



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 49.09
OVG 8 LB 118/08

Verkündet
am 15. Dezember 2010
Hardtmann
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 2010
durch die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser,
Dr. Held-Daab und Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. November
2009 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen ein Auskunftsbeglehen der Beklagten.
- 2 Der Kläger meldete zum 15. Mai 1999 unter seinem Namen als Einzelunternehmer das Gewerbe „T...“ an. Als Gewerbegegenstand ist dabei festgehalten: „Handel mit Zweirädern und Zubehör jeder Art, neu oder gebraucht, Renn- dienst, Betreuung für Motorradfahrer“.
- 3 Im Internet (Ausdruck vom 27. April 2007) warb der Kläger damit, dass der Kunde alles rund um die „Zweiräder“ bei ihm bekomme. Für Servicetätigkeiten,

Spezialumbauten und Tuningarbeiten erhalte der Kunde bei ihm Original- und Zubehörteile aller Hersteller. Für Motorradtuning und/oder spezielle Instandsetzungen arbeite seine Firma überregional mit namhaften Fachbetrieben Hand in Hand.

- 4 Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 wies die Beklagte den Kläger darauf hin, dass er sich nach ihrer Information im zulassungspflichtigen Zweiradmechanikerhandwerk betätige. Um überprüfen zu können, ob der Umfang des handwerklichen Betriebes unerheblich sei oder ob eine Eintragsverpflichtung in die Handwerksrolle bestehe, werde ihm als Anlage ein Fragebogen übermittelt, den er ausgefüllt und unterschrieben zurücksenden solle. Ferner wurde er auf § 17 Handwerksordnung - HwO - hingewiesen.
- 5 Mit Schreiben vom 12. Mai 2007 entgegnete der Kläger, er beschaffe hochwertiges Zubehör sowie Ersatzteile für Fahrräder und Motorräder innerhalb kürzester Zeit und verkaufe diese. Er erfülle die persönlichen Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle nicht und habe auch keinen Antrag auf Erteilung einer Ausübungsberechtigung oder einer Ausnahmegewilligung gestellt. Aus diesem Grunde sei er nicht verpflichtet, die hierfür erforderlichen Auskünfte gemäß § 17 HwO zu geben. Er verweise Kunden an einen eingetragenen Meisterbetrieb, wenn diese Leistungen erfragten, die das Mechanikerhandwerk erforderten.
- 6 Mit Schreiben vom 24. Mai 2007 forderte die Beklagte den Kläger erneut unter Fristsetzung auf, die mit Schreiben vom 2. Mai 2007 geforderten Auskünfte zu erteilen. Zur Klärung der Struktur seines Unternehmens werde er gebeten, die durch seinen Betrieb ausgeführten Tätigkeiten an Zweirädern genau zu beschreiben sowie den mit ihm zusammenarbeitenden Meisterbetrieb zu benennen.
- 7 Gegen das Auskunftsverlangen hat der Kläger Unterlassungsklage, Verpflichtungsklage und Anfechtungsklage erhoben. Letzterer hat das Verwaltungsgericht stattgegeben und den Bescheid der Beklagten vom 24. Mai 2007 aufgehoben. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Das Auskunftsbegehren der

Beklagten vom 24. Mai 2007 sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Die Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO lägen nicht vor. Das Auskunftsrecht könne nur soweit reichen, wie es zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe der Handwerkskammern diene. Soweit im Einzelfall zutage trete, dass der Gewerbetreibende mit Sicherheit nicht in die Handwerksrolle eingetragen werden könne, etwa weil die persönlichen Voraussetzungen für die Eintragung nicht vorlägen, ende die Zuständigkeit der Handwerkskammer. Dem Kläger fehlten die persönlichen Eintragungsvoraussetzungen.

- 8 Auf die vom Oberverwaltungsgericht hinsichtlich der Klagestattgabe zugelassene Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 12. November 2009 das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert, soweit der Klage stattgegeben worden ist, und die Klage insgesamt abgewiesen. Es hat die Revision zugelassen. In der Begründung wird ausgeführt, der Kläger sei gemäß § 17 Abs. 1 HwO auskunftspflichtig. Nach dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 HwO sei nicht eindeutig, ob sich die Auskunftspflicht vorrangig auf die sachlichen Voraussetzungen beziehe oder auf die persönlichen Voraussetzungen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 2007 binde den Senat nicht, weil sie zu § 17 Abs. 2 HwO ergangen sei. § 17 Abs. 1 HwO sei dahingehend auszulegen, dass zu den „einzutragenden“ und deshalb auskunftspflichtigen Gewerbetreibenden alle Gewerbetreibenden gehörten, bei denen unabhängig von ihren persönlichen Voraussetzungen Anhaltspunkte bestünden, dass sie einen Betrieb mit einem zulassungspflichtigen Handwerk inne hätten. Bei der Auskunftspflicht sei entsprechend der Reihung in § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO nicht vorrangig auf die persönlichen Voraussetzungen abzustellen, sondern auf die sachlichen Voraussetzungen wie die Art und den Umfang des Betriebes, die Betriebsstätte und die Zahl der beschäftigten Personen. Die Systematik des § 17 HwO unterstreiche dieses Verständnis. Bei einem gegenteiligen Verständnis des „einzutragenden“ Gewerbetreibenden wären nur die auskunftspflichtig, die bereits die Eintragungsvoraussetzungen erfüllten und von Amts wegen einzutragen seien. Für diesen Personenkreis bestehe gar kein Anlass, die Auskunft zu verweigern. Selbst wenn man die Auskunftspflicht nach § 17 Abs. 1 HwO vorrangig auf die persönlichen Voraussetzungen bezöge, so reiche es zur Erfüllung der Auskunftspflicht nicht, pauschal auf das Fehlen der

Eintragungsvoraussetzungen und den mangelnden Willen zu verweisen, eine handwerkliche Ausnahmegewilligung oder Ausübungsberechtigung zu beantragen. Für den Wegfall der Auskunftspflicht müsse zumindest feststehen, dass weder der Betriebsinhaber noch ein Betriebsleiter über einen erfolgreichen Abschluss als Meister oder eine gleichgestellte Qualifikation verfügten. Danach müsse der Kläger die verlangten Auskünfte erteilen. Sein Auftritt im Internet gebe hinreichend Anlass zu vermuten, dass er sich als Zweiradmechaniker betätige. Die Beklagte habe nach Einzelheiten der Betriebsführung fragen dürfen und habe sich nicht auf Fragen zur persönlichen Qualifikation beschränken müssen. Die gestellten Fragen hätte der Kläger bisher nicht beantwortet. Es sei nach wie vor unklar, ob und in welchem Umfang er Zweiräder repariere und Inspektionen durchführe und wer in seinem Betrieb arbeite. Aus den Angaben des Klägers gehe auch nicht hervor, ob er die persönlichen Eintragungsvoraussetzungen erfülle. Er habe nicht erklärt, die Meisterprüfung nicht abgelegt zu haben oder über eine gleichwertige Qualifikation nicht zu verfügen. Seine pauschale Angabe „nicht die persönlichen Eintragungsvoraussetzungen zu erfüllen“ genüge nicht. Außerdem fehlten Angaben zur Beschäftigung eines Betriebsleiters und dessen Qualifikation.

- 9 Gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts hat der Kläger Revision eingelegt. Er beantragt,

das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. November 2009 aufzuheben und die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

- 11 Zur Begründung trägt er vor, das Berufungsgericht verkenne die Bindungswirkung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 2007 und verletze Art. 20 Abs. 3 GG. Zweck der Auskunftspflicht in § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO sei die korrekte Führung der Handwerksrolle. Stehe zweifelsfrei fest, dass der Gewerbetreibende die persönlichen Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle nicht besitze, bestünden keine Auskunftspflichten. Das Oberverwaltungsgericht verkenne diesen Zweck. Bei den von der Handwerkskammer gestellten Fragen handele es sich nicht um Fragen, die zur ordnungsgemäßen Führung der Handwerksrolle erforderlich seien. Das Auskunftsverlangen

verletze den Kläger in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG.

12 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

14 Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

15 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht unterstützt das angegriffene Urteil, ohne einen eigenen Antrag zu stellen.

II

16 Die Revision des Klägers hat keinen Erfolg. Das angegriffene Urteil verletzt zwar Bundesrecht. Es beruht jedoch nicht auf dieser Verletzung, § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

17 1. Das Oberverwaltungsgericht hat mit seiner Annahme, dass § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO eigenständig und unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 2007 - 1 BvR 2138/05 - (GewArch 2007, 206 f.) zum Betretungsrecht gemäß § 17 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 HwO auszulegen ist, nicht gegen § 31 Abs. 1 BVerfGG, Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen.

18 Gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (u.a.) alle Gerichte. Verkennt ein Fachgericht den Umfang der in § 31 Abs. 1 BVerfGG angeordneten Bindung an einschlägige verfassungsrechtliche Entscheidungen, so liegt darin ein Verstoß gegen seine in Art. 20 Abs. 3 GG angeordnete Bindung an Gesetz und Recht (BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1974 - 2 BvR 1018/74 - BVerfGE 40, 88 <94>). Zugleich verletzt dies den Betroffenen in der grundrechtlichen Gewährleistung, auf welche sich die bindend gewordenen Aussagen der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung beziehen (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Dezember 2004 - 1 BvR 2495/04 - NVwZ 2005, 439 und vom 27. Januar 2006 - 1 BvQ 4/06 - NVwZ 2006, 586).

§ 31 BVerfGG erkennt den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen Bindungswirkung insoweit zu, wie die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als maßgeblicher Interpret und Hüter der Verfassung dies erfordert. Die Bindungswirkung beschränkt sich deshalb auf die Teile der Entscheidungsgründe, die die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes betreffen. Sie erstreckt sich nicht auf Ausführungen, die nur die Auslegung einfacher Gesetze zum Gegenstand haben. Die Auslegung und Anwendung einfacher Gesetze ist Sache der Fachgerichte. Spricht das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer „verfassungskonformen Auslegung“ einer Norm einfachen Rechts aus, dass gewisse an sich mögliche Interpretationen dieser Norm mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind, so kann kein anderes Gericht diese Interpretationsmöglichkeiten für verfassungsgemäß halten (BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1974 a.a.O.).

- 19 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 2007 entfaltet für den vorliegenden Fall keine Bindungswirkung, weil sich die Auslegung von § 17 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO im Hinblick auf Verfassungsrecht nur mit Art. 13 Abs. 1 GG auseinandersetzt und insoweit lediglich das Betretungsrecht betrifft. Die Entscheidung verhält sich nicht zur Vereinbarkeit der Auskunftspflicht gemäß § 17 Abs. 1 HwO mit den hier einschlägigen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht § 17 Abs. 1 HwO in seine Erwägungen mit einbezogen hat, war dem Umstand geschuldet, dass § 17 Abs. 2 HwO insoweit auf § 17 Abs. 1 HwO Bezug nimmt, als zu dem dort bezeichneten Zweck ein Betretensrecht statuiert ist. Die Auslegung dieser Bezugnahme hat nur das einfache Recht zum Gegenstand.
- 20 2. Das Oberverwaltungsgericht geht bei seiner Auslegung des § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO jedoch unzutreffend davon aus, zu den „einzutragenden“ und deshalb auskunftspflichtigen Gewerbetreibenden zählten weiterhin alle, bei denen unabhängig von ihren persönlichen Voraussetzungen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie einen Betrieb mit einem zulassungspflichtigen Handwerk inne haben. Diese Auslegung steht weder mit dem Wortlaut der Vorschrift noch mit ihrem Zweck und ihrer Systematik in Einklang.

- 21 Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO sind die in der Handwerksrolle eingetragenen oder in diese einzutragenden Gewerbetreibenden verpflichtet, der Handwerkskammer die für die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen erforderliche Auskunft über Art und Umfang ihres Betriebes, über die Betriebsstätte, über die Zahl der im Betrieb beschäftigten gelernten und ungelernten Personen und über handwerkliche Prüfungen des Betriebsinhabers und des Betriebsleiters sowie über die vertragliche und praktische Ausgestaltung des Betriebsverhältnisses zu erteilen sowie auf Verlangen hierüber Nachweise vorzulegen. Für die Erteilung der Auskunft kann die Handwerkskammer eine Frist setzen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 HwO).
- 22 Mit dem Oberverwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO den Gegenstand der Auskunftspflicht dahingehend präzisiert, dass Auskunft zu erteilen ist über bestimmte sachliche Voraussetzungen, die den Betrieb betreffen, und über persönliche Voraussetzungen, die sich auf den Betriebsinhaber und einen Betriebsleiter beziehen. Den Kreis der Auskunftspflichtigen umschreibt das Gesetz mit den bereits in der Handwerksrolle „eingetragenen“ oder in diese „einzutragenden“ Gewerbetreibenden.
- 23 In die Handwerksrolle wird eingetragen, wer in dem von ihm zu betreibenden oder in einem mit diesem verwandten zulassungspflichtigen Handwerk die Meisterprüfung bestanden oder eine nach § 7 Abs. 2 und 2a HwO gleich zu behandelnde Prüfung abgelegt hat, wer Inhaber eines Betriebes eines zulassungspflichtigen Handwerks ist (natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft), wenn der Betriebsleiter die Voraussetzungen für die Eintragung in die Handwerksrolle mit dem zu betreibenden Handwerk oder einem mit diesem verwandten Handwerk erfüllt, Hoch- und Fachschulabsolventen bestimmter Fachrichtungen und diesen gleichgestellte, wer eine Ausnahmegewilligung nach § 8 oder § 9 Abs. 1 HwO oder eine Ausübungsberechtigung nach § 7a oder § 7b HwO besitzt (§ 7 Abs. 3 HwO) sowie Vertriebene und Spätaussiedler mit entsprechender Qualifikation (§ 7 Abs. 9 HwO).

- 24 Der persönliche Anwendungsbereich von § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO erfasst damit vom Wortlaut her alle aktuellen und potenziellen Mitgliedsbetriebe der Handwerkskammer. Was die potenziellen „einzutragenden“ Gewerbetreibenden anbelangt, erschließt sich bereits über den Wortlaut von § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO, der von „Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen“ spricht, dass diese Prüfung unter der Fragestellung zu erfolgen hat, ob ein Gewerbetreibender tatsächlich in die Handwerksrolle einzutragen ist. „Einzutragende“ Gewerbetreibende sind nur diejenigen, deren Eintragung in die Handwerksrolle auch tatsächlich in Betracht kommt, weil sie sämtliche Eintragungsvoraussetzungen erfüllen können. Fehlen die persönlichen Voraussetzungen zweifelsfrei, scheidet eine Eintragung in die Handwerksrolle aus. Gleiches gilt für den Fall, dass der betroffene Gewerbebetrieb nicht selbstständig, nicht handwerksmäßig oder nicht als stehendes Gewerbe betrieben wird, oder wenn es sich um einen Betrieb handelt, in dem für das handwerkliche Gewerbe nur unwesentliche Tätigkeiten ausgeübt werden (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 HwO). Sobald auch nur eine Eintragungsvoraussetzung erkennbar nicht gegeben ist, besteht keine Auskunftspflicht im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. März 2007 a.a.O.).
- 25 Entgegen dem angegriffenen Urteil schreibt der Wortlaut des § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO weder eine „vorrangig“ vorzunehmende Prüfung der sachlichen Eintragungsvoraussetzungen vor, noch weist die nähere Konkretisierung des Prüfungsgegenstandes im sachlichen Bereich auf eine unterschiedliche Gewichtung hin.
- 26 Ein derart weitreichendes Verständnis der Vorschrift stimmt auch mit ihrem Zweck nicht überein. Zweck der Auskunftsverpflichtung für die in die Handwerksrolle „einzutragenden“ Gewerbetreibenden ist, die Handwerkskammer in die Lage zu versetzen, die Handwerksrolle korrekt zu führen (vgl. § 91 Abs. 1 Nr. 3 HwO, § 6 HwO). In dieses Verzeichnis sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften des Handwerksbezirkes einzutragen, die die Eintragungsvoraussetzungen erfüllen und beabsichtigen, ein zulassungspflichtiges Handwerk als stehendes Gewerbe selbstständig zu betreiben. Die Handwerkskammern müssen, um die Handwerksrolle korrekt

führen zu können, über Informationen verfügen, die sie zur Prüfung befähigen, ob ein Betrieb einzutragen oder zu löschen ist. Ergibt sich bereits anhand vorliegender Erkenntnisse, dass der Auskunftspflichtige die persönlichen oder die sachlichen Voraussetzungen unzweifelhaft nicht erfüllt, dann wird der vom Gesetz verfolgte Zweck nicht erreicht, wenn dennoch auf den verlangten Auskünften bestanden wird; denn es steht bereits von vornherein fest, dass eine Eintragung in die Handwerksrolle nicht möglich ist.

- 27 Zweck der Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen noch „einzutragender“ Gewerbetreibender ist es nicht, die Handwerkskammer in die ordnungsrechtliche Tätigkeit der für die Unterbindung von rechtswidrig tätigen Gewerbetreibenden zuständigen Verwaltungsbehörden einzubinden. Diesem Zweckverständnis steht schon die Aufgabe der Handwerkskammern entgegen, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen der handwerklichen Selbstverwaltung die Interessen ihrer Mitglieder und das Gesamtinteresse des Handwerks wahrzunehmen haben (vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Handwerksordnung vom 6. Oktober 1950, Begründung B, Abschnitt V, BTDrucks 1/1428 S. 21; § 91 HwO). Die Handwerkskammer ist grundsätzlich keine Behörde, sondern nur dann und insoweit, wie ihr eine bestimmte staatliche Aufgabe übertragen worden ist und sie in dieser Funktion tätig wird (BTDrucks 15/1481 S. 23). Schon aus dieser Stellung heraus verbietet sich ein allgemeines ordnungsrechtliches Verständnis der Aufgaben der Handwerkskammern.
- 28 Dem entspricht das Verwertungsverbot des § 17 Abs. 1 Satz 2 HwO. Danach dürfen Auskünfte und Informationen, die für die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen nach Satz 1 nicht erforderlich sind, von der Handwerkskammer nicht, auch nicht für Zwecke der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten verwertet werden. Ziel war, die Auskunftspflicht gegenüber der Handwerkskammer auf das erforderliche Maß zu beschränken und insbesondere mit einem Verwertungsverbot für „Zufallserkenntnisse“ zu verbinden (vgl. BTDrucks 15/1206 S. 32). Das Verwertungsverbot in § 17 Abs. 1 Satz 2 HwO wurde mit Art. 3b des Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und anderer Gesetze vom 6. September 2005 (BGBl I S. 2725) auf Nachweise aus-

gedehnt. Aus der gleichzeitigen Neufassung von § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO folgt kein anderes Zweckverständnis. Die Verpflichtung zur Erteilung der Auskunft wurde damit gegenständlich auf die Betriebsstätte und um die Vorlage von Nachweisen auf Verlangen der Handwerkskammer erweitert. Damit sollte es der Handwerkskammer grundsätzlich ermöglicht werden, sich bei der Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen auch Nachweise vorlegen zu lassen, wie z.B. einen Mietvertrag. Dadurch würden die Handwerkskammern eher in die Lage versetzt, zu prüfen, ob eine Betriebsstätte in Deutschland vorliegt (vgl. BTDrucks 15/5704 S. 9). Die amtliche Begründung gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass der Gesetzgeber die Handwerkskammern stärker in die Bekämpfung von Scheinniederlassungen habe einbinden wollen.

- 29 Auch aus der Systematik des Gesetzes lässt sich keine umfassende Auskunftspflicht für den Fall ableiten, dass der Gewerbetreibende unzweifelhaft die persönlichen Eintragungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Die Formulierung in § 17 Abs. 1 Satz 2 HwO „Auskünfte, Nachweise und Informationen, die für die Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen nach Satz 1 nicht erforderlich sind“, lässt nicht den Schluss zu, es bestehe eine umfassende Auskunftspflicht. Dagegen spricht schon, dass es sich bei § 17 Abs. 1 Satz 2 HwO von der Systematik her um ein gesetzliches Verbot handelt, das die Verwertung von „Zufallserkenntnissen“ unterbinden soll.
- 30 Auch § 17 Abs. 4 HwO kann nicht als Beleg dafür dienen, dass grundsätzlich von einer umfassenden Auskunftspflicht auszugehen ist. § 17 Abs. 4 HwO verpflichtet den Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen zur Auskunft gegenüber der Handwerkskammer. Das Auskunftsverlangen beschränkt sich auf Name und Anschrift desjenigen, der unter einem Telekommunikationsanschluss Handwerksleistungen ohne Angaben von Namen und Anschrift anbietet und bei dem Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er den selbstständigen Betrieb eines Handwerks als stehendes Gewerbe entgegen der Handwerksordnung ausübt. Bezüglich des Umfangs der Auskunftspflicht im sachlichen und persönlichen Bereich des nach § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO verpflichteten Personenkreises verhält sich die Vorschrift nicht.

- 31 3. Das Urteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht, weil das Oberverwaltungsgericht seine Entscheidung auf eine weitere selbstständig tragende Begründung gestützt hat, die nicht gegen Bundesrecht verstößt. Das angegriffene Urteil beruht nicht auf der fehlerhaften Auslegung von § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO.
- 32 Seine Annahme, dass die Beklagte nicht verpflichtet war, sich zunächst auf Fragen zur persönlichen Qualifikation des Klägers und eines etwaigen Betriebsleiters zu beschränken, sie vielmehr zur erforderlichen Aufklärung auch nach Einzelheiten der Betriebsführung fragen durfte, und dass es zur Erfüllung der Auskunftspflicht nicht reicht, pauschal auf das Fehlen der Eintragungsvoraussetzungen zu verweisen, verstößt nicht gegen Bundesrecht.
- 33 Ein pauschales Verneinen des Vorliegens der persönlichen Eintragungsvoraussetzungen lässt die Auskunftspflicht nach § 17 Abs. 1 HwO noch nicht entfallen, weil die Prüfung dieser in § 7 Abs. 1 bis 9 HwO differenziert und mit zahlreichen Tatbestandsalternativen geregelten Voraussetzungen der Handwerkskammer obliegt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 5 HwO). Sie muss durch die Auskunft in die Lage versetzt werden, die vorgetragenen Tatsachen den gesetzlichen Tatbestandsalternativen zuzuordnen und zu beurteilen, ob mindestens eine von ihnen erfüllt ist. Der Gewerbetreibende hat dazu die rechtlich relevanten Tatsachen vorzutragen. Er kann seiner Auskunftspflicht nicht dadurch genügen, dass er deren rechtliche Subsumtion pauschal vorwegnimmt.
- 34 Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, gegen die die Revision keine Verfahrensrügen erhoben hat und die den Senat binden (§ 137 Abs. 2 VwGO), hat der Kläger nicht ausdrücklich erklärt, die Meisterprüfung nicht abgelegt zu haben und auch über keine im Sinne von § 7 HwO gleichwertige Qualifikation zu verfügen. Vielmehr hat er pauschal darauf verwiesen, „nicht die persönlichen Eintragungsvoraussetzungen zu erfüllen“. Angaben zu einem Betriebsleiter mit entsprechender Qualifikation hat der Kläger ebenfalls nicht gemacht. Ausgehend von diesen den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen ist die Auskunftspflicht des Klägers nicht entfallen, weil bei ihm nicht zweifelsfrei feststeht, dass er die persönlichen oder sachlichen

Eintragungsvoraussetzungen nicht erfüllt, um in die Handwerksrolle eingetragen zu werden. Auch hinsichtlich der sachlichen Eintragungsvoraussetzungen, nämlich des Vorliegens eines Handwerksbetriebes (vgl. Anlage A zur HwO, Verzeichnis der Gewerbe, die als zulassungspflichtige Handwerksbetriebe betrieben werden können <§ 1 Abs. 2>, Nr. 17 Zweiradmechaniker) ist nach den getroffenen Feststellungen noch offen, in welchem Umfang im Betrieb des Klägers tatsächlich Zweiräder repariert oder Inspektionen durchgeführt werden und wer dort arbeitet. Zum Umfang des fahrradbezogenen Betriebsteiles hat sich der Kläger gar nicht geäußert. Damit ist unverändert nicht geklärt, ob der Kläger einen eintragungspflichtigen Handwerksbetrieb inne hat, ob er sich auf den Handel und zulassungsfreie Dienstleistungen mit Zweirädern beschränkt oder ob er zwar handwerksmäßig tätig ist, insoweit aber nur gemäß § 1 Abs. 2 HwO unwesentliche Tätigkeiten ausübt.

- 35 Die Beklagte ist nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts mit ihren Fragen zur Art des Betriebes, zum Umsatz, zur Arbeitszeit und zur Beschäftigtenzahl sowie mit der Forderung, die im Betrieb des Klägers ausgeführten Tätigkeiten an Zweirädern genau zu beschreiben und den Meisterbetrieb zu benennen, der mit ihm zusammenarbeitet, über das gesetzlich zulässige Ziel nicht hinausgegangen. Die zu erforschenden Tatsachen müssen bedeutsam sein für die Entscheidung über die Handwerksmäßigkeit des Betriebes (Abgrenzung zu Industrie und Kunst, vgl. im Einzelnen Detterbeck, HwO, 4. Aufl. 2008, § 17 Rn. 6, § 1 Rn. 45 f.), die Selbstständigkeit der gewerblichen Tätigkeit sowie für die Entscheidung, ob ein stehendes Gewerbe ausgeübt wird, und für die Entscheidung über die sonstigen Voraussetzungen der Eintragung in die Handwerksrolle (§ 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 HwO). Die von der Beklagten geforderten Angaben halten sich an diesen Rahmen. Fragen zum Betrieb, zum Umsatz und zur Arbeitszeit dienen insbesondere zur Feststellung, ob und in welchem Umfang handwerkliche Tätigkeiten ausgeführt werden. Die Frage nach der Zahl der Beschäftigten ist geeignet, Aufschluss darüber zu geben, ob der Kläger möglicherweise einen Betriebsleiter beschäftigt. Ziel der Befragung war es aufgrund der getroffenen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht, in Erfahrung zu bringen, ob der Kläger die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung oder Ausübungsberechtigung erfüllt, die ohnehin nur auf einen

entsprechenden Antrag erteilt werden kann, der bei der höheren Verwaltungsbehörde zu stellen ist (vgl. § 7b Abs. 2, § 8 Abs. 3 HwO).

- 36 4. Die Auskunftspflicht in § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO in der dargelegten Auslegung und Anwendung steht mit Verfassungsrecht in Übereinstimmung.
- 37 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. Das darin gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, über die Freigabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1 <43>; Beschluss vom 9. März 1988 - 1 BvL 49/86 - BVerfGE 78, 77 <84>). Dieses Recht ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über „seine“ Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Grundsätzlich muss daher der Einzelne Beschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in überwiegendem Allgemeininteresse hinnehmen. Solche Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG einer gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht, und sie müssen dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit genügen. Dieses verlangt, dass eine Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls getragen wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1988 a.a.O. <85>).
- 38 Der Kläger wird durch das auf § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO gestützte Auskunftsverlangen der Beklagten in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert; denn die Beklagte verlangt neben allgemeinen Angaben zum Betrieb auch Angaben zur persönlichen Qualifikation des Klägers und seines Arbeitseinsatzes im Betrieb.

- 39 § 17 Abs. 1 Satz 1 HwO genügt den Anforderungen, die an eine grundrechts-einschränkende gesetzliche Grundlage zu stellen sind, um diesen Eingriff zu rechtfertigen. Die Vorschrift stellt eine dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit genügende Grundlage für die Einschränkung des genannten Grundrechts dar. Hierfür reicht es aus, dass die Bedeutung des Begriffs des „einzutragenden“ Gewerbetreibenden unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien und der Gesetzessystematik ermittelt werden kann (BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2000 - 2 BvR 1741/99 u.a. - NJW 2001, 879 <880>). Das ist, hier wie dargelegt, der Fall. Die mit dem Auskunftsbegehren einhergehende Grundrechtsbeschränkung ist auch von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gedeckt. Zweck der Regelung ist es, im Wesentlichen die ordnungsgemäße Führung der Handwerksrolle durch die Handwerkskammer zu ermöglichen. Dies geschieht im Hinblick auf eine verbraucherschützende Qualitätssicherung gerade im Bereich von Handwerksleistungen, die Gefahren für Gesundheit oder Leben Dritter mit sich bringen können (BTDrucks 15/1481 S. 14, 15). Der Kläger bietet Leistungen rund um das Zweirad (Motorrad und Fahrrad) an. Bei unsachgemäßer Ausübung seines Gewerbes können damit erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit verbunden sein. Zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks ist das gewählte Mittel, Angaben zur persönlichen Qualifikation des Betriebsinhabers oder des Betriebsleiters und zum Betrieb zu fordern, sowohl geeignet wie erforderlich. Es ist nicht erkennbar, auf welchem anderen Weg die Beklagte zu den begehrten Auskünften sonst kommen sollte. Der Gesetzgeber hat den Verwendungszweck bereichsspezifisch eingeschränkt. Dies folgt aus § 17 Abs. 1 Satz 2 HwO, wonach „Zufallserkenntnisse“ nicht anderweitig verwendet werden dürfen.
- 40 Der Eingriff ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Seine Schwere steht nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der Gründe, die ihn rechtfertigen. Die Fragen beschränken sich auf einen nach sachlichen Kriterien klar umgrenzten Bereich. Sie dienen nicht der Ausforschung persönlicher Verhältnisse, sondern der Ermittlung der Art und der Struktur des Betriebes und seines Umfangs sowie der Qualifikation des Betriebsinhabers oder des Betriebsleiters. Dem steht das Interesse der Allgemeinheit gegenüber, gerade im Bereich der Gefahrengeneigtheit, handwerkliche Leistungen von Personen mit entsprechender Quali-

fikation zu erhalten. Die Grenzen des Zumutbaren sind auch nicht deshalb überschritten, weil nach dem Gesetzeswortlaut sowohl Angaben zum sachlichen Bereich als auch zur persönlichen Qualifikation verlangt werden dürfen, oder weil das Berufungsgericht angenommen hat, die Beklagte habe sich nicht auf Fragen zur persönlichen Qualifikation beschränken müssen. Die Frage der Eintragungspflicht in die Handwerksrolle beurteilt sich grundsätzlich nach beiden Kriterien. Nur wenn von vornherein feststeht, dass es sich bei den angebotenen Leistungen um keine handwerklichen handelt oder der Betriebsinhaber oder Betriebsleiter die erforderliche Qualifikation nicht aufweist, sind weitere Ermittlungen überflüssig.

- 41 Das durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht der Berufsfreiheit ist ebenfalls nicht verletzt. Das Auskunftsverlangen zur ordnungsgemäßen Führung der Handwerksrolle stellt eine verfassungsmäßige Beschränkung der freien Berufungsausübung dar (Urteil vom 20. Dezember 2001 - BVerwG 6 C 7.01 - BVerwGE 115, 319 <327> = Buchholz 451.04 Statistik Nr. 10). Die Regelung genügt den formellen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG. Inhaltlich ist sie ebenfalls nicht zu beanstanden, weil die Auskunftspflicht durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und im Übrigen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht.
- 42 Unabhängig von der Frage, ob das von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vorliegend überhaupt tangiert ist, ist die Auskunftserhebung der Beklagten jedenfalls wiederum durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 43 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Kuhlmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Wirtschaftsverwaltungsrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3
BVerfGG	§ 31 Abs. 1
HwO	§ 17 Abs. 1

Stichworte:

Bindungswirkung; Auskunftspflicht; Handwerksrolle; Gewerbetreibender; einzu-
tragender; informationelle Selbstbestimmung; Verhältnismäßigkeit.

Leitsatz:

Die Auskunftspflicht gegenüber der Handwerkskammer gemäß § 17 Abs. 1
Satz 1 HwO besteht nicht für Gewerbetreibende, bei denen bereits zweifelsfrei
feststeht, dass sie die persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen für eine
Eintragung in die Handwerksrolle nicht erfüllen.

Urteil des 8. Senats vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 8 C 49.09

I. VG Hannover vom 04.07.2008 - Az.: VG 11 A 4598/07 -
II. OVG Lüneburg vom 12.11.2009 - Az.: OVG 8 LB 118/08 -