachorganisation der Handwerkskammern als privatrechtlicher Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft.

Damit sind die Satzungsbestimmungen der §§ 13 II und 17 I und II nicht vereinbar. Nach § 13 II wird der Präsident des Deutschen Handwerkskammertages nicht demokratisch von den Vereinsmitgliedern, den freiwillig beigetretenen Handwerkskammern, gewählt, sondern ist eine autoritär vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) bestimmte Spitze. Das ist ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz, daß privatrechtliche Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Körperschaften demokratischen Grundsätzen entsprechen müssen. Nach § 17 besteht für die Durchführung der Aufgaben des DHKT eine Geschäftsstelle gemeinsam mit dem ZDH und der Bundesvereinigung der Fachverbände. Der Hauptgeschäftsführer des DHKT wird — ebenso wie der Präsident — nicht von den eigenen Mitgliedern oder den eigenen Vereinsorganen gewählt, sondern von den Organen des ZDH bestimmt.

Diese beiden Organe des DHKT, die nach § 15 II zusammen den DHKT vertreten, haben keine demokratische Legitimation, sind vielmehr von einer außenstehenden Stelle bestimmt, sollen aber für die im DHKT zusammengeschlossenen Handwerkskammern handeln. Eine Mitgliedschaft für öffentlich-rechtliche Kammern in einer nicht demokratisch strukturierten Organisation ist unzulässig. Es ist auch keine anzuerkennende Ausrede, der Präsident und der Hauptgeschäftsführer des ZDH würden in diesem Verein gewählt, wobei auch Vertreter der Handwerkskammern mitbestimmen könnten. Abgesehen davon, daß es ein anderer Verein ist, der wählt, als der, dessen Organe bestimmt werden, haben im ZDH neben den Vertretern der Handwerkskammern auch die der Fachverbände, deren Präsident nach § 14 der Satzung der Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks wiederum der Präsident des ZDH ist, Stimmrecht, und zwar haben nach § 5 I der Satzung des ZDH die Vertreter der Handwerkskammern und die der Fachverbände die gleiche Anzahl von Stimmen. Der Präsident des ZDH, der auf Grund dieser Wahl (nach § 15 II) zugleich Präsident des DHKT und der Bundesvereinigung der Fachverbände sein soll, wird mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Da die privatrechtlichen Fachverbände völlig andere Aufgaben als die öffentlich-rechtlichen Handwerkskammern haben, da die in Fachverbänden zusammengeschlossenen selbständigen Handwerker — dort völlig legal — reine Unternehmerinteressen und Arbeitgeberinteressen vertreten, die Handwerkskammern und ihre Dachorganisationen aber nicht nur aus selbständigen Handwerkern (Unternehmern und Arbeitgebern), sondern auch aus Gesellen und Lehrlingen als Mitgliedern bestehen, deren gemeinsame Interessen wahrzunehmen sind, ist keine Gewähr gegeben, daß der von den Fachverbänden mitgewählte Präsident keine einseitige Unternehmer- und Arbeitgeberpolitik macht, sondern die Interessen der Handwerkskammern vertritt, was auch die praktischen Beobachtungen zeigen.

Die Bedenken der rechtlichen Unmöglichkeit der fremdbestimmten Organberufung für eine Dachorganisation öffentlich-rechtlicher Körperschaften werden dadurch noch verstärkt, daß nicht nur das oberste Repräsentationsorgan, der Präsident, sondern auch die gesamte Geschäftsführung, nicht nur der Hauptgeschäftsführer für seine Person, fremdbestimmt ist. Rechtlich ist in beiden Verbänden — trotz der insoweit autoritären Sprache der Satzung — die Mitgliedschaft freiwillig. Es ist also auch nicht garantiert, daß es sich bei den Handwerkskammermitgliedern der beiden Verbände um die gleichen Kammern handelt, mag das auch z. Z. tatsächlich der Fall sein. Diese schon äußerst schwerwiegenden Bedenken aus der institutionalisierten Gleichschaltung durch Ämter-

identität werden schließlich noch weiter dadurch verschärft, daß in der gemeinsamen Geschäftsführung die Bearbeitung der Aufgaben der drei Spitzenverbände nicht nach Verbänden und deren legalen Aufgaben getrennt, sondern nach „Sachgebieten“ für alle gemeinsam erfolgt (Finanz- und Steuerpolitik, Sozialpolitik, Lohn- und Tarifpolitik usw.)<sup>7)</sup>.

## 2. Die Funktionen

Die Abhängigkeit des DHKT vom ZDH ist nicht nur daraus erkennbar, daß der ZDH seinen eigenen Präsidenten und seine eigenen Geschäftsführer als Repräsentationsorgane des DHKT bestimmt, sondern auch aus der Satzung des ZDH, nach deren § 2 Zweck des ZDH eine einheitliche Willensbildung in allen grundsätzlichen Fragen der Handwerkspolitik ist, und nach deren § 16 I Aufgabe des Präsidiums ist, eine einheitliche Willensbildung des ZDH nach innen und außen. Der ZDH hat bei einem Organisationsgrad von nahezu 100 vH „eine Art Monopolstellung als Interessenvertretung“. <sup>8)</sup> Der DHKT segelt völlig im Kielwasser des ZDH. Seine Tätigkeit erstreckt sich im wesentlichen darauf, den Unterbau des ZDH abzugeben, die Richtlinien des ZDH den einzelnen Handwerkskammern bekanntzugeben und verständlich zu machen und vor allem die Ausgaben, insbesondere für die „Öffentlichkeitsarbeit“ des ZDH, zu finanzieren. Die Abhängigkeit des DHKT in seinen Funktionen vom ZDH zeigt auch ein Blick in die Verhandlungsgegenstände des DHKT (und der regionalen Handwerkskammertage auf Landesebene), wo die „Empfehlungen“ des ZDH behandelt werden. Als typisches Beispiel sei auf die Frühjahrsvollversammlung des Westdeutschen Handwerkskammertages vom 22./23. April 1968 in Roxl (bei Münster) verwiesen, wo die Grundsätze des ZDH zur Vorbereitung der Bundestags- und Landtagswahlen, insbesondere die finanzielle Unterstützung von Wahlkandidaten und die Aufbringung der Mittel dazu, behandelt worden sind. Da der DHKT sich als verlängerter Arm des ZDH geriert, muß ihm die Tätigkeit des ZDH zugerechnet werden <sup>9)</sup>.

## 3. Die Mittelverwendung

Die Finanzmittel des DHKT stammen im wesentlichen, d. h. fast ausschließlich, aus den Beiträgen der Handwerkskammern, d. h. also aus den gesetzlichen Zwangsbeiträgen der Handwerker (nach dem Haushaltsplan 1969 stammen von 2 719 000 DM Gesamteinnahmen 2 455 000 DM aus den Handwerkskammerbeiträgen). Von den Ausgaben in der Gesamthöhe von 2 719 000 DM werden 1 360 000 DM als Beitrag an den ZDH abgeführt. Wenn man von dem für eigene Zwecke des DHKT verbleibenden Betrag weiß, daß davon 789 000 DM an Gehältern und Ruhegeld und Soziallasten sowie für den Ruhegehaltsfonds, 144 000 DM anteilige Bewirtschaftungskosten des Verwaltungsgebäudes und weitere 134 000 DM für Geschäftsbedürfnisse ausgegeben werden, und für Gewerbeförderungen nur 221 000 DM, also weniger als 10 vH der Einnahmen verwendet werden, so zeigt das, daß der Hauptzweck des DHKT die Finanzierung des ZDH ist. Bei diesem Zahlenvergleich ist noch nicht einmal berücksichtigt, daß außer den laufenden Mitgliedsbeiträgen der Handwerkskammermitglieder noch eine Sonderumlage in Höhe von 1 DM je Betrieb mit insgesamt 630 000 DM Aufkommen erhoben und an den ZDH zur Mitfinanzierung seiner „Öffentlichkeitsarbeit“, d. h. also in der Hauptsache als Wahlkampffonds, abgeführt werden sollte.

7) Siehe dazu die näheren Ausführungen bei Behandlung des ZDH unter V, 1 S. 549 ff.

8) Wurzbacher/v. Schrötter, Das Grundrecht der freien Vereinigung und seine Verwirklichung in der BRD, 1966, S. 92.

9) „Die satzungsgewollte völlige Abhängigkeit der Verwaltungsorgane von Außenstehenden nimmt dem Verein die Selbständigkeit und ist deshalb sittenwidrig.“ Soerge/Siebert, BGB, 9. Aufl., § 25 Anm. 11 II S. 209. Daß eine sehr weitgehende Abhängigkeit besteht, ist unzweifelhaft, ob eine völlige Abhängigkeit anzunehmen ist, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden; dazu bedürfte es noch näherer Untersuchung der tatsächlichen Verhältnisse.

## V. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks

### 1. Die Stellung des Zentralverbands: Die Gleichschaltung der Verbände

Der ZDH will nach der Präambel und nach der rechtlichen Ausgestaltung seiner Satzung sowie nach seiner praktischen Tätigkeit das Zentralorgan des Deutschen Handwerks zur einheitlichen Willensbildung in allen grundsätzlichen Fragen der Handwerkspolitik (§§ 2, 16) und das „Sprachrohr des Handwerks in der Öffentlichkeit“ (Präambel) sein.

Daß es das Ziel des ZDH ist, eine schlagkräftige Spitzenvertretung des Handwerks zu sein, die die Handwerkspolitik zentral bestimmt, ist auf den Tagungen des ZDH immer betont worden<sup>10</sup>). Dieses Ziel ist durch organisationspolitische Maßnahmen, nämlich durch eine Gleichschaltung der Spitzenverbände erreicht worden. Die Satzung des DHKT enthält in § 13 II die Bestimmung: „Präsident des Deutschen Handwerkskammertages ist der Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks“, und in § 17 I und II:

„1) Für die Durchführung der Aufgaben des Deutschen Handwerkskammertages und seiner Organe wird eine Geschäftsstelle gemeinsam mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Bundesvereinigung der Fachverbände unterhalten.

2) Der Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Handwerkskammertages. Der vom Präsidium des ZDH im Einvernehmen mit dem Vorstand bestellte Geschäftsführer des ZDH ist gleichzeitig der Geschäftsführer des Deutschen Handwerkskammertages. Die Geschäftsführung arbeitet nach den Weisungen des Vorstandes.“

Die Satzung der Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks enthält in § 14 II die Bestimmung: „Vorsitzender des Vorstandes der Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks ist der Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.“ Und in § 18 I und II:

„1) Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks ist der Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks. Geschäftsführer der Bundesvereinigung ist der vom Präsidium des Zentralverbandes im Einvernehmen mit dem Gesamtvorstand der Bundesvereinigung bestellte Geschäftsführer des Zentralverbandes. Die Geschäftsführung arbeitet nach den Weisungen des Geschäftsführenden Vorstandes.

2) Für die Durchführung der Aufgaben der Bundesvereinigung und ihrer Organe wird eine Geschäftsstelle gemeinsam mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und dem Deutschen Handwerkskammertag unterhalten.“

Es liegt also nicht nur — wie der ZDH sagt — eine „Personalunion“ in der Person des Präsidenten des ZDH, des DHKT und der Bundesvereinigung der Fachverbände ebenso wie der Geschäftsführer dieser drei Spitzenorganisationen vor, sondern sogar eine nicht auf Wahlen, sondern auf Satzungsbestimmungen beruhende Ämteridentität. Um die Gleichschaltung perfekt zu machen, ist die Geschäftsführung so geregelt, daß nicht nur der Hauptgeschäftsführer für alle drei Verbände derselbe ist, sondern die gemeinsame Geschäftsstelle ist für alle drei Verbände tätig und wurde ausschließlich nach Sachkompetenzen in Fachabteilungen gegliedert<sup>11</sup>). Die Arbeiten der drei Verbände werden also — auch organisatorisch sichtbar — nicht differenziert nach legalen Verbandsfunktionen (Unternehmer- und Arbeitgeberinteressen der Spitzenorganisation der Fachverbände einerseits gegenüber der neutralen Führung der Geschäfte des Dachverbandes der öffent-

10) Daß dabei Meinungsverschiedenheiten darüber entstehen müssen, in welcher Verbandssphäre die eine oder andere Angelegenheit, die eine oder andere Unterorganisation (Ausschüsse) fallen, ist selbstverständlich. Es sei auf die mehrfachen Beschwerden aus Kreisen des DHKT hingewiesen, daß der ZDH wiederholt Einrichtungen des DHKT „usurpiert“ habe. Teilweise ist der Übergriff mit einem Versehen des ZDH entschuldigt worden (siehe Rdschr. des DHKT vom 6. 5. 69 und „Gewerkschafter im Handwerk“ Nr. 3/69 S. 1 f., Nr. 1/2 — 70 S. 3 f.). Es braucht hier nicht geprüft zu werden, ob die Beschwerden berechtigt sind; hier genügt die Feststellung, daß es bei dieser Organisationsform zu solchen Kompetenzüberschreitungen oder Unklarheiten kommen muß.

11) siehe Fußnote 10.



lich-rechtlichen Körperschaften andererseits), sondern nach den Fachbereichen geführt, wie sie auch die Jahresberichte des ZDH ausweisen: Wirtschaftspolitik, Gewerbeförderung, Finanz- und Steuerpolitik, Sozialpolitik, Lohn- und Tarifpolitik, Öffentlichkeitsarbeit usw.<sup>12)</sup>.

Das besonders Bedenkliche, geradezu Alarmierende ist, daß diese Ämterhäufung — wobei die weiteren auf Wahlen beruhenden Ämter des Mehrfach-Präsidenten außer Betracht bleiben — nicht eine bloße auf Wahlen beruhende Personalunion ist, sondern daß die Ämterhäufung durch Satzungsbestimmungen institutionalisiert ist, so daß den Dachorganisationen DHKT und Bundesvereinigung der Fachverbände sogar die theoretische Freiheit der Wahl ihrer Spitzenorgane entzogen und ihnen ihre obersten Repräsentanten oktroyiert werden. Das ist ein erfolgreiches Mittel der Gleichschaltung im Dritten Reich gewesen, steht aber mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen unseres demokratischen Rechtsstaates nicht im Einklang. Diese autoritäre Organisationsform mit der Institutionalisierung der Ämteridentität der Repräsentationsorgane von Spitzenverbänden der Selbstverwaltung der Wirtschaft ist nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich unzulässig. Angesichts der effektiven und durch entsprechende Satzungsbestimmungen gesicherten Führungsposition des Mehrfachpräsidenten und der Mehrfach-Geschäftsführung ist die Satzungsbestimmung eine papierne *protestatio facto contrario*, wenn in der Präambel (Abs. 2) gesagt ist:

„Die den Handwerkskammern obliegenden gesetzlichen Aufgaben sollen nicht behindert, die Mitwirkung der Gesellen in den Handwerkskammern und im Deutschen Handwerkskammertag nicht beschränkt sowie die sozial- und tarifpolitische Freiheit der Fachverbände nicht beeinträchtigt werden“, und weiter, daß für spezifische Angelegenheiten des DHKT sowie für die der Bundesvereinigung der Fachverbände diese Organisationen mit ihrem Namen in Erscheinung treten sollen.

Der Form nach verlautbaren sich die Teilverbände zum Teil getrennt, den Inhalt aber bestimmt die gemeinsame oberste Spitze. Angesichts der Ämteridentität und der nicht nach Mitgliederverbänden differenzierten Arbeit muß die gesamte Tätigkeit des ZDH auch der Bundesvereinigung der Fachverbände und dem DHKT zugerechnet werden. Selbst wenn wirklich der Präsident erklären sollte, er gäbe eine bestimmte Erklärung namens der Bundesvereinigung ab (etwa eine Aufforderung zur Unterstützung eines Kandidaten einer bestimmten Partei zur Bundestagswahl), so wirkt eine solche Erklärung dieses Herrn, der zugleich Präsident des DHKT ist, notwendigerweise auch hinsichtlich dieses Verbandes.

In der Praxis hat sich der ZDH als das geplante machtvolle Führungsinstrument des Deutschen Handwerks entwickelt<sup>13)</sup>, das die Richtlinien der Politik bestimmt und bei seinen Untergliederungen auf Beachtung und Einhaltung dringt. Beachtet wird insbesondere die Bestimmung in § 3 I Satz 3 der Satzung:

„Die Mitglieder sind verpflichtet, den Bestimmungen der Satzung und den Beschlüssen der Vollversammlung Folge zu leisten und die gemeinsamen Interessen und Aufgaben des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks in jeder Weise zu fördern.“

Um die Führungsrolle effektiv zu gestalten, hat der ZDH eine annähernd lückenlose Mitgliedschaft der Handwerksorganisationen erreicht<sup>14)</sup>. Da er keine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, kann er sich nur als privatrechtlicher Verein mit freiwilliger Mit-

12) siehe die Ansprache des Präsidenten Wild anlässlich des 20. Jahrestages der Gründung des ZDH, DHandwBl. 1969 S. 517 ff.; Geschäftsverteilungsplan des ZDH im Jahrbuch 68 S. 495 ff.

13) Buchholz, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft (Habilitationsschrift) 1969, insbes. S. 35 f. und 89.

14) Daß von vornherein eine lückenlose Mitgliedschaft aller Handwerkskammern und zentralen Fachverbände gewollt war, ergibt sich schon aus den Ausführungen auf der Gründungsversammlung des ZDH in Boppard am 30. 11. 1949. »Dieser Spitzenvertretung sollen sämtliche Kammern und zentralen Fachverbände angehören.« DHandwBl. 1949 S. 518.

gliedschaft nach Art. 9 GG organisieren. Entgegen der Gepflogenheit in der Satzungs-gestaltung privater Vereine — auch des DHKT (dort § 1 II Satz 1) — sagt die Satzung des ZDH nichts über die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, sagt auch sonst trotz der Überschrift des § 1 „Name, Rechtsform, Bezirk und Sitz“ nichts über die Rechtsform, nämlich als privatrechtlicher Verein<sup>15)</sup>, vielmehr sagt § 11: „Die Handwerkskammern und die zentralen Fachverbände im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bilden gemeinsam den Zentralverband des Deutschen Handwerks.“ Das ist nicht die Sprache eines privaten Vereins mit freiwilligen Mitgliedern, sondern die Sprache des Gesetzgebers bei Bildung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit gesetzlicher Zwangsmitgliedschaft.

## 2. Die Funktionen

Die äußerst vielfältigen und machtvollen Funktionen des ZDH lassen sich auf den Generalnenner bringen, daß der ZDH alle die Maßnahmen beschließt und durchführt, bzw. durchführen läßt, die nach den politischen, insbesondere wirtschafts- und sozialpolitischen und nach betriebswirtschaftlichen Vorstellungen seiner maßgebenden Organe (insbesondere des Präsidenten, des Präsidiums und des Handwerksrates) für die selbständigen Handwerksmeister und Betriebsinhaber als nützlich erscheinen. Die Funktionen, die der ZDH ausübt, wären auch legal, wenn der Verband ein Zusammenschluß ausschließlich der Betriebsinhaber zur Wahrnehmung der Unternehmer-/Arbeitgeberinteressen wäre. Da ihnen aber auch die Handwerkskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften der Wirtschaftsverwaltung auf dem Sektor Handwerk angehören, sind dem ZDH alle die Funktionen verboten, die die Handwerkskammern nicht ausüben dürfen, also vor allem alle parteipolitischen Betätigungen und solche, die einseitige Unternehmer- oder Arbeitgeberinteressen beinhalten. Unter diesem Gesichtspunkt ist vor allem die sogenannte „Öffentlichkeitsarbeit“ so, wie sie Jahre hindurch gehandhabt worden ist und noch gehandhabt wird, zu beanstanden. Durch die Öffentlichkeitsarbeit sollen die politischen Ziele, die Gestaltungswünsche der selbständigen Unternehmer und Arbeitgeber des Handwerks „artikuliert“, propagiert und nach Art einer pressure group den Regierungen und Parlamenten (insbesondere den Führern der dazu zugänglich erscheinenden Parteien) nahegebracht werden. Dahin gehören die zahlreichen Presseverlautbarungen und Denkschriften, in denen sich der ZDH durch den Mund seines Präsidenten mit Nachdruck gegen die beabsichtigte Krankenversicherungsreform, gegen den Gesetzentwurf des Bundesarbeitsministers betr. der Lohnfortzahlung an Arbeitnehmer im Krankheitsfall ausgesprochen hat, weiter die Telegramme solchen Inhalts an die maßgebenden Vertreter der Bundestagsfraktion der CDU (*Barzel*) und der CSU (*Stücklen*). Weiter das gemeinsame Auftreten des ZDH und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Der ZDH vertritt also reine Arbeitgeberinteressen gegen die Interessen der auch zu den Handwerkskammern gehörenden Arbeitnehmer. Im übrigen ist die „massive Kampagne“ des ZDH gegen die Einführung einer erweiterten Mitbestimmung, gegen die beabsichtigte Krankenversicherungsreform und gegen den Gesetzentwurf zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch die tägliche „Öffentlichkeitsarbeit“ des ZDH jedermann bekannt. Daß der ZDH reine Unternehmerpolitik betreibt, zeigt schon ein Blick in die umfänglichen Jahresberichte, seit 1967 (laut Vorwort) gemeinsam für ZDH, DHKT und Bundesvereinigung der zentralen Fachverbände. Dort wird eingehend zu den Fragen der Wirtschaftspolitik Stellung genommen (u. a. zur Wirtschaftspolitik der Großen Koalition, zur „Konzertierten Aktion“, zur Strukturpolitik usw.), auch zur Finanz- und Steuerpolitik, zur Sozialpolitik, Lohn- und Tarifpolitik, wobei im Jahres-

15) § 1 II sagt nur: Der ZDH ist in das Vereinsregister einzutragen, woraus sich allerdings seine nicht zu bezweifelnde Eigenschaft als privatrechtlicher Verein ergibt.

bericht 1968 auf Seite 265 für die Aufgabenstellung, wie sie der ZDH sieht, folgende Ausführungen illustrierend sind:

„Arbeitskampfrichtlinien. Die im vergangenen Jahr begonnenen Arbeiten an den auf die betr. Praxis zugeschnittenen Richtlinien des Arbeitskampfes konnten im Jahr 1968 zum Abschluß gebracht werden. Die Arbeitskampfrichtlinien sind den Tarifträgerorganisationen im Handwerk als Hilfsmittel für den Eventualfall an die Hand gegeben worden. Sie vermitteln ein umfassendes Bild von den möglichen Auswirkungen und Rechtsfolgen eines Arbeitskampfes und geben hierfür auf den Betrieb abgestellt praktische Verhaltenshinweise ...“.

Ebenso die Ausführungen über „Zulässigkeit und Wirkung der Aussperrung“ (S. 269). Nach dem Geschäftsverteilungsplan des ZDH 16) beschäftigt sich die Abteilung V (mit fünf Referaten) mit Sozialpolitik und Arbeitsrecht, und die Abteilung VI mit Lohn- und Tarifpolitik (mit drei Referaten).

In Rundschreiben wurde auf die „harten Auseinandersetzungen um Krankenversicherung und Lohnfortzahlung“ hingewiesen, CDU-Abgeordnete namentlich lobend hervorgehoben, die „gegen starke Kräfte aus den Sozialausschüssen“ der CDU die Interessen des Handwerks (d. h. also der Betriebsinhaber) vertreten und durchzusetzen versucht hätten. In einem Rundschreiben und in einer Presseverlautbarung vom 16. November 1968 heißt es unter anderem:

„Als um so erfreulicher bezeichnet der ZDH die Tatsache, daß das im Auftrag der Mittelstandsvereinigung am klarsten verankerte Junktim zwischen Krankenversicherung und Lohnfortzahlung doch noch in die Endfassung des CDU-Programms aufgenommen wurde. Dem ZDH erscheint es daher dringend geboten, die Repräsentanz des Handwerks auch in der CDU wesentlich zu verstärken.“

In einem als „vertraulich“ bezeichneten Rundschreiben (ohne Datum) werden „Hinweise zur Aufstellung von Handwerkskandidaturen und Erringung von Abgeordnetensitzen bei kommenden politischen Wahlen“ gegeben, Hinweise für die „Benennung und Durchsetzung von Kandidaten in den Parteigremien“. Am Schluß (unter IX) heißt es dann:

„Für die Bildung einer Wahlkampfkasse im Rahmen der politischen Öffentlichkeitsarbeit schlägt der Zentralverband des Deutschen Handwerks vor, daß die Kammern ab Haushaltsjahr 1969 einen Beitrag in Höhe von 1 DM je eingetragenen Betrieb direkt an den ZDH auf das Konto Öffentlichkeitsarbeit abführen. Die Art der Aufbringung dieses Beitrags bleibt den einzelnen Kammern überlassen, sei es, daß sie den Beitrag aus einem entsprechenden Etattitel speisen, sei es, daß sie eine Sammlung veranstalten, sei es, daß sie kombinierte Lösungen vornehmen. — Der entstehende Fonds wird zentral verwaltet. Neben Präsident Wild sollen die Vizepräsidenten Langemann und Schulhoff sowie Generalsekretär Kolbensschlag die verantwortlichen Entscheidungen treffen. Ferner haben eine Reihe größerer Fachverbände vereinbart, künftig keine isolierten Wahlgeldoperationen durchzuführen, sondern Mittel beim Zentralverband des Deutschen Handwerks zu konzentrieren.“

Die Funktionen, die der ZDH ausübt, sind sonach solche einer organisierten Vertretung der Arbeitgeberinteressen als pressure group. Eine solche Tätigkeit ist unvereinbar mit der Mitgliedschaft öffentlich-rechtlicher Kammern und ihrer Dachorganisation. Eine Legitimation zur Wahrnehmung der Arbeitgeberinteressen und einer politischen Betätigung kann auch nicht durch eine Überlegung konstruiert werden, dem Handwerk als Berufsstand im Ganzen, also einschließlich seiner Arbeitnehmer, nütze, was dem Betriebsinhaber nütze. Die Identifizierung des Wohls eines — wenn auch sehr bedeutungsvollen — Teils der Wirtschaft und der Gesellschaft mit den Gesamtinteressen, dem Gemeinwohl, ist zwar propagandistisch oft zu hören und auch publikumswirksam, nichtsdestoweniger aber falsch: Den gerechtfertigten Arbeitgeberinteressen stehen ebenso gerechtfertigte Arbeitnehmerinteressen gegenüber. Die Bestrebungen beider, sich durchzu-

16) Jahrbuch 68, S. 495 ff.

setzen, sind in unserer pluralistischen Gesellschaft legitim und in unserem demokratischen und sozialen Rechtsstaat geschützt. Aber jede Interessengruppe muß als solche erkennbar sein und auftreten. Legitim ist die Vertretung der Arbeitgeberinteressen der Wirtschaft in Arbeitgebervereinigungen, unzulässig aber ist die Vertretung von Arbeitgeberinteressen für öffentlich-rechtliche Körperschaften der Wirtschaftsverwaltung und für privatrechtliche Organisationen, denen solche Körperschaften als Mitglieder angehören.

#### VI. Die rechtlichen Folgerungen

Aus den Darlegungen ergibt sich folgendes:

##### I. Rechtswidrige Zustände

Die Handwerkskammern sind „freiwillig“ Mitglieder in einem nichtdemokratisch strukturierten Verband, dem DHKT, dessen repräsentative Spitzenorgane nicht von den Mitgliedern gewählt, sondern von einem anderen Verband, dem ZDH, bestimmt werden. Außerdem besteht eine durch Satzungen festgelegte Ämteridentität zwischen DHKT, ZDH und der Bundesvereinigung der zentralen Fachverbände hinsichtlich des Präsidenten und der gesamten Geschäftsführung. Weiter sind Handwerkskammern teilweise Mitglieder in regionalen Handwerkerbünden, über ihre Handwerkskammertage mittelbar Mitglieder solcher Bünde zusammen mit den Landesvereinigungen der Fachverbände des Handwerks jener Region. Die Dachverbände, in denen die Handwerkskammern unmittelbar — so bei dem DHKT und dem ZDH, — oder mittelbar — so bei regionalen Handwerkerbünden —, Mitglieder sind, üben weitgehend eine für die Handwerkskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften unzulässige Tätigkeit aus.

Die Handwerkskammern finanzieren durch ihre Mitgliedsbeiträge diese illegalen Tätigkeiten. Unzulässig ist

1. jede parteipolitische Tätigkeit und jede Vertretung einseitiger Gruppeninteressen sowohl für die Handwerkskammern unmittelbar, als auch mittelbar durch ihre Mitgliedschaft in Verbänden, die solche für Handwerkskammern unzulässige Tätigkeit ausüben,
2. die Mitgliedschaft
  - a) von Handwerkskammern in DHKT und im ZDH in der derzeitigen Organisationsform und bei den bisherigen und derzeitigen Funktionen,
  - b) von Handwerkskammertagen in Handwerkerbünden, in denen auch Fachverbände oder deren Zusammenschlüsse Mitglieder sind,
3. die Verwendung von Mitteln der Handwerkskammern unmittelbar oder mittelbar für den DHKT, den ZDH und gemischte Handwerkerbünde, solange die gesetzwidrigen Organisationsformen (autoritäre Satzungsbestimmungen) und für Handwerkskammern unzulässige Betätigungen (parteipolitische Betätigung und Vertretung einseitiger Gruppeninteressen) bestehen. Dabei ist es gleichgültig, ob die zu illegalen Zwecken zu verwendenden Mittel aus den gesetzlichen Zwangsbeiträgen der Handwerksbetriebe oder aus freiwilligen Spenden stammen. Unzulässig ist auch eine Zuweisung von Mitteln an Unternehmer-Verbände (insbesondere an die Fachverbände und ihre Zusammenschlüsse) und an solche Organisationen, in denen Fachverbände Mitglieder sind, da dort Mittel der Handwerkskammern für einseitige Gruppeninteressen der selbständigen Handwerker — also in einer für Handwerkskammern unzulässigen Weise — verwendet werden. Unzulässig ist insbesondere weiter eine Verwendung von Mitteln für Wahlzwecke (Bildung oder Speisung eines Wahlkampffonds, Zuwendung an politische Parteien oder an Wahlkandidaten politischer Parteien).