

Wirtschaftsverwaltungsrecht

§ 4 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 4 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

Kammern:

Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige i.d.R. als Pflichtmitglieder zusammengeschlossen sind und die durch oder auf Grund Bundes- oder Landesgesetz errichtet werden und der **Selbstverwaltung der Wirtschaft** (funktionale Selbstverwaltung) dienen.

- Entlastung der Staatsverwaltung (und der Staatsfinanzen)
- Beteiligung der „Wirtschaft“ und Nutzung ihres Sachverstandes in eigenen Angelegenheiten

§ 4 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

Aufgaben der Kammern

- Keine Allzuständigkeit
- Zuweisung von Pflichtaufgaben durch Errichtungsgesetze
- Übernahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, solange innerhalb der gesetzlich gezogenen Zuständigkeitsgrenzen
- Rechts-, teilweise Fachaufsicht durch obere Landesbehörden

Aufgaben der Pflichtmitglieder

- Wahl der Kammerorgane
- Beschluss von Satzungen nach Maßgabe des Organisationsgesetzes bzw. bei Repräsentationskörperschaften Wahl des zuständigen Vertretungsorgans
- Zahlung der Beiträge

§ 4 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

A) Anwendungsfälle und Aufgaben der Selbstverwaltung in der Wirtschaft

- I. Industrie- und Handelskammern
- II. Verkammerung des Handwerks
- III. Berufsständische Kammern der freien Berufe
- IV. Landwirtschaftskammern
- V. Arbeitskammern

B) Probleme des Kammerwesens

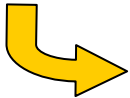
- I. Grundrechtskonformität der Zwangsmitgliedschaft
- II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder
- III. Kammerorganstreitigkeiten
- IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-Klagen?

I. Industrie- und Handelskammern

- Maßgeblich: [Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern \(IHKG\)](#) vom 18.12.1956
- IHK = Körperschaften des öffentlichen Rechts ([§ 3 Abs. 1](#) IHKG)
- Einführung in das Recht der IHK: *Rosenkranz*, Jura 2009, 597 ff.

I. Industrie- und Handelskammern

Pflichtmitglieder: [§ 2 IHKG](#)

- Alle Gewerbetreibende eines Bezirks, die nicht bereits anderswo „verkammert“ sind (aber: [§ 2 Abs. 3 IHKG](#))
- Anknüpfungspunkt für Gewerbebegriff: Gewerbesteuerpflichtigkeit gemäß [§ 2 GewerbesteuerG](#)
 -  weitgehend alle Kapitalgesellschaften unabhängig vom Geschäftsgegenstand, auch Tätigkeiten ausschließlich vermögensverwaltender Natur (hierzu: [BVerwG, v. 19.1.2005 – 6 C 10.04 – GewArch 2005, 211 f.](#))
- Bemessung des maßgeblichen Unternehmensgegenstands nach Eintragung in Handelsregister

I. Industrie- und Handelskammern

Organisation als **Repräsentativsystem** (vgl. [§ 5 Abs. 1 IHKG](#))

Organe (vgl. *Diefenbach*, GewArch 2006, 313 ff.):

- Vollversammlung ([§ 4 IHKG](#))
- Präsidium und Präsident ([§ 6 IHKG](#))
- Hauptgeschäftsführer ([§ 7 IHKG](#))

I. Industrie- und Handelskammern: Aufgaben

- § 1 Abs. 1 IHKG (Grundnorm)
 - Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Pflichtmitglieder
 - Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Ausgleich wirtschaftlicher Interessen einzelner Gewerbezweige/Betriebe (Information, Auskunft, Empfehlung, Warnungen)
 - Unterstützung der Behörden und Gerichte durch Vorschläge, Gutachten
 - Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns
- § 1 Abs. 2 IHKG
 - Begründung, Unterhaltung, Unterstützung von Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft bzw. einzelner Gewerbezweige dienen (BVerwG, NVwZ-RR 2001, 93, 95)
 - Maßnahmen zur Förderung und Durchführung kaufmännischer Berufsausbildung
- **Ausdrücklich nicht:** Wahrnehmung sozialpolitischer oder arbeitsrechtlicher Interessen (§ 1 Abs. 5 IHKG)

I. Industrie- und Handelskammern: Aufgaben

[VGH Kassel v. 5.2.2009 – 8 A 1559/07 – = NVwZ-RR 2009, 469 ff.](#) (mit krit. Anmerkung *Jahn*, *GewArch* 2009, 434 ff; *Siebert*, *GewArch* 2009, 161 f.)

Präzisierung des „Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft“ i.S. des [§ 1 Abs. 1 IHKG](#):

- Kompetenz zu Stellungnahmen besteht im Kernbereich der Wirtschaftspolitik uneingeschränkt
- Je „ressortferner“ und je mehr gewerbliche Belange nur am Rande berührt sind, um so mehr Zurückhaltung mit Aktivitäten und Stellungnahmen unter Berücksichtigung des Freiheitsbereichs ihrer Zwangsmitglieder und des Übermaßverbotes

I. Industrie- und Handelskammern: Aufgaben

[BVerwG v. 23. 6. 2010 – 8 C 20.09 –](#) = BVerwGE 137, 171 ff. (hierzu *Eisenmenger*, GewArch 2010, 403 ff.; *Hövelberndt*, DÖV 2011, 628 ff.; *Jahn*, ThürVBl. 2010, 268 ff.; *Möllering*, GewArch 2011, 56 ff.):

- Rn. 26 ff.: Kriterien des VGH Kassel sind nicht operabel
- Rn. 30 ff.: **Ob-Kriterien:** Zulässig sind auch Äußerungen zu Themen, die die Wirtschaft nur "im Randbereich" berühren. Der kommentierte Sachverhalt muss jedoch "nachvollziehbare Auswirkungen" auf die Wirtschaft im jeweiligen IHK-Bezirk haben.
- Rn. 32 ff. **Materielle „Wie-Kriterien“:** Stellungnahme muss auf das Gesamtinteresse der Mitglieder ausgerichtet sein und muss die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe lediglich abwägend und ausgleichend berücksichtigen; Sachbezogenheit und Objektivität, ggf. unter Darstellung von Minderheitenpositionen
- Rn. 35 ff. **Verfahrensrechtliche Kriterien:** Zuständiges Gremium (Vollversammlung) muss Äußerung vor Veröffentlichung „billigen“

I. Industrie- und Handelskammern: Aufgaben

Zur Meinungsneutralität:

[VG Stuttgart v. 7. 4. 2011](#)

[– 4 K 5039/10](#) = NVwZ 2011, 895 f.:

Keine Werbeaktionen wie bei
politischen Parteien



I. Industrie- und Handelskammern: Aufgaben

Sonstige Aufgaben:

- [§ 1 Abs. 3a und 3b IHKG](#):
Aufgaben in Zusammenhang mit dem einheitlichen Ansprechpartner nach VwVfG
- [§ 1 Abs. 3 IHKG](#):
Ursprungszeugnisse, sonstige dem Wirtschaftsverkehr dienende Bescheinigungen aller Art
- [§ 1 Abs. 4 IHKG](#):
z. B. Bestellung öffentlicher Sachverständiger nach [§ 36 GewO](#), Abnahme von Fachkundeprüfungen nach Einzelwirtschaftsgesetzen

II. Verkammerung des Handwerks

Zwei Parallele Organisationsstränge in HandwO

Örtliche Interessenvertretungen

Handwerkskammern (§§ 90 ff.)

- Pflichtmitglieder: [§ 90 Abs. 2 und 3](#)
(Betriebsinhaber, Gesellen, Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung, bestimmte Minderhandwerker)
- Aufgaben: [§ 91](#) (Interessenvertretung nach außen, Ordnung nach innen, Führung der Handwerksrolle, Regelung zur Berufsausbildung [§§ 41 ff.])
- Finanzierung: [§ 113 Abs. 1](#) (Beiträge der Betriebsinhaber)

Deutscher Handwerkskammertag e.V.

Zusammenschluss auf Bundesebene

Fachliche Interessenvertretungen

Handwerksinnungen (§§ 52 ff.)

Freiwilliger Zusammenschluss der Handwerker gleicher oder beieinander liegender Gewerke

Kreishandwerkerschaften (§§ 86 ff.)

Obligatorischer Zusammenschluss der Innungen (= Mitglieder) auf Kreisebene

Innungsverbände (§§ 79 ff.)

Zusammenschluss auf Landesebene

Bundesinnungsverband (§ 85)

Privatrechtliche Bundesvereinigung

II. Insbes.: Handwerkskammern (§§ 90 ff. HandwO)

- **Pflichtmitglieder**
 - Inhaber eines Handwerksbetriebs / handwerkähnlichen Gewerbes, Gesellen, andere Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung, bestimmte Minderhandwerker ([§ 90 Abs. 2 und 3 HandwO](#))
 - eines Bezirkes
 - Abstellen auf „Berufsstand“ des „Handwerkers“, nicht auf Art des ausgeübten Handwerks
- **Aufgaben:** Aufzählung in [§ 91 HandwO](#)
 - Interessenvertretung nach außen,
 - Ordnung nach innen (Fortbildung von Meistern, Streitschlichtung)
 - Eigentliche Verwaltungsaufgaben (z. B. Führung der Handwerksrolle)
 - Regelung zur Berufsausbildung (§§ 41 ff. HandwO)
- **Finanzierung** durch Beiträge der Betriebsinhaber ([§ 113 Abs. 1 HandwO](#))
- U.U. gleichzeitige Mitgliedschaft in IHK für „nicht-handwerklichen Betriebsteil“ ([§ 2 Abs. 3 IHKG](#))

III. Berufsständige Kammern der freien Berufe

- **Aufgaben**
 - Förderung des Gesamtinteresses ihrer (Zwangs-)Mitglieder
 - Disziplinierung der Mitglieder durch Berufsordnungen für standesgemäße Berufsausübung, teilweise Ehrgerichtsbarkeit
 - Entscheidung über Zulassung im Bezirk
 - Teilweise Träger von Versorgungseinrichtungen
- **Berufsständische Kammern auf bundesrechtlicher Grundlage**
 - Rechtsanwaltskammern, Notarkammern, Steuerberaterkammern, Patentanwaltskammern, Wirtschaftsprüferkammern, Lotsenbrüderschaft, Kursmaklerkammern
- **Berufsständische Kammern auf landesrechtlicher Grundlage**
 - Architekten- / Ingenieurkammern, Kammern für Heilberufe (Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Tierärzte, Apotheker)

IV. Landwirtschaftskammern

Aufgaben

- Interessenvertretung der Landwirtschaft
- Träger eines landwirtschaftlichen Versorgungswerkes

Nur in folgenden Ländern:

[Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein](#)

[Landwirtschaftskammer Hamburg](#)

[Landwirtschaftskammer Bremen](#)

[Landwirtschaftskammer Niedersachsen](#)

[Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen](#)

[Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz](#)

[Landwirtschaftskammer für das Saarland](#)

[Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft Bayerischer Bauernverband](#)

V. Arbeitskammern

- Besonderheit in
 - Bremen ([Arbeitnehmerkammer Bremen](#))
 - Saarland ([Arbeitskammer des Saarlandes](#))
- Zur Verfassungsmäßigkeit: [BVerfGE 38, 281 ff.](#)
- Aufgaben: Arbeitnehmervertretung
- Finanzierung durch die in dem jeweiligen Land Beschäftigten
- Kein Wahlrecht der Arbeitnehmer

B) Probleme des Kammerwesens

- I. Grundrechtskonformität der Zwangsmitgliedschaft**
- II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder**
- III. Kammerorganstreitigkeiten**
- IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-Klagen?**
- V. Wettbewerbsrechtliche Kontrolle der Kammern**

I. Grundrechtskonformität der Zwangsmitgliedschaft

- Erstmals: [BVerfGE 15, 235 ff.](#)
- Nach Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze im Jahre 1992: BVerwGE 107, 169 ff.
- Verfassungsbeschwerde hiergegen nicht zur Entscheidung angenommen: [BVerfG, v. 7.12.2001 – 1 BvR 1806/98 – NVwZ 2002, 335 ff.](#)
(hierzu ausführlich: *Jahn*, JuS 2002, 434 ff.)
- Mit Wirkung ab 1999: Reformierung des IHK-Beitragsrechts, mit Rücksicht auf massive Mitgliederproteste
(vgl. Änderungsgesetz vom 23.7.1998 [BGBl. I, 1887, ber. 3158])
- Zur Doppelpflichtzugehörigkeit: [BVerwG, v. 21.10.2004 – 6 B 60/04 – NVwZ 2005, 340 f.](#)

I. Grundrechtskonformität der Zwangsmitgliedschaft

Grundrechtsprobleme im Einzelnen:

(1) Art. 9 Abs. 1 GG

- Nicht betroffen durch Zwangsmitgliedschaft: „negative Vereinigungsfreiheit“
- Geltung des Art. 9 Abs. 1 GG nur für „privatautonome Gruppenbildungen“, nicht für Bildung öffentlich-rechtlicher Körperschaften (umstr.)

(2) Art. 12 Abs. 1 GG

- Keine „berufsregelnde Tendenz“ mangels Reglementierung der Berufsausübung, lediglich Anknüpfung von Zahlungspflichten an Berufstätigkeit (näher hierzu: *Frotscher/Kramer*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 5. Aufl. 2008, Rn. 607)

(3) Art. 2 Abs. 1 GG

- Frage der Verhältnismäßigkeit (legitimes Ziel, Geeignetheit, Erforderlichkeit [insbesondere Erforderlichkeit im Hinblick auf Pflicht zur Beitragszahlung], Verhältnismäßigkeit i.e.S.)
- Zumutbarkeit der Zwangsmitgliedschaft wegen Möglichkeit, etwaige Aufgabenüberschreitungen im Klagewege abzuwehren

II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder

- Ausgangspunkt: BVerwGE 34, 69 ff. und BVerwGE 59, 231 ff.
(Streitigkeiten zwischen Studenten und den verfassten Studentenschaften über deren angebliches „Allgemeinpolitisches Mandat“)

„Mitglieder öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände haben einen im Verwaltungsrechtsweg verfolgbaren Anspruch darauf, dass der Verband sich auf die ihm zugewiesenen Aufgabe beschränke.“
- Herleitung: [Art. 2 Abs. 1 GG](#) (ggf. i.V.m. [Art. 19 Abs. 3 GG](#)) i.V.m. Grundsatz, dass öffentlich-rechtliche Zwangsverbände nur gegründet werden dürfen, um solche öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen, die der Gesetzgeber bestimmt

II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder

BVerwGE 64, 115 ff.: Erstmals Übertragung auf Steuerberaterkammer; erstmals Ausweitung der Prüfung auf **Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung**

Mitgliederklage



„objektives Beanstandungsverfahren“


Bestätigt: BVerwGE 112, 69, 71 ff. (unter Verweis auf BVerwGE 107, 169, 172 ff.); ferner [BVerwG v. 23. 6. 2010 – 8 C 20.09 – Rn. 21 f.](#) = BVerwGE 137, 171)

- Bei Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs: Eingriff in [Art. 2 Abs. 1](#) GG ohne erforderliche Rechtsgrundlage
- Keine Vergleichbarkeit mit Zugehörigkeit zu Gemeinden und Gemeindeverbänden als Teil der Staatsverwaltung ([Art. 28 Abs. 2](#) GG)
 - deren Zuständigkeitsüberschreitungen berühren nur innerstaatliche Kompetenzverteilung (keine Freiheitsgrundrechte Einzelner)

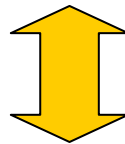
(zur Rechtsprechungsentwicklung: *Meßerschmidt*, VerwArch 81 (1990), 55, 66 ff.)

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall: Mitglied der Vollversammlung einer IHK begehrt vom Präsidenten die Einsichtnahme in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle für die IHK



OVG Münster, v. 12.6.2003 – 8 A 4282/02 – NVwZ 2003, 1526:
Herleitung des Akteneinsichtsrechts aus Stellung des Mitglieds der Vollversammlung unter Berufung auf allgemeine demokratische Grundsätze



BVerwG, v. 31.3.2004 – 6 C 25/03 – BVerwGE 120, 255 ff.:
Restriktivere Auslegung des IHKG

OVG Münster, v. 9.11.2006 – 8 A 1679/04 – GewArch 2007, 113 ff.:
Herleitung des Akteneinsichtsrechts für Privatperson aus dem auch auf die IHK anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz

Allgemein hierzu: *Schöbener*, GewArch 2008, 329 ff.

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutzklagen?

- [§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UWG](#), [§ 3 Abs. 1 Nr. 3 UKlaG](#): Auch IHK und Handwerkskammern sind anspruchsberechtigt.
- Sonstige Kammern können nach der Rspr. als „rechtsfähige Verband zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 UWG, § 3 Abs. 2 Nr. 2 UKlaG) anspruchsberechtigt sein (BGH, GRUR 1972, 607; BGHZ 81, 229, 230; BGH, NJW 2003, 2245; BGH, NJW 2006, 2481).
- **BGH, NJW 2002, 2039, 2040**: Befugnis, privatrechtliche Ansprüche nach UWG/UKlaG gegenüber Mitgliedern durchzusetzen, gilt auch, soweit entsprechende öffentlich-rechtliche Instrumente fehlen oder nur eingeschränkt sind.
- [BVerfG, 1 BvR 981/00 v. 26.10.2004, Rn. 42 ff.](#) = **NJW 2004, 3765 ff.**: Billigung dieser Rspr., aber strikte Bindung an Kompetenzen und Verhältnismäßigkeitsprinzip.
- Implementation dieser Vorgaben: **Rechtsschutzbedürfnis** (so schon BGH, GRUR 1972, 607; allgemein für öffentlich-rechtliche Verbote der Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche der Verwaltung: *U. Stelkens*, *Verwaltungsprivatrecht*, 2005, S. 1081 ff.).

V. Wettbewerbsrechtliche Kontrolle der Wirtschaftskammern

- Kontrolle der Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Neutralität durch Kammern mittels UWG
- Vgl. z. B. [BGH v. 22. 4. 2009 – I ZR 176/06](#) = NJW 2009, 3365 ff.:
Hinweispflicht der Kammer auf Angebote privater Mitbewerber, wenn Kammer Prüfungen abnimmt und auf erwerbswirtschaftlicher Grundlage Vorbereitungskurse anbietet