

Handwerksordnung: HwO

Leisner

2. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-78275-6
C.H.BECK

A. Anerkennung bestimmter Eignungsnachweise

Nach § 22c Abs. 1 können die **beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten** 1 bezüglich der fachlichen Eignung in zulassungsfreien Handwerken und handwerksähnlichen Gewerben auch durch eine in anderen Mitgliedstaaten erworbene Berufsqualifikation nachgewiesen werden. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a Diplomanerkennungs-RL (RL 2005/36/EG v. 7.9.2005, ABl. 2005 L 255, 22) sind unter Berufsqualifikationen die Qualifikationen zu verstehen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Art. 11 lit. a Ziff. i Diplomanerkennungs-RL und bzw. oder Berufserfahrung nachgewiesen werden. Die Anerkennung können sowohl EU-Bürger als auch Deutsche beantragen (Detterbeck HwO Rn. 1). Die **berufs- und arbeitspädagogischen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten** werden von der Anerkennung nicht umfasst und sind daher nach § 22b Abs. 3 S. 3 gesondert nachzuweisen (Schwannecke/Urbanek Rn. 3).

Weitere Voraussetzung ist, dass der Antragsteller eine **angemessene Zeit in seinem Beruf praktisch tätig** 2 gewesen ist. Die Handwerkskammer besitzt einen Ermessensspielraum, welcher Zeitraum als angemessen anzusehen ist (→ § 22b Rn. 15). Eine Berufstätigkeit länger als drei Jahre darf entsprechend § 49 Abs. 2 S. 2 nicht verlangt werden (Detterbeck HwO Rn. 2; Schwannecke/Urbanek § 22b Rn. 38).

B. Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung

Nach § 22c Abs. 2 kann die Handwerkskammer den Besuch eines Anpassungslehrgangs 3 oder die Ablegung einer Eignungsprüfung verlangen, wenn die **Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 1 Diplomanerkennungs-RL erfüllt** sind. Dies ist der Fall, wenn gem. Art. 14 Abs. 1 lit. a Diplomanerkennungs-RL die Ausbildungsdauer, die der Antragsteller gem. Art. 13 Abs. 1 oder Abs. 2 Diplomanerkennungs-RL nachweist, mind. ein Jahr unter der im Inland geforderten Ausbildungsdauer liegt. Ferner ist die Voraussetzung erfüllt, wenn nach Art. 14 Abs. 1 lit. b Diplomanerkennungs-RL der reglementierte Beruf im Aufnahmemitgliedstaat eine oder mehrere reglementierte berufliche Tätigkeiten umfasst, die im Herkunftsmitgliedstaat des Antragstellers nicht Bestandteil des entsprechenden reglementierten Berufs sind, und wenn sich die im Aufnahmemitgliedstaat geforderte Ausbildung auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis des Antragstellers abgedeckt werden. Dabei sind nach Art. 14 Abs. 4 Diplomanerkennungs-RL unter Fächer, die sich wesentlich unterscheiden, jene Fächer zu verstehen, bei denen Kenntnis, Fähigkeiten und Kompetenzen eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs sind und bei denen die bisherige Ausbildung des Antragstellers wesentliche Abweichungen hinsichtlich des Inhalts gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist.

Der Antragsteller besitzt nach Art. 14 Abs. 2 Diplomanerkennungs-RL ein **Wahlrecht** 4 zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung. Im Ausnahmefall kann die Wahlmöglichkeit ausgeschlossen werden. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. g Diplomanerkennungs-RL ist unter einem **Anpassungslehrgang** die Ausübung eines reglementierten Berufs, die unter der Verantwortung eines qualifizierten Berufsangehörigen erfolgt und gegebenenfalls mit einer Zusatzausbildung einhergeht. Der Lehrgang ist Gegenstand einer Bewertung und kann daher mit einer Prüfung abgeschlossen werden. Der Anpassungslehrgang darf gem. Art. 14 Abs. 1 Diplomanerkennungs-RL maximal drei Jahre dauern. Unter Berücksichtigung einer dreijährigen Lehrzeit als Regelfall der Berufsausbildung ist anzunehmen, dass ein Anpassungslehrgang nach § 22c Abs. 2 grundsätzlich unter der Höchstdauer von drei Jahren anzusiedeln ist (Schwannecke/Urbanek Rn. 8). Die **Eignungsprüfung** wird nach Art. 3 Abs. 1 lit. h Diplomanerkennungs-RL Prüfung definiert, die sich auf die beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen des Antragstellers bezieht und mit dem Zweck durchgeführt wird, die Fähigkeit des Antragstellers zu beurteilen, einen reglementierten Beruf auszuüben. Bei der Eignungsprüfung ist zu berücksichtigen, dass der Antragsteller bereits über eine berufliche Qualifikation verfügt. Daher können lediglich Sachgebiete geprüft werden, die von der bereits erworbenen Qualifikation nicht abgedeckt werden und wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs in Deutschland sind. Zusätzlich kann die Prüfung sich auch auf die Kenntnis der für die betreffenden Tätigkeiten einschlägigen berufsständischen Regeln erstrecken.

- 5 Die Handwerkskammer muss im Rahmen des Verfahrens den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** gem. Art. 14 Abs. 5 Diplomanerkennungs-RL beachten. Bevor einem Antragsteller der Besuch eines Anpassungslehrgangs oder die Ablegung einer Eignungsprüfung vorgeschrieben wird, muss die Handwerkskammer prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis oder durch lebenslanges Lernen in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die hierfür von einer einschlägigen Stelle formell als gültig anerkannt wurden, den wesentlichen Unterschied in Bezug auf die Fächer iSd Art. 14 Abs. 4 Diplomanerkennungs-RL ganz oder teilweise ausgleichen können.

C. Entscheidung durch die Handwerkskammer

- 6 Die Handwerkskammer ist nach § 22c Abs. 3 S. 1 bezüglich der Anerkennung zuständig. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach den allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrenrechts. Die Handwerkskammer besitzt bei der Anerkennung einen Ermessensspielraum. Die Anerkennung der Berufsqualifikationen bewirkt nach Art. 4 Abs. 1 Diplomanerkennungs-RL, dass der Antragsteller, seinen im Herkunftsland erlernten Beruf unter denselben Voraussetzungen wie ein Inländer ausüben darf. Die Entscheidung ist als Verwaltungsakt iSd § 35 VwVfG zu qualifizieren (Schwannecke/Urbanek Rn. 10).
- 7 Des Weiteren erhält die Handwerkskammer gem. § 22c Abs. 3 S. 2 die Befugnis, die Durchführung von Anpassungslehrgängen und Eignungsprüfungen zu regeln. Von der Regelungsbefugnis werden zum einen die organisatorischen Fragen erfasst. Zum anderen wird der Handwerkskammer die Kompetenz zugewiesen, die Inhalte des Anpassungslehrgangs sowie den Gegenstand der Eignungsprüfung festzulegen (Schwannecke/Urbanek Rn. 11; Leinemann/Taubert BBiG § 31 Rn. 16). Vor dem Erlass einer derartigen allgemeinen Regelung muss der Berufsbildungsausschuss nach § 44 Abs. 2 angehört werden (→ § 44 Rn. 4).

§ 23 [Eignungsfeststellung]

(1) Die Handwerkskammer hat darüber zu wachen, dass die Eignung der Ausbildungsstätte sowie die persönliche und fachliche Eignung vorliegen.

(2) ¹Werden Mängel der Eignung festgestellt, so hat die Handwerkskammer, falls der Mangel zu beheben und eine Gefährdung des Lehrlings (Auszubildenden) nicht zu erwarten ist, den Auszubildenden aufzufordern, innerhalb einer von ihr gesetzten Frist den Mangel zu beseitigen. ²Ist der Mangel der Eignung nicht zu beheben oder ist eine Gefährdung des Lehrlings (Auszubildenden) zu erwarten oder wird der Mangel nicht innerhalb der gesetzten Frist beseitigt, so hat die Handwerkskammer der nach Landesrecht zuständigen Behörde dies mitzuteilen.

Überblick

In § 23 wird die allgemeine Überwachungspflicht der Handwerkskammer nach § 41a bezüglich der Eignungsvoraussetzungen konkretisiert. Die Vorschrift beinhaltet die Rechtsfolgen, wenn die fehlende Eignung festgestellt wird. Die Handwerkskammer wird verpflichtet, über die Dauer des Ausbildungsverhältnisses (→ Rn. 2) die Eignung der Ausbildungsstätte und des Ausbildungspersonals zu überwachen (→ Rn. 1). Das Überwachungsverfahren richtet sich einerseits nach der Art des Mangels und andererseits nach der Gefährdung des Lehrlings. So kommt eine Aufforderung zur Mangelbeseitigung nur in Betracht, wenn der Mangel behebbar (→ Rn. 6) ist und keine Gefährdung des Lehrlings droht (→ Rn. 7). Dagegen ist die Handwerkskammer zur Mitteilung des Mangels an die zuständige Behörde verpflichtet, wenn der Mangel nicht behebbar ist bzw. nicht beseitigt wurde oder der Lehrling gefährdet ist (→ Rn. 10). Auf die berufliche Umschulung findet die Regelung gem. § 42g S. 2 Anwendung. Die Norm entspricht § 23 aF und wurde durch das BerBiRefG (Berufsbildungsreformgesetz v. 23.3.2005, BGBl. I 931) lediglich an den Wortlaut des neuen BBiG angeglichen. Die Vorschrift erfuhr keine Änderung durch das Gesetz zur Modernisierung

und Stärkung der beruflichen Bildung v. 12.12.2019 (BGBl. I 2522). Die Parallelvorschrift zu § 23 ist § 32 BBiG.

A. Überwachungspflicht der Handwerkskammer

Die Handwerkskammer ist nach § 23 Abs. 1 verpflichtet, die Eignung der Ausbildungsstätte (→ § 21 Rn. 6) und die persönliche (→ § 22a Rn. 1) und die fachliche Eignung (→ § 22b Rn. 1) sowohl des Auszubildenden als auch des Ausbilders zu überwachen. Die Überwachungspflicht nach § 23 wird durch die Regelung des § 41a Abs. 1 ergänzt. Danach überwacht die Handwerkskammer die Durchführung der Ausbildung mit Hilfe von Beratern (→ § 41a Rn. 1).

Die Überwachung bezieht sich auf Betriebe, in denen eine Berufsausbildung aufgenommen werden soll, und auf Betriebe, die bereits ausbilden. Betriebe, die nicht ausbilden unterliegen daher nicht der Überwachungspflicht nach § 23 Abs. 1. Regelmäßig **beginnt** die Überwachung zu dem Zeitpunkt, in dem die Handwerkskammer Kenntnis vom Abschluss eines Berufsausbildungsvertrags erlangt. Daher sind die notwendigen Überprüfungen (→ § 29 Rn. 5) hauptsächlich im Zusammenhang mit der Eintragung eines Ausbildungsvertrages in die Lehrlingsrolle durchzuführen. Im Übrigen sollen die Ausbildungsbetriebe im Rahmen der Möglichkeiten laufend überwacht werden. Bei konkreten Anhaltspunkten für die fehlende Eignung muss eine Überprüfung des Ausbildungsbetriebs erfolgen. Die Überwachungspflicht erstreckt sich somit auf die **gesamte Dauer des einzelnen Ausbildungsverhältnisses** (Schwannecke/Urbanek Rn. 5; Leinemann/Taubert BBiG § 32 Rn. 4)

Die Intensität und die Maßnahmen der Überwachung liegen im pflichtgemäßen Ermessen der Handwerkskammer. Hinsichtlich der **Intensität** der Überwachung ist die Erfahrung in der Berufsausbildung zu berücksichtigen. Bei Erstausbildungsbetrieben ist die Eignung der Ausbildungsstätte im Regelfall durch einen Betriebsbesuch festzustellen, die fachliche Eignung soll durch die Vorlage entsprechender Zeugnisse nachgewiesen werden. Ebenso ist bei Betrieben, die nach längerer Unterbrechung wieder ausbilden, eine eingehendere Überprüfung der Eignung angezeigt. Im Fall eines bereits bekannten Ausbildungsbetriebs reicht im Regelfall die Auskunft des Auszubildenden hinsichtlich der Eignung aus, sofern keine konkreten Anhaltspunkte für eine fehlende Eignung vorliegen (Schwannecke/Urbanek Rn. 4; Bencke/Hergenröder/Hergenröder BBiG § 32 Rn. 8). Als **Maßnahmen** der Überwachung kommen sowohl Betriebsbesuche durch die aufgrund § 41 Abs. 1 S. 2 bestellten Berater (→ § 41a Rn. 2) als die Anforderung von Auskünften und Unterlagen des Ausbildungsbetriebs in Betracht.

Die **fachliche Zuständigkeit** der Handwerkskammer ergibt sich aus § 71 BBiG. Danach ist sie gem. § 71 Abs. 1 BBiG für die Berufsbildung in Berufen der HwO für alle Betriebe zuständig. Zudem umfasst die Zuständigkeit nach § 71 Abs. 7 BBiG die Berufsausbildungsvorbereitung, die Berufsausbildung und die berufliche Umschulung in allen Betrieben, die zulassungspflichtige Handwerke, zulassungsfreie Handwerke und handwerksähnliche Gewerbe ausführen. Die **örtliche Zuständigkeit** richtet sich nach dem Sitz der Ausbildungsstätte.

B. Überwachungsverfahren

Das Vorgehen bei Vorliegen eines Mangels hinsichtlich der Eignung der Ausbildungsstätte bzw. des Ausbildungspersonals richtet sich danach, ob der Mangel zu beheben ist bzw. eine Gefährdung des Lehrlings zu erwarten ist. Dabei reichen bloße Zweifel an der fehlenden Eignung nicht aus (BVerwG GewArch 1983, 67).

I. Aufforderung zur Mängelbeseitigung

Für den Fall, dass ein **behebbarer Mangel** von der Handwerkskammer festgestellt worden ist, hat diese den Auszubildenden zur Mängelbeseitigung aufzufordern. Der Mangel muss für den Auszubildenden behebbar sein. In Betracht kommt ein Mangel der Ausbildungsstätte oder ein Mangel bezüglich der fachlichen Eignung. Diese können durch entsprechende Änderung der Ausbildungsstätte bzw. durch Ablegen einer entsprechenden Prüfung nach § 22b Abs. 2 und Abs. 3 behoben werden. Die widerrufliche Zuerkennung der fachlichen Eignung nach

§ 22b Abs. 5 ist nicht ausreichend, da diese nicht in der Hand des Ausbilders liegt (VG Aachen GewArch 1977, 154). Ein Beheben bei fehlender persönlicher Eignung dagegen erscheint problematisch. In Betracht kommt allenfalls ein Austausch des ungeeigneten Ausbilders (Leinemann/Taubert BBiG § 32 Rn. 9).

- 7 Weitere Voraussetzung für das Verfahren zur Mängelbeseitigung ist die **fehlende Gefährdung des Lehrlings**. Es muss also eine Gefährdung des Lehrlings durch die Fristsetzung zur Mängelbeseitigung ausgeschlossen sein. Die Handwerkskammer besitzt einen gewissen Beurteilungsspielraum, da der Begriff „Gefährdung“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist (Schwannecke/Urbanek Rn. 9). Es kommt eine Gefährdung in Bezug auf die Berufsausbildung und charakterliche Erziehung ebenso wie in sittlicher und körperlicher Hinsicht in Betracht (Herkert/Tödl BBiG § 32 Rn. 17). Eine Gefährdung liegt daher vor, wenn aufgrund dieser die Berufsausbildung nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann oder die charakterliche oder körperliche Integrität des Lehrlings bedroht ist.
- 8 Der festgestellte Mangel muss innerhalb der festgesetzten **Frist** beseitigt werden. Eine gesetzliche Vorgabe hinsichtlich der Länge der Frist existiert nicht. Daher sind für die Bemessung der Frist die Umstände des Einzelfalls maßgeblich. Sie muss so bemessen sein, dass eine Mängelbeseitigung realistischerweise möglich ist. Andererseits muss die Beseitigung so zügig erfolgen, dass eine Gefährdung der Berufsausbildung nicht eintreten kann. Im Regelfall wird die Frist aus diesen Gründen einen Zeitraum von einem bis zwei Monaten nicht überschreiten dürfen (Schwannecke/Urbanek Rn. 10). Wird der Mangel nicht innerhalb der Frist behoben, muss die Handwerkskammer die nach Landesrecht zuständige Behörde darüber informieren.
- 9 Die Aufforderungen zur Mängelbeseitigung ist ein Verwaltungsakt (Detterbeck HwO Rn. 7; Leinemann/Taubert BBiG § 32 Rn. 14; Benecke/Hergenröder/Hergenröder BBiG § 32 Rn. 13; aA HKT/Honig/Knörr/Kremer Rn. 5). Der Handwerkskammer steht bei der Entscheidung **kein Ermessen** zu; sie muss bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Verfahren zur Mängelbeseitigung einleiten.

II. Mitteilung an die zuständige Behörde

- 10 Die Handwerkskammer ist verpflichtet, die nach Landesrecht zuständige Behörde zu informieren, wenn ein Mangel nicht beherrschbar ist, die Mängelbeseitigung nicht innerhalb der gesetzten Frist erfolgt oder der Lehrling gefährdet wird. Die **Mitteilungspflicht** besteht, sobald einer der genannten Gründe vorliegt; dabei steht der Handwerkskammer hinsichtlich der Mitteilung kein Ermessen zu. Die Mitteilung an die zuständige Behörde muss **unverzüglich** erfolgen, sobald die Handwerkskammer Kenntnis vom Vorliegen eines Mitteilungsgrundes erlangt hat (Schwannecke/Urbanek Rn. 13; Leinemann/Taubert BBiG § 32 Rn. 17). Regelmäßig ist die Mitteilung an die höhere Verwaltungsbehörde zu richten. Die Länder können nach § 124b S. 1 die Zuständigkeit nach § 23 Abs. 2 S. 2 auf die Handwerkskammer übertragen (→ Rn. 10.1). In diesem Fall ist eine Mitteilung entbehrlich.
- 10.1 **Folgende Länder haben die Zuständigkeit auf die Handwerkskammern übertragen:**
- **Baden-Württemberg:** Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Handwerksordnung v. 12.9.2006, BWGBl. 294;
 - **Bayern:** Gesetz zur Ausführung des Berufsbildungsgesetzes und des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes v. 29.9.1993, BayGVBl. 754;
 - **Berlin:** Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf die Handwerkskammer Berlin v. 10.1.2006, BlnGVBl. 25;
 - **Bremen:** Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der beruflichen Bildung v. 15.4.2008, BremGBl. 76;
 - **Hessen:** Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Berufsbildung und für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse v. 25.2.2008, HessGVBl. I 25;
 - **Mecklenburg-Vorpommern:** Landesverordnung über die Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 27.8.2007, MVGVBl. 320;
 - **Niedersachsen:** Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich der Bildung v. 27.8.2012, NdsGVBl. 344;
 - **Nordrhein-Westfalen:** Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und die Angelegenheiten der Berufsbildung im Rahmen der Handwerksordnung (HwO) sowie die

Zuständigkeiten nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) v. 5.9.2006, GV. NRW. 446;

- **Rheinland-Pfalz:** Landesverordnung über Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 4.3.2009, RhPFGVBl. 108;
- **Saarland:** Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 16.8.2007, SaarlABL. 1733;
- **Sachsen:** Sächsische Ausführungsverordnung zum Berufsbildungsgesetz und zu den Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen v. 12.5.2016, SächsGVBl. 167;
- **Sachsen-Anhalt:** Verordnung über die Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 19.7.2006, LSAGVBl. 420;
- **Schleswig-Holstein:** Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung, dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz und der Ausbilder-Eignungsverordnung v. 15.1.2021, SchlHGvBl. 80;
- **Thüringen:** Thüringer Zuständigkeitsermächtigungsverordnung Gewerbe v. 9.1.1992, ThürGVBl. 45.

Die zuständige Behörde ist nicht automatisch zur Einleitung eines Untersagungsverfahrens **11** nach § 24 verpflichtet. Vielmehr dient die Mitteilung als Grundlage für eine eigenständige Prüfung, ob und in welchem Umfang eine Untersagung erforderlich ist (Schwannecke/Urbanek Rn. 14; Herkert/Törtl BBiG § 32 Rn. 22). Es handelt sich daher um eine verwaltungsinterne Handlung, die mangels Außenwirkung nicht als Verwaltungsakt iSd § 35 VwVfG zu qualifizieren ist (Leinemann/Taubert BBiG § 32 Rn. 18). Ein verwaltungsgerichtliches Vorgehen seitens des Ausbildenden ist folglich unzulässig. Eine gesetzliche Pflicht der Handwerkskammer diesen über die Mitteilung zu informieren besteht nicht; eine Mitteilung kann jedoch zweckmäßigerweise erfolgen (Benecke/Hergenröder/Hergenröder BBiG § 32 Rn. 14).

Die Handwerkskammer darf bei Vorliegen der Voraussetzungen der Mitteilungspflicht **12** keine Berufsausbildungsverträge mehr in die Lehrlingsrolle eintragen; auch bereits erfolgte Eintragungen muss sie löschen.

§ 24 [Untersagung des Einstellens und Ausbildens]

(1) Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann für eine bestimmte Ausbildungsstätte das Einstellen und Ausbilden untersagen, wenn die Voraussetzungen nach § 21 nicht oder nicht mehr vorliegen.

(2) Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat das Einstellen und Ausbilden zu untersagen, wenn die persönliche oder fachliche Eignung nicht oder nicht mehr vorliegt.

(3) ¹Vor der Untersagung sind die Beteiligten und die Handwerkskammer zu hören. ²Dies gilt nicht in den Fällen des § 22a Nr. 1.

Überblick

§ 24 ist eine Ausführungsvorschrift bezüglich der Eignung der Ausbildungsstätte und des Ausbildungspersonals. Sie regelt die Rechtsfolgen, wenn die Überwachung durch die Handwerkskammer ergibt, dass die Eignung nicht bzw. nicht mehr gegeben ist. Die Untersagung bei Mängeln der Ausbildungsstätte steht dabei im Ermessen (→ Rn. 1) der zuständigen Behörde (→ Rn. 2). Die Untersagungsverfügung ist betriebsbezogen und bezieht sich auf das Einstellen und Ausbilden im gesamten Betrieb (→ Rn. 9). Bei Mängeln des Ausbildungspersonals ist die Behörde zum Untersagen des Einstellens und Ausbildens verpflichtet (→ Rn. 3). Die Untersagungsverfügung ist in diesem Fall personenbezogen und kann an den Ausbildenden oder den Ausbilder gerichtet sein (→ Rn. 4). Vor der Entscheidung über die Untersagung sind die Beteiligten und ggf. die Handwerkskammer anzuhören (→ Rn. 6). Die zuständige Behörde erlässt bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Untersagungsverfügung (→ Rn. 8) mit der Folge, dass sowohl die Einstellungs- als auch die Ausbildungsberechtigung entfällt (→ Rn. 9). Die Vorschrift ist auf die berufliche Umschulung gem. § 42l S. 2 anwendbar. Die Regelung entspricht § 24 aF. Durch das BerBiRefG (Berufsbildungsreform-

gesetz v. 23.3.2005, BGBl. I 931) wurde die Reihenfolge in § 24 Abs. 1 und Abs. 2 getauscht. Eine Änderung durch das Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung v. 12.12.2019 (BGBl. I 2522) erfolgte nicht. Die Parallelvorschrift zu § 24 ist § 33 BBiG.

A. Untersagung bei fehlender Eignung der Ausbildungsstätte

- 1 Bei fehlender betrieblicher Eignung kann die zuständige Behörde das Einstellen und Ausbilden gem. § 24 Abs. 1 untersagen. Diese überwacht nicht selbst, ob die Eignung der Ausbildungsstätte weggefallen ist. Im Regelfall wird die Behörde von der Handwerkskammer nach § 23 Abs. 2 S. 2 informiert und wird tätig. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die Untersagung auszusprechen; sie besitzt aufgrund des Wortlauts der Vorschrift vielmehr einen **Ermessensspielraum**, ob sie eine Untersagungsverfügung erlässt. Die betriebliche Eignung ergibt sich aus den Vorgaben des § 21 (→ § 21 Rn. 6). Im Rahmen der Überprüfung der einzelnen Betriebsmerkmale ist zu Lasten der untersagenden Behörde ein strenger Maßstab anzulegen (VG Arnsberg GewArch 1980, 16 (17)). Es ist also nicht jeder Mangel ausreichend, sondern nur wesentliche Eignungsmängel. Eine Verpflichtung zum Erlass der Untersagungsverfügung besteht jedenfalls dann, wenn der Mangel der betrieblichen Eignung nicht beseitigt werden kann bzw. dadurch Lehrlinge gefährdet werden. Dagegen ist eine Untersagung ermessensfehlerhaft, wenn weniger einschneidende Maßnahmen zur Mangelbeseitigung ebenso erfolgversprechend sind (Leinemann/Taubert BBiG § 33 Rn. 9). In Betracht kommen Auflagen bezüglich der Einrichtung der Ausbildungsstätte oder des Einstellens zusätzlicher Fachkräfte oder einer beschränkten Untersagung, weitere Lehrlinge einzustellen (Schwann-ecke/Urbanek Rn. 3; Leinemann/Taubert BBiG § 33 Rn. 9). Auch ist die Anordnung einer befristeten außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahme möglich (VG Braunschweig NVwZ-RR 1992, 478 = GewArch 1992, 147).
- 2 Für den Erlass der Untersagungsverfügung ist die nach Landesrecht zuständige Behörde **zuständig**. Im Regelfall ist dies die höhere Verwaltungsbehörde. Die Länder können die Zuständigkeit gem. § 124b S. 1 auf die Handwerkskammern übertragen (→ Rn. 2.1).
- 2.1 **Folgende Länder haben die Zuständigkeit auf die Handwerkskammern übertragen:**
 - **Baden-Württemberg:** Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Handwerksordnung v. 12.9.2006, BWGBl. 294;
 - **Bayern:** Gesetz zur Ausführung des Berufsbildungsgesetzes und des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes v. 29.9.1993, BayGVBl. 754;
 - **Bremen:** Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der beruflichen Bildung v. 15.4.2008, BremGBl. 76;
 - **Hessen:** Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Berufsbildung und für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse v. 25.2.2008, HessGVBl. I 25;
 - **Mecklenburg-Vorpommern:** Landesverordnung über die Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 27.8.2007, MVGVObI. 320;
 - **Niedersachsen:** Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich der Bildung v. 27.8.2012, NdsGVBl. 344;
 - **Nordrhein-Westfalen:** Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und die Angelegenheiten der Berufsbildung im Rahmen der Handwerksordnung (HwO) sowie die Zuständigkeiten nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) v. 5.9.2006, GV. NRW. 446;
 - **Rheinland-Pfalz:** Landesverordnung über Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 4.3.2009, RhPfGVBl. 108;
 - **Saarland:** Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 16.8.2007, SaarlAbI. 1733;
 - **Sachsen:** Sächsische Ausführungsverordnung zum Berufsbildungsgesetz und zu den Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen v. 12.5.2016, SächsGVBl. 167;
 - **Sachsen-Anhalt:** Verordnung über die Zuständigkeiten für die Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung v. 19.7.2006, LSAGVBl. 420;
 - **Schleswig-Holstein:** Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz, der Handwerksordnung, dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz und der Ausbilder-Eignungsverordnung v. 15.1.2021, SchlHGvBl. 80;
 - **Thüringen:** Thüringer Zuständigkeitsermächtigungsverordnung Gewerbe v. 9.1.1992, ThürGVBl. 45.

B. Untersagung bei fehlender persönlicher oder fachlicher Eignung

Bei fehlender persönlicher oder fachlicher Eignung muss die zuständige Behörde das Einstellen und Ausbilden untersagen. Diese hat bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 **keinen Ermessensspielraum** (VGH München EzB HwO §§ 21–24 Nr. 3). Eine Untersagung ist unzulässig, wenn ein Einstellen und Ausbilden gar nicht beabsichtigt ist (Leinemann/Taubert BBiG § 33 Rn. 12). Die Voraussetzungen der persönlichen Eignung bestimmen sich nach dem Negativtatbestand des § 22a (→ § 22a Rn. 1). Die Vorgaben hinsichtlich der fachlichen Eignung finden sich in § 22b (→ § 22b Rn. 1).

Die Untersagung kann sich sowohl an den Auszubildenden als auch an den Ausbilder richten (Leinemann/Taubert BBiG § 33 Rn. 13). Nach dem Wortlaut ist anzunehmen, dass nach § 24 Abs. 2 das Einstellen und zugleich das Ausbilden zu untersagen ist. Jedoch kann der Auszubildende bei fehlender fachlicher Eignung einen geeigneten Ausbilder bestellen und so den Mangel beheben. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wäre dann eine Untersagung des Einstellens und Ausbildens unverhältnismäßig. Eine Untersagung des Einstellens und Ausbildens bezüglich des Auszubildenden muss daher erst erfolgen, wenn dieser persönlich und fachlich geeigneten Ausbilder bestellt. Bei fehlender persönlicher Eignung des Auszubildenden müssen jedoch beide Befugnisse aberkannt werden (Detterbeck HwO Rn. 9). Bei einem Ausbilder ist lediglich die Untersagung des Ausbildens erforderlich (Leinemann/Taubert BBiG § 33 Rn. 16).

Zuständig für den Erlass einer Untersagung nach § 24 Abs. 2 ist die nach Landesrecht zuständige Behörde, im Regelfall also die höhere Verwaltungsbehörde. Die Länder können die Zuständigkeit gem. § 124b S. 1 auf die Handwerkskammern übertragen (→ Rn. 2.1).

C. Anhörung

Vor dem Erlass einer Untersagungsverfügung sind die Beteiligten und die Handwerkskammer **anzuhören**. Als unmittelbar Betroffene sind der Auszubildende bzw. der Ausbilder als Beteiligte nach § 24 Abs. 3 S. 1 anzuhören. Ferner ist der Lehrling und ggf. die gesetzlichen Vertreter ebenfalls anzuhören, sofern durch die Untersagung der Ausbildungsplatz wegfällt (VGH Mannheim GewArch 1988, 100; aA Schwannecke/Urbanek Rn. 15). Eine Anhörung ist entbehrlich, wenn die persönliche Eignung wegen eines Beschäftigungsverbots entfallen ist (→ § 22a Rn. 1). Ferner ist eine Anhörung der Handwerkskammer nicht erforderlich, wenn sie nach § 23 Abs. 2 S. 2 die Behörde informiert und den Antrag auf Untersagung gestellt hat (Detterbeck HwO Rn. 12). Auch wenn die Zuständigkeit zum Erlass der Untersagungsverfügung auf die Handwerkskammer übertragen (→ Rn. 2.1) worden ist, ist eine Anhörung nicht erforderlich.

Unterbleibt eine Anhörung vor Erlass der Untersagungsverfügung ist diese nicht nichtig, sondern rechtsfehlerhaft und im Verwaltungsrechtstreit aufzuheben. Die unterbliebene Anhörung kann nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG nachgeholt werden (VG Schleswig BeckRS 2018, 31236; VG Ansbach BeckRS 2018, 976; VG Trier BeckRS 2007, 24311; Detterbeck HwO Rn. 12; Schwannecke/Urbanek Rn. 19; aA HKT/Honig/Knörr/Kremer Rn. 15).

Die Gegenmeinung verweist auf den Wortlaut des § 24 Abs. 3, demnach die Anhörung vor der Untersagung erfolgen soll, sowie auf den Sinn und Zweck der Anhörung (HKT/Honig/Knörr/Kremer Rn. 15). Allerdings ist ein Teil der angeführten Rechtsprechung vor Erlass des VwVfG ergangen und betrifft damit eine nicht mehr aktuelle Rechtslage. Ferner ist die Sachverhaltskonstellation nicht mit § 16 Abs. 3 vergleichbar, da mit der vorherigen Anhörung auch die Beteiligungsrechte der Industrie- und Handelskammer gewahrt werden sollen (VGH Mannheim GewArch 2006, 126). Zudem finden sich auch keine Anhaltspunkte für einen Ausschluss des Nachholens der Anhörung in der Gesetzesbegründung zum BerBiRefG (Berufsbildungsreformgesetz v. 23.3.2005, BGBl. I 931). § 24 Abs. 3 enthält eine vergleichbare Regelung wie § 28 Abs. 1 VwVfG, demzufolge vor dem Erlass eines belastenden Verwaltungsakts eine Anhörung durchzuführen ist. Nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ist als Ausnahme von der Regel des § 28 Abs. 1 VwVfG eine nachträgliche Anhörung zulässig. Mit dieser Regelung will der Gesetzgeber Rechtsbehelfe einschränken, die einzig auf die Verletzung des rechtlichen Gehörs gestützt werden (Kopp/Ramsauer VwVfG § 45 Rn. 23). Eine Anwendung von § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ist nicht ausgeschlossen, da die Anhörung nach § 24 Abs. 2 nicht über die Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG hinausgeht (Schwannecke/Urbanek Rn. 20). Auch kann der Zweck der Anhörung,

die Belange der Beteiligten vor der Entscheidung einzuholen und diese bei der Entscheidungsfindung einfließen zu lassen, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erreicht werden. Denn nach § 73 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist die zuständige Verwaltungsbehörde bzw. Handwerkskammer für den Erlass des Widerspruchsbescheids zuständig. Somit kann sich diese mit den Ergebnissen der nachgeholt Anhörng eingehend befassen und die getroffene Entscheidung kritisch überdenken.

D. Untersagungsverfügung

- 8 Die Untersagungsverfügung ist ein **Verwaltungsakt mit Dauerwirkung** (VGH München GewArch 1975, 29). Diese wird mit der Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 VwVfG wirksam und entfaltet unbefristet Bindungswirkung. Die Untersagung darf nur so lange aufrechterhalten werden, wie ein Mangel hinsichtlich der betrieblichen bzw. der persönlichen oder fachlichen Eignung besteht. Daher darf diese nicht mehr aufrechterhalten werden, wenn zum Zeitpunkt der mündlichen Gerichtsverhandlung die Voraussetzungen für eine Untersagung nicht mehr gegeben sind (VGH Mannheim GewArch 1980, 386; aA BVerwG NJW 1965, 1394). Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung ist von der Art des Aufhebungsantrags abhängig. Bei einem Antrag auf Aufhebung ex tunc ist der Zeitpunkt der Entziehung entscheidend; ein späteres Wohlverhalten ist nicht zu prüfen und zu berücksichtigen (BVerwG NJW 1965, 1394). Bei einem Antrag auf Aufhebung ex nunc ist auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen (BVerwG GewArch 1973, 128). Die zuständige Behörde ist verpflichtet, in angemessenen, nicht allzu kurzen Abständen eine Überprüfung vorzunehmen (HKT/Honig/Knörr/Kremer Rn. 17). Im Fall eines Beschäftigungsverbots nach § 25 Abs. 1 S. 2 JArbSchG ist eine Überprüfung nach Ablauf von fünf Jahren erforderlich (OVG Saarlouis GewArch 1976, 299). Die Aufhebung der Untersagung als *actus contrarius* ist nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen möglich, auch wenn eine dahingehende ausdrückliche Bestimmung im Gesetz nicht enthalten ist (Detterbeck HwO Rn. 10). Die Aufhebung hat zu erfolgen, wenn der Mangel der Eignung beseitigt worden ist.
- 9 Bei einem Mangel der betrieblichen Eignung bezieht sich die Untersagung auf den gesamten Betrieb. Dagegen ist die Untersagung bei einem Mangel der persönlichen oder fachlichen Eignung personenbezogen (→ Rn. 4). Die Untersagung **bewirkt** einen Wegfall der Einstellungsberechtigung und der Ausbildungsberechtigung. Die Eintragung von Ausbildungsverträgen muss nach § 29 Abs. 2 abgelehnt werden (→ § 29 Rn. 9); bestehende Ausbildungsverhältnisse sind in der Lehrlingsrolle zu löschen (→ § 29 Rn. 10). Der Auszubildende muss daher das Ausbildungsverhältnis kündigen. Auch der Lehrling kann fristlos kündigen und Schadensersatz verlangen (Schwannecke/Urbanek Rn. 27; Benecke/Hergenröder/Hergenröder BBiG § 33 Rn. 13).
- 10 Der Auszubildende begeht eine **Ordnungswidrigkeit** nach § 118 Abs. 1 Nr. 5, wenn er trotz vollziehbarer Untersagung Lehrlinge einstellt bzw. ausbildet. Die Untersagungsverfügung ist vollziehbar, sobald sie rechtskräftig geworden ist. Ebenso kann diese vollzogen werden, wenn die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet worden ist.

Zweiter Abschnitt. Ausbildungsordnung, Änderung der Ausbildungszeit

§ 25 [Ausbildungsordnung]

(1) ¹Als Grundlage für eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für Gewerbe der Anlage A und der Anlage B Ausbildungsberufe staatlich anerkennen und hierfür Ausbildungsordnungen nach § 26 erlassen. ²Dabei können in einem Gewerbe mehrere Ausbildungsberufe staatlich anerkannt werden, soweit dies wegen der Breite des Gewerbes erforderlich ist;