Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Wirtschaftsverwaltungsrecht

§ 11 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

§ 11 Wirtschaftsorganisation: Das Kammerwesen

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

B) 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

C) Probleme des Kammerwesens

I. Grundrechtskonformität der Zwangsmitgliedschaft

II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder

III. Kammerorganstreitigkeiten

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-Klagen?

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Wirtschaftskammern sind

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

Zweck des Kammerwesens:

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

Zu Unterschieden zwischen (öffentlich-rechtlichen) Kammern und (privaten) Verbänden bei der Wahrnehmung der Interessenvertretung: *Kluth*, WiVerw 2012, 50 ff.

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Begriffe (*U. Stelkens*, Jura 2016, 1013, 1014 ff.)

- **Juristische Person**: Eine Organisation, der die Rechtsfähigkeit als Regel zugewiesen ist, die höchstens durch Ausnahmen negativ begrenzt wird (Vollrechtsfähigkeit).
- **Juristische Person des Privatrechts**: Eine juristische Person, die nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften (insbes. des Gesellschaftsrechts) von jedermann gegründet werden kann. Die Gesetzgebungskompetenz für das Gesellschaftsrecht steht allein dem Bund zu.
- **Juristische Person des öffentlichen Rechts:** Neben Bund und Ländern selbst sind dies nur solche juristischen Personen, die nur vom Staat (Bund/Ländern) oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts errichtet werden können, die also von Privaten in dieser Form nicht geschaffen werden können
- [**Rechtsfähige Personengesellschaften**: „Persönliche Vertragsgemeinschaften der Gesellschafter“, die wie juristische Personen rechtsfähig sind, jedoch bei denen das Innenverhältnis zwischen den Gesellschaftern im Vordergrund steht [hierzu und zur Unterscheidung zu juristischen Personen lesenswert: *Bezzenberger*, JuS 2024, 919 (920 ff.)]

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Rechtsfolgen der Qualifizierung einer Organisation als juristische Person des öffentlichen Rechts (*U. Stelkens*, Jura 2016, 1013, 1014 ff.):

- Vermögensfähigkeit und Privatrechtsfähigkeit
- Fähigkeit, einen eigenen Haushalt zu bewirtschaften
- Fähigkeit, eigenes Personal einzustellen und zu beschäftigen

Auch Bund und Länder werden *rechtstechnisch* als juristische Personen des öffentlichen Rechts behandelt.

Soweit es um die Ausübung „öffentlicher Gewalt“ bzw. von „Hoheitsrechten“ geht, knüpft das Verwaltungsorganisationsrecht dagegen diese Befugnisse nur selten an „juristische Personen des öffentlichen Rechts“, sondern primär an deren „Behörden“ als ihre „Außenvertretungsorganen“ in Verwaltungsangelegenheiten an; siehe hierzu:

- Anmerkung zur Unterscheidung zwischen juristischer Person, Organ und Organwalter
- Anmerkung zum verwaltungsorganisationsrechtlichen Behördenbegriff
- *U. Stelkens*, Jura 2016, 1013, 1020 ff.

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

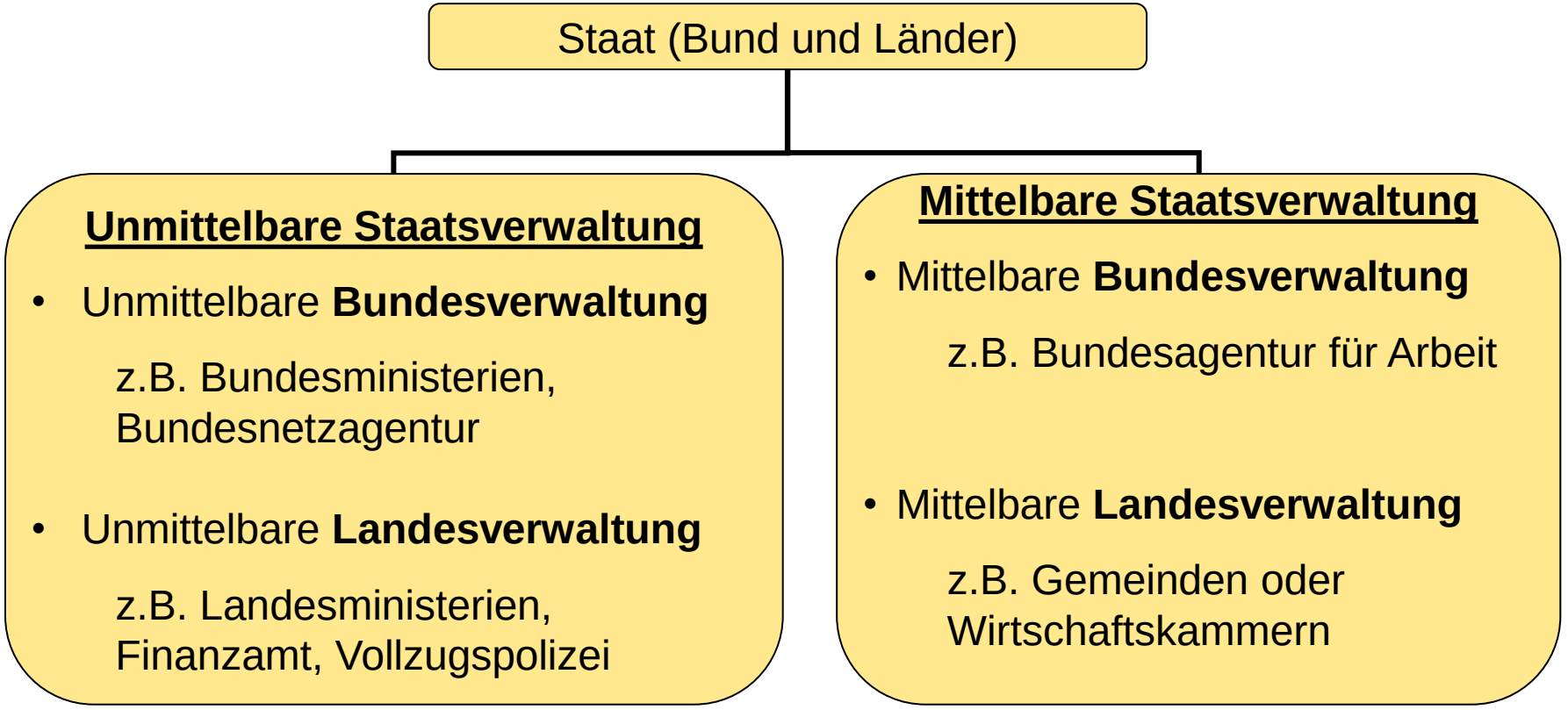
Unmittelbare Staatsverwaltung: Erfüllung der Verwaltungsaufgaben durch eigene Behörden von Bund und Ländern (z.B. Ministerien, Finanzamt, Polizeiinspektion)

Mittelbare Staatsverwaltung: Übertragung der Aufgaben auf rechtlich selbständige Verwaltungsträger mit eigenem Vermögen, Personal und Haushalt (z.B. Gemeinden, Landkreise, Universitäten, Sozialversicherungsträger, berufsständische Kammern); **anderer Begriff** für mittelbare Staatsverwaltung (vgl. Art. 87 Abs. 2 GG): bundesunmittelbare/landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (hierzu *Kemmler*, JA 2015, 328 ff.)

Bedeutung der Unterscheidung für die Art. 83 ff. GG:

- Unter „Bundesverwaltung“/ „Verwaltung des Bundes“ versteht das Grundgesetz i.d.R. sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Staatsverwaltung des Bundes
- Unter „Länder“ versteht das Grundgesetz die unmittelbare und die mittelbare Staatsverwaltung der Länder

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens



Verwaltungsträger = Bund und Länder

Verwaltungsträger = rechtlich selbständige Verwaltungseinheiten

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Bei Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung / juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird typischerweise unterschieden (hierzu *Kemmler*, JA 2015, 328, 330 ff.)

- **Körperschaften des öffentlichen Rechts** (Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften) = Juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Mitgliederstruktur; Beispiele: Gemeinden, Kreise, IHK, Sozialversicherungsträger, Hochschulen…
- **Anstalten des öffentlichen Rechts** = Organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln zu einer verselbständigten Verwaltungseinheit, die Benutzer hat (z.B. Rundfunkanstalten)
- **Stiftungen des öffentlichen Rechts** = Verwaltung eines Zweckgebundenen Vermögens, keine Nutzer, sondern allenfalls Nutznießer (z.B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz)

Achtung: Unterscheidung hat nur deskriptive Bedeutung! Entscheidend für Organisation und Struktur der jeweiligen juristischen Person des öffentlichen Rechts ist das jeweilige Errichtungsgesetz. Kein numerus clausus des Verwaltungsorganisationsrechts ! ! !

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Bundesgesetzgebungskompetenz für Errichtung von Wirtschaftskammern:

- **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Grundlage für die Errichtung der Wirtschafts-kammern als solche** (auf Grundlage der anerkanntermaßen [siehe § 1 D des Kurses] weiten Auslegung des Begriffs „Recht der Wirtschaft“ (so ohne Begründung BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 83 = BVerfGE 146, 164, 196) – so lange nicht (insbes. für die Freiberuflerkammern und im Gesundheits-wesen) spezielle Gesetzgebungstitel vorrangig sind (s. z. B. für Pflegekammern OVG Lüneburg, 8 LC 116/18 v. 22.8.2019, Abs. 37 ff. = NdsVBl. 2020, 44 ff.)

- **Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG** („Einrichtung der Behörden“) für Verpflichtung der Länder, Wirtschaftskammern als **landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts** zu errichten (*Kluth,* in: Kluth [Hrsg.], Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 5 Rn. 56 ff.)

  Die Heranziehung auch des Art. 84 Abs. 1 GG neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Kompetenztitel des Bundes für die Errichtung von Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft hat zur Folge, dass die Länder (nach der Übergangsregelung des Art. 125b Abs. 2 GG nunmehr abweichende Regelungen von den "alten" bundesgesetzlichen Errichtungsnormen treffen können. Es erscheint daher heute nicht ausgeschlossen, dass diese Abweichungsbefugnis den Ländern nunmehr erlaubt, die Organisation "ihrer" Industrie und Handelskammern abweichend vom IHKG zu regeln. Dies ist aber weitgehend ungeklärt.

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Bundesgesetzgebungskompetenz für Errichtung von Wirtschaftskammern:

BT-Drs. 19/27452, S. 17:

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft).

Nach Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes dann zu, wenn und soweit eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Eine solche bundesgesetzliche Regelung des Kammerrechts ist zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine Regelung durch den Landesgesetzgeber würde zu erheblichen Nachteilen für die Gesamtwirtschaft führen, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden können. Regelungen im Recht der Industrie und Handelskammern müssen insbesondere mit Blick auf die gesetzliche Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden bundesweit einheitlich gelten. Andernfalls wäre zu befürchten, dass unterschiedliche landesrechtliche Behandlungen gleicher Sachverhalte Wettbewerbsverzerrungen für die länderübergreifende Wirtschaftstätigkeit zur Folge hätten. Die bundesgesetzliche Regelung ist insoweit auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

A) Verwaltungsorganisationsrechtliche Grundlagen des Kammerwesens

Aufgaben der Kammern

- Keine Allzuständigkeit
- Zuweisung von Pflichtaufgaben durch Errichtungsgesetze
- Übernahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, solange diese innerhalb der gesetzlich gezogenen Zuständigkeitsgrenzen liegen

  → 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

B) 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

I. Industrie- und Handelskammern

- **Rechtsgrundlage:** Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG)

- Umfassend reformiert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) – hierzu *Jahn*, GewArch 2022, 262 ff.; *Pautsch*, GewArch 2022, 306 ff.

- Einführung in das Recht der IHK (unter Geltung des alten Rechts): *Neurath*, DÖV 2019, 513 ff.; *Rosenkranz*, Jura 2009, 597 ff.; zu den Grundlagen auch *Kirchhof*, GewArch 2022, 2 ff.; *Stober*, GewArch 2026, 134 ff.

- Zur Verfassungsmäßigkeit (näher § 11 C I des Kurses):

  - BVerfG, 1 BvR 541/57 v. 19.12.1961= BVerfGE 15, 235 ff. (**erste Grundsatzentscheidung**)

  - BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 77 ff. = BVerfGE 146, 164, 193 ff. (**zweite Grundsatzentscheidung**)

I. Industrie- und Handelskammern

1. **Pflichtmitglieder der IHK (§ 2 IHKG)**
2. **Organisation der IHK (§§ 4 ff. IHKG)**
3. **Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)**
4. **Die Deutsche Industrie- und Handelskammer ((§§ 10a ff. IHKG)**

1. Pflichtmitglieder der IHK (§ 2 IHKG)

Pflichtmitglieder sind nach § 2 IHKG:

- alle Gewerbetreibenden eines Bezirks, die nicht bereits anderswo „verkammert“ sind (aber: § 2 Abs. 3 IHKG)
- Bemessung des maßgeblichen Unternehmensgegenstands nach Eintragung in Handelsregister
- Anknüpfungspunkt für Gewerbebegriff: Gewerbesteuerpflichtigkeit gemäß § 2 GewerbesteuerG – führt dazu, dass weitgehend alle Kapitalgesellschaften unabhängig vom Geschäftsgegenstand, Pflichtmitglieder sind, auch wenn sie ausschließlich vermögensverwaltend tätig sind (hierzu: BVerwG, 6 C 10.04 v. 19.1.2005 = GewArch 2005, 211 f.)
- Aber: Keine Mitgliedschaft von Gebietskörperschaften (insbes. von Kommunen) mehr (§ 2 Abs. 5 IHKG), auch soweit sie wirtschaftlich tätig sind, weil sonst Gefahr einer „staatsabhängigen“ IHK besteht: BT-Drs. 19/27452, S. 9 unter Verweis auf VGH Mannheim, 6 S 1043/19 v. 29.7.2020 = NVwZ-RR 2021, 351 ff.

1. Pflichtmitglieder der IHK (§ 2 IHKG)

Problem: Sind wegen § 40 AO i. V. mit § 2 GewerbesteuerG auch *gewerbliche Verbrecher* Mitglieder der IHK?

Abgabenordnung (AO)

§ 40 - Gesetz- oder sittenwidriges Handeln

Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes ganz oder zum Teil erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt.

- § 40 AO gilt im Grundsatz auch für Gewerbesteuerpflicht gem. § 2 GewerbesteuerG
- § 2 Abs. 3 IHKG muss jedoch wohl teleologisch reduziert werden, um so eine Pflichtmitgliedschaft von Berufsverbrechern (mit entsprechenden Rechten) zu verhindern

2. Organisation der IHK (§§ 4 ff. IHKG)

§ 4 (1) Die Organe der Industrie- und Handelskammer sind

1. die Vollversammlung
2. das Präsidium
3. der Präsident
4. der Hauptgeschäftsführer und
5. der Berufsbildungsausschuss im Rahmen der in § 79 Berufsbildungsgesetz genannten Aufgaben.

(2) Über die Angelegenheiten der Industrie- und Handelskammer beschließt, soweit nicht die Satzung etwas anderes bestimmt, die Vollversammlung. Der ausschließlichen Beschlußfassung durch die Vollversammlung unterliegen […]

Zu den Organen der IHK: *Diefenbach,* GewArch 2006, 313 ff.):

- Vollversammlung (§ 4 Abs. 2 IHKG) – Geltung des **Repräsentativsystems** (vgl. § 5 Abs. 1 IHKG)
- Präsidium und Präsident (§ 6 IHKG)
- Hauptgeschäftsführer (§ 7 IHKG)

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

„Auftragsangelegenheiten“:

- § 1 Abs. 3a und 3b IHKG: Aufgaben in Zusammenhang mit dem einheitlichen Ansprechpartner nach §§ 71a ff. VwVfG nach Maßgabe des Landesrechts (hierzu § 9 C II 1 und § 10 C des Kurses)

- § 1 Abs. 3 IHKG: Erstellung von Ursprungszeugnissen und sonstigen dem Wirtschaftsverkehr dienende Bescheinigungen aller Art, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist

- § 1 Abs. 4 IHKG: Aufgabenzuweisungen durch andere Gesetze, z.B. Bestellung öffentlicher Sachverständiger nach § 36 GewO, Abnahme von Fachkundeprüfungen nach Einzelwirtschaftsgesetzen

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Allgemeine (Selbstverwaltungs-)Aufgaben nach § 1 IHKG in seiner ursprünglichen Fassung:

§ 1 (1) Die Industrie- und Handelskammern haben […] die Aufgabe, das ***Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden*** **ihres Bezirkes** wahrzunehmen, für die ***Förderung der gewerblichen Wirtschaft*** zu wirken und dabei die ***wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen***; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für ***Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns*** zu wirken.

(2) bis (4) […].

(5) Nicht zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gehört die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Allgemeine (Selbstverwaltungs-)Aufgaben nach § 1 IHKG i.d.F. des Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) (Folie 1 von 3)

§ 1 (1) Die Industrie- und Handelskammern haben, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks nach Maßgabe der Handwerksordnung oder die Zuständigkeit der Kammern der freien Berufe in Bezug auf die Berufspflichten ihrer Mitglieder gegeben ist, die Aufgaben:

1. das ***Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks***, einschließlich der *Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft, die auch Ziele einer nachhaltigen Entwicklung umfassen kann*, auf *regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene* wahrzunehmen,
2. für die **Förderung der gewerblichen Wirtschaft ihres Bezirks** zu wirken,
3. für die **Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute**, einschließlich deren sozialer und gesellschaftlicher Verantwortung, zu wirken

und dabei stets die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. […].

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Allgemeine (Selbstverwaltungs-)Aufgaben nach § 1 IHKG i.d.F. des Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) (Folie 2 von 3)

§ 1 (1) […]. Im Rahmen ihrer Aufgaben haben die Industrie- und Handelskammern insbesondere

1. durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten,
2. das Recht, zu den im Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden liegenden wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ihres Bezirks in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren sowie gegenüber der Öffentlichkeit Stellung zu nehmen.

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die Industrie- und Handelskammern den angemessenen Minderheitenschutz zu gewährleisten,

1. indem im Rahmen der Kommunikation auf abweichende Positionen hingewiesen wird und
2. abweichende Stellungnahmen in zumutbarer Form öffentlich zugänglich gemacht werden.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Allgemeine (Selbstverwaltungs-)Aufgaben nach § 1 IHKG i.d.F. des Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) (Folie 3 von 3)

§ 1 (1) […].

(2) bis (4) […].

(5) **Nicht zu den Aufgaben nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 gehören die grundrechtlich geschützten Aufgabenbereiche der Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes**, insbesondere die Aufgabenbereiche der Tarifpartner sowie die arbeitsgerichtliche Vertretung von Unternehmen. **Zudem sind Stellungnahmen ausgeschlossen zu sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen, soweit diese in der ausschließlichen Entscheidungszuständigkeit der Gremien der sozialen Selbstverwaltung liegen.**

Erläuterungen der Änderungen in BT-Drs. 19/27452, S. 20 ff. und BT-Drs. 19/30440, S. 13 ff. eher „blumig“

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Fall 1: Die Limburger Erklärung : Das Präsidium und der Hauptgeschäftsführer der IHK Limburg (Hessen) verabschiedete Grundsatzpapier "Gewerbe- und Industriestandort Hessen", das sich nach dem Vorwort mit konkreten Forderungen in sechs Handlungsfeldern, nämlich in der Bildungs- und Forschungspolitik, der Umwelt- und Energiepolitik, der Verkehrspolitik sowie der Raumordnungs- und Planungspolitik, an die hessische Landesregierung richtete und dem die sog. "Limburger Erklärung" als thesenartige Zusammenfassung vorangestellt war

Kann dieses an die Presse gegebene und auf andere Weise verlautbarte Papier als Wahrnehmung des ***Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des** § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IHKG verstanden werden?

Allgemeiner Ausgangspunkt der Fragestellung:

Nach neuerer Rechtsprechung ist eindeutig, dass Behörden und Verwaltungsträger auch bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit an die Begrenzungen ihrer Zuständigkeiten gebunden sind, also nicht zu Fragen Stellung nehmen dürfen, für die sie nicht zuständig sind (grundlegend: BVerfG, 1 BvR 558/91 v. 26.6.2002, Abs. 48 ff. = BVerfGE 105, 252, 268 ff.).

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Liegt im Fall der „**Limburger Erklärung**“ noch eine Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IHKG vor?

VGH Kassel, 8 A 1559/07 v. 5.2.2009 = NVwZ-RR 2009, 469 ff. zu **§ 1 Abs. 1 a. F. IHKG**

- Versuch der materiellen Präzisierung des „Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft ihres Bezirks“ i.S.d. § 1 Abs. 1 **a. F.** IHKG
- Kompetenz bestehe 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

  kritisch zu diesem Ansatz *Jahn*, GewArch 2009, 434 ff.; *Siebert*, GewArch 2009, 161 f.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Liegt im Fall der „**Limburger Erklärung**“ noch eine Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des § 1 Abs. 1 Satz 1 IHKG vor?

BVerwG, 8 C 20.09 v. 23.6.2010 = BVerwGE 137, 171 ff. zu **§ 1 Abs. 1 a. F. IHKG:**

- Abs. 26 ff.: Kriterien des VGH Kassel sind nicht operabel
- Abs. 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
- Abs. 32 ff.: **Materielle „Wie-Kriterien“**: Stellungnahme muss auf das Gesamtinteresse der Mitglieder ausgerichtet sein und muss die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend berücksichtigen; Sachbezogenheit und Objektivität, ggf. unter Darstellung von Minderheitenpositionen
- Abs. 35 ff.: **Verfahrensrechtliche Kriterien:** Zuständiges Gremium (Vollversammlung) muss Äußerung vor Veröffentlichung „billigen“

hierzu *Eisenmenger*, GewArch 2010, 403 ff.; *Hövelberndt*, DÖV 2011, 628 ff.; *Jahn*, ThürVBl 2010, 268 ff.; *Möllering*, GewArch 2011, 56 ff.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 110 f. = BVerfGE 146, 164, 208 f.

„110. […] § 1 Abs. 1 IHKG enthält ein Abwägungsgebot und nicht die Aufgabe der reinen Interessenvertretung (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 32 ff.>). Daraus ergeben sich Anforderungen an die Argumentation und die Darstellung des Gesamtinteresses, die eine Pflichtmitgliedschaft zumutbar machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt die notwendige Objektivität eine Argumentation mit sachbezogenen Kriterien. Das zwingt dazu, bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses gegebenenfalls auch eine Minderheitenposition darzustellen; eine Äußerung der Kammer zu besonders umstrittenen Themen muss die geforderte Abwägung auch insoweit erkennen lassen (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 33>). Dazu kommen die Vorgaben zur Entscheidungsfindung in den Kammern, denn nach § 4 IHKG müssen grundsätzliche Festlegungen auf jeden Fall durch die Vollversammlung erfolgen (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 f. Rn. 35>).

111. […]. Aus dem Abwägungsgebot in § 1 Abs. 1 IHKG folgt […] ein Minderheitenschutz. Es hängt vom Einzelfall ab, welche Darstellung jeweils geboten ist, um diesen zu verwirklichen. Das kann von der stichwortartigen Benennung einer Position in der Darstellung des Abwägungsmaterials über eine ausführliche Ausweisung der Minderheitenposition bis hin zum echten Minderheitenvotum reichen, das unverändert der mehrheitlich getragenen Erklärung hinzuzufügen sein kann.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Verfahrensrechtliche und materielle Vorgaben von

- BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 110 f. = BVerfGE 146, 164, 208 f.
- BVerwG, 8 C 20.09 v. 23.6.2010 = BVerwGE 137, 171 ff.

scheinen durch Neufassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 IHKG jetzt ausdrücklich erfasst (diese Rechtsprechung bleibt aber für Aufgabenbegrenzung für andere Kammern nach wie vor maßgeblich).

Aber auch Annahme „großzügiger Auslegung des „Gesamtinteresses gewerblicher Wirtschaft“:

- BT-Drs. 19/30440, S. 13 ff. (nächste Folie)
- Umfasst dies auch Fragen des „globalen Menschenrechtsschutzes“ (hierzu krit. *Stober,* DÖV 2022, 111 ff.)?

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

BT-Drs. 19/30440, S. 13 ff.

„Mit der Anpassung soll klargestellt werden, dass die Industrie- und Handelskammern nicht über ein allgemeinpolitisches Mandat verfügen, jedoch sich zu allen Themen äußern können sollen, die für die gewerbliche Wirtschaft von Relevanz sind. Dazu gehören auch Themen wie beispielsweise **Grenzschließungen, da sie u. a. Auswirkungen auf die Lieferketten und die Mobilität und damit Verfügbarkeit der Fachkräfte** haben können. Ebenso berührt die Frage der Gewinnung und Sicherung von Fachkräften die unterschiedlichsten Themengebiete, die damit alle einen Bezug zur gewerblichen Wirtschaft haben. So ist zum Beispiel das **Thema der Ganztagsbetreuung in Kitas und Schulen nicht nur eine Frage der Bildung, sondern in gleicher Weise auch eine Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf** und damit eine Frage der Fachkräftesicherung. Darüber hinaus sind auch Themen wie „Testen“ und „Impfen“ in der aktuellen Situation für die Unternehmen von gesteigerter Relevanz und müssen der Wahrnehmung des Gesamtinteresses durch die Kammern zugänglich sein. **Gleichfalls müssen die Themen Nachhaltigkeit und Corporate Social Responsibility Gegenstand der Wahrnehmung des Gesamtinteresses sein können**.“

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Liegt auch hier noch eine Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des § 1 Abs. 1 IHKG vor?

VG Stuttgart v. 7.4.2011 – 4 K 5039/10 = NVwZ 2011, 895 f.:

- Durch S 21 ist die Verkehrspolitik betroffen, die unmittelbare nachvollziehbare Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft auch im Bezirk der IHK hat
- Aber: Form der Äußerung überschreitet die gesetzlichen Vorgaben für ein Tätigwerden (keine Werbeaktionen wie bei politischen Parteien, da nicht objektiv und sachlich)

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Liegt noch Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des § 1 Abs. 1 IHKG vor?

VG Köln, 1 K 2091/11 v. 3.5.2012 = GewArch 2012, 441 ff.: Folgende Aussage ist in Ordnung, wenn von Mehrheit getragen:

„Gewerbefreiheit immer stärker beschränkt: Die Gewerbefreiheit ist ständig bedroht. Häufig werden Einschränkungen durch die Einführung oder Erweiterung neuer Berufszugangs- und Berufsausübungsregeln, z.B. Zertifizierungs-, Register- und Informationspflichten, im Individual- oder Brancheninteresse gefordert – auch wenn oft das Gemeinwohl als Begründung in den Vordergrund gestellt wird**.**“

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Fall 2: „Ja zum Godorfer Hafen“: Mitgliederversammlung der IHK Köln beschließt aus Anlass einer Bürgerbefragung zum Ausbau des Godorfer Hafens: „*Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird um den Ausbau des Hafens in Köln Godorf gestritten. ... Gemeinsam mit dem Arbeitgeberverband Köln und dem Deutschen Gewerkschaftsbund will die Wirtschaft der Region und insbesondere der Stadt Köln dazu beitragen, ein deutliches Ergebnis zu erzielen. Daher ruft die Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer zu Köln alle Wählerinnen und Wähler auf, diese demokratische Form der Mitentscheidung über die Weiterentwicklung der Stadt wahrzunehmen und für den Ausbau des Hafens zu stimmen*.“

Kombination mit Plakataktion: **"Ja zum Godorfer Hafen. Für die Bürger. Für die Stadt. Für die Wirtschaft.“**

Nach VG Köln, 1 K 2836/11 v. 3.5.2012 = GewArch 2013, 75 ff. liegt noch Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK vor

- Formelle Überprüfung des Beschlusses der Mitgliederversammlung (haben nur Stimmberechtigte mitgestimmt?)
- Beschluss ist ebenso i. O. wie Plakataktion, da die IHK das Recht habe, auf ihre Ansichten aufmerksam zu machen (und auf Internetseite mit näheren Informationen verweise)

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Lag bei Mitwirkung der IHK Hamburg an einem „PowerBündnis: Gemeinsam für Hamburg“, die sich gegen Volksinitiative mit dem Ziel der (Re-)Kommunalisierung der Energieversorgungsnetze richtete, noch Wahrnehmung des *Gesamtinteresses* der Pflichtmitglieder der IHK i. S. des § 1 Abs. 1 IHKG vor?

OVG Hamburg, 5 Bf 40/16.Z v. 16.11.2016 = NordÖR 2017, 145 ff.:

„Die Erklärungen gehen über möglicherweise noch zulässige „deutliche“, „pointierte“ oder „zugespitzte“ Äußerungen hinaus, weil sie polemisch sind […]. Sie enthalten keinerlei sachliche Äußerungen wie etwa Fakten, Informationen, Argumente oder ähnliches. Vielmehr wird das Thema des Netzrückkaufs durch die plakative Frage „2 Milliarden € Schulden für Netzkauf ?“ und die resolut formulierten Antworten „Nicht mit meinem Geld bzw. meiner Zukunft“ sowie die Aufforderung „NEIN am 22. September“ völlig verkürzt und überspitzt dargestellt. Die Veröffentlichungen stellen einen möglichen Netzrückkauf in schonungsloser und übersteigerter Form als erhebliche Gefahr für die Zukunft und den Wohlstand der Hamburger Bürgerinnen und Bürger dar, dem es entgegenzutreten gilt.“

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Fall 3: „B 27“: Mitgliederversammlung der IHK beschließt Positionspapier zum Ausbau der B 27 mit 19 „Ja-Stimmen“, einer „Nein-Stimme“ und einer Enthaltung.

Hiernach sei die jetzige Verkehrssituation auf der B 27 für die regionale Wirtschaft eine echte Belastung und ein Standortnachteil. Die Wirtschaft der Region sei auf leistungsfähige Hauptachsen angewiesen, damit Waren, Kunden und Mitarbeitende ohne regelmäßige Staus unterwegs sein könnten. Hieraus werden angesichts des Beginns des konkreten Planfeststellungsverfahrens zum Ausbau der B 27 u. a. folgende Positionierungen abgeleitet:

- „Auswahl einer Ausbauvariante, die sorgsam mit den Flächenressourcen und den Belangen der Anrainerkommunen umgeht.“
- „Die Bündelungsfunktion des Verkehrs auf leistungsfähigen Hauptachsen in der Region dient auch den Belangen des Umweltschutzes, da Ausweich-verkehre und Staus deutlich reduziert werden.“
- „Wir setzen uns zusätzlich für die zeitnahe Realisierung des vorgezogenen Baus eines Verflechtungsstreifens zwischen der Einmündung der B 312 in die B 27 bei Aich und der Anschlussstelle Filderstadt-Ost in Fahrtrichtung Stuttgart bis spätestens 2021 ein, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen und eine Teilentlastung der Strecke herbeizuführen.“

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Zu Fall 3: VG, Stuttgart, 4 K 3287/21 v. 2.12.2021 = GewArch 2022, 195 ff. (m. Anm. *Borrmann*, GewArch 2022, 199 ff.)

- Abs. 10 ff. Neufassung des § 1 Abs. 1 IHKG sei verfassungskonform restriktiv auszulegen (keine Ausweitung gegenüber bisherigem Verständnis des Aufgabenbereichs der Kammer)
- Abs. 22 ff.: Äußerungen zum sparsamen Flächenverbrauch lassen keinen Zusammenhang mit Belangen der Wirtschaft im Bezirk erkennen
- Abs. 27 ff.: Bei den anderen Äußerungen ist der Bezug jedoch gegeben

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Allgemeine (Selbstverwaltungs-)Aufgaben nach § 1 Abs. 2 und 2a IHKG

§ 1 (1) […]

(2) Die Industrie- und Handelskammern **können Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbezweige dienen, begründen, unterhalten und unterstützen** sowie Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, treffen.

(2a) Die Industrie- und Handelskammern können allein oder zusammen mit anderen Kammern für die gewerbliche Wirtschaft Maßnahmen zur Förderung der **außergerichtlichen Streitbeilegung** treffen, insbesondere Schiedsgerichte und andere Einrichtungen der alternativen Konfliktlösung begründen, unterhalten und unterstützen. § 111 Absatz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes bleibt unberührt. Die Industrie- und Handelskammern können zudem die ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks zu Fragen der Früherkennung von Unternehmenskrisen und deren Bewältigung beraten.

(3) bis (5) […]

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Fall 4: Darf sich eine IHK nach § 1 Abs. 2 IHKG an einem Regionalflughafen beteiligen?

BVerwG, 1 C 29.99 v. 19.9.2000 = BVerwGE 112, 69 ff.:

- Anlage oder Einrichtung muss auf ein spezifisches Interesse der gewerblichen Wirtschaft ausgerichtet und von diesem gefordert sein.
- Dient eine Anlage oder Einrichtung (nur) dem allgemeinen Wohl, darf sich eine IHK nicht an ihrer Begründung, Unterhaltung oder Unterstützung beteiligen, auch, wenn die jeweilige Anlage oder Einrichtung zugleich der gewerblichen Wirtschaft von Nutzen ist.
- Die IHK haben die vom (allgemeinen) öffentlichen Interesse zu unterscheidenden (besonderen) Interessen der gewerblichen Wirtschaft zu fördern und zu vertreten. Daraus folgt, dass die IHK nicht legitimiert sind, Anlagen und Einrichtungen zu begründen, zu unterhalten und zu unterstützen, die („nur“) dem (allgemeinen) öffentlichen Interesse dienen.
- Wie Flughafenbeteiligung zu verstehen ist, hängt vom konkreten Fall ab.

3. Aufgaben der IHK (§ 1 IHKG)

Fall 5: Darf eine IHK nach § 1 Abs. 2 IHKG eine Stiftungsprofessur an einer staatlichen Hochschule zur Einrichtung eines dualen Studiengangs im kaufmännischen Bereich finanzieren ?

BVerwG, 8 C 5.23 v. 27.3..2024, Abs. 27 f. = NVwZ 2024, 1590 Abs. 27 f.

- Anlage oder Einrichtung muss auf ein spezifisches Interesse der gewerblichen Wirtschaft ausgerichtet und von diesem gefordert sein.
- Stiftungsprofessur dient der Einrichtung eines ausbildungsintegrierten dualen Studiengangs im kaufmännischen Bereich. Sie wird gerade für Fachbereiche mitfinanziert, die für die Mitgliedsunternehmen der Beklagten von Interesse sind und einen regionalen Bezug aufweisen.
- Stiftungsprofessur ist damit auf ein spezifisches Interesse der gewerblichen Wirtschaft ausgerichtet, während sich der Nutzen der Stiftungsprofessur (auch) für das Gemeinwohl lediglich als Reflex der Förderung der Wirtschaft ergibt.

4. Die Deutsche Industrie- und Handelskammer (§§ 10a ff. IHKG)

Seit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) sind alle IHK zwingend Mitglieder **der Deutschen Industrie- und Handelskammer**,

- die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist (§ 10b IHKG)
- nach § 10a Abs. 1 Nr. 1 IHKG v. a. die Aufgabe hat, „das Gesamtinteresse der den Industrie- und Handelskammern zugehörigen Gewerbetreibenden in der Bundesrepublik Deutschland auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen“ (hierzu *Jahn*, GewArch 2024, 56 ff.).

Zum Hintergrund der Neuregelung (Deutsche Industrie und Handelskammern war früher als „Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. und freiwilliger Zusammenschluss organisiert, vgl. § 13c IHKG) § 8 B II des Kurses und

- *Günther,* NVwZ 2022, 97 ff.
- *Jahn*, GewArch 2022, 262, 265 ff.
- *Pautsch*, GewArch 2022, 306 ff.

II. Verkammerung des Handwerks (Wiederholung von § 6 B des Kurses)

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. Verkammerung des Handwerks (Wiederholung von § 6 B des Kurses)

Zu **Handwerkskammern** und ihren Besonderheiten im Verhältnis zur IHK einführend: *Burgi*, GewArch 2024, 426 ff.; *Schumacher*, GewArch 2025, 271 ff.

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

Aber: **Finanzierung** nur durch Beiträge der Betriebsinhaber (§ 113 Abs. 1 HandwO)

Unter Umständen besteht eine gleichzeitige Mitgliedschaft in IHK für „nicht-handwerklichen Betriebsteil“ (§ 2 Abs. 3 IHKG)

II. Verkammerung des Handwerks (Wiederholung von § 6 B des Kurses)

Aufgaben der Handwerkskammern (§ 91 HandwO)

- Förderung der Interessen des Handwerks (hierzu und zu den Grenzen *Leisner*, GewArch 2013, 55 ff. [Probleme sind ähnlich wie bei IHK [§ 11 B I 3 des Kurses]; zu „Aufsichtsklagen“ der Kammermitglieder in diesem Zusammenhang: § 11 C II des Kurses)
- Ordnung nach innen (Fortbildung von Meistern, Streitschlichtung)
- Eigentliche Verwaltungsaufgaben (z.B. Führung der Handwerksrolle)
- Regelung zur Berufsausbildung (§§ 41 ff. HandwO)

Organe der Handwerkskammern (*Diefenbach*, GewArch 2006, 313 ff.)

- Vollversammlung (Versammlung gewählter Mitglieder) - §§ 93 ff. HandWO
- Vorstand - § 108 HandWO
- Präsident (als Vorstandsvorsitzender) - § 108 Abs. 2 und 3, § 109 HandWO
- Hauptgeschäftsführer - § 106 Abs. 1 Nr. 3, § 109 HandWO

Zur Abgrenzung der Organzuständigkeiten: *Kluth*, GewArch 2021, 46 ff. (hiergegen *Wiemers*, GewArch 2021, 190 ff.)

II. Verkammerung des Handwerks

Fall 6: Pressemitteilung des Präsidenten der Handwerkskammer Frankfurt a. M. zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018:

„Die Entscheidung ist für die kleinen und mittleren Betriebe – nicht nur in der Metropolregion Frankfurt am Main – ein Schlag ins Gesicht. Die Handwerksorganisation wird jetzt unmittelbar auf die Politik zugehen, um die Auswirkungen etwaiger Verbote zu thematisieren und über mögliche Ausnahmeregelungen oder Übergangszeiten für das Handwerk zu sprechen. An den Fakten ändert auch ein Urteil nichts: Die Luft ist in den vergangenen Jahren um 70 % besser geworden. Willkürliche Obergrenzen sind keine Basis für zukunftsfähige Politik: Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge sind für viele kleine und mittlere Betriebe im Handwerk existenzbedrohend, gefährden die Versorgung der Städte und sind auch für viele Mitarbeiter, die pendeln, katastrophal."

Nach VG Frankfurt a. M., 12 K 1039/19 v. 27.2.2020 = GewArch 2020, 284 ff. liegt noch *Gesamtinteressenwahrnehmung* der Handwerkskammermitglieder vor?

- Meinungsneutralität und Kompetenzbegrenzung gelten für Handwerkskammern ähnlich wie bei IHK – ist hier aber nicht verletzt bzw. überschritten
- Wegen anderer Struktur der Handwerkskammern besteht jedoch keine Billigungsnotwendigkeit derartiger Äußerungen durch Vollversammlung (so auch *Wiemers*, GewArch 2021, 190 ff.; a. A. *Kluth*, GewArch 2021, 46 ff.)

III. Berufsständige Kammern der freien Berufe

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) – neu: Pflegekammern

Aufgaben (Berufsständische Kammern nehmen teilweise Funktionen wahr, die bei Gewerben von der Gewerbeaufsicht wahrgenommen werden)

- 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

IV. Landwirtschaftskammern

Aufgaben

- Interessenvertretung der Landwirtschaft
- Träger eines landwirtschaftlichen Versorgungswerkes

Nur in folgenden (alten Bundes-)Ländern auf Grund von Landesgesetzen errichtet:

- Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft und Bayerischer Bauernverband
- Landwirtschaftskammer Bremen
- Landwirtschaftskammer Hamburg
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen
- Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
- Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz
- Landwirtschaftskammer für das Saarland
- Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein

V. Arbeitskammern

Arbeit(nehmer)kammern gibt es nur in zwei Bundesländern:

- Arbeitnehmerkammer Bremen (errichtet durch Gesetz über die Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen)
- Arbeitskammer des Saarlandes (errichtet durch Gesetz Nr. 1290 über die Arbeitskammer des Saarlandes)

Pflichtmitglieder: In Bremen bzw. Saarland beschäftigte Arbeitnehmer

Aufgaben: Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer

Beitragsfinanzierung durch die in dem jeweiligen Land Beschäftigten

Im ***Saarland***: **Kein Wahlrecht der Arbeitnehmer** zur Vertreterversammlung. Diese wird im Saarland auf Vorschlag der Gewerkschaften durch den Saarländischen Landtag gewählt.

Zur Verfassungsmäßigkeit der Arbeitskammern: BVerfG, 1 BvR 430/65 und 259/66 v. 18.12.1974 = BVerfGE 38, 281 ff. (für Arbeitnehmerkammer Bremen)

B) Probleme des Kammerwesens

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

II. „Aufsichtsklage“ der Mitglieder

III. Kammerorganstreitigkeiten

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-Klagen?

V. Wettbewerbsrechtliche Kontrolle der Kammern

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

Rechtsprechungsentwicklung (Folie 1 von 3):

- **Erste Grundsatzentscheidung zur IHK: BVerfG, 1 BvR 541/57 v. 19.12.1961= BVerfGE 15, 235 ff.** - Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft wird (mit vergleichsweise kurzer Begründung) bejaht
- Bestätigung der Grundrechtskonformität durch BVerwG, 1 C 32.97 v. 21.7.1998 = BVerwGE 107, 169 ff.

  Nach Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze im Jahre 1992 (mit der Folge, dass Kleinstunternehmen beitragspflichtig wurden) waren zahlreiche nunmehr beitragspflichtige Kammermitglieder gegen die Beitragsbescheide mit der Begründung vorgegangen, dass die „Zwangsmitgliedschaft“ bei der IHK [mittlerweile] verfassungswidrig geworden sei.
- Unabhängig von erneuter Feststellung der Verfassungskonformität der IHK-Pflichtmitgliedschaft: Reformierung des IHK-Beitragsrechts mit Rücksicht auf massive Mitgliederproteste (ÄnderungsG v. 23.7.1998 [BGBl I, 1887, ber. 3158])
- Verfassungsbeschwerde gegen BVerwG, 1 C 32.97 v. 21.7.1998 = BVerwGE 107, 169 ff. wurde nicht zur Entscheidung angenommen: BVerfG (K), 1 BvR 1806/98 v. 7.12.2001 = NVwZ 2002, 335 ff. (hierzu ausführlich *Jahn*, JuS 2002, 434 ff.)

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

Rechtsprechungsentwicklung (Folie 2 von 3):

- BVerfG, 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98 v. 5.12.2002 = BVerfGE 107, 59 ff. stellt (zu Wasser- und Bodenverbänden) klar, dass funktionale Selbstverwaltung mit dem **Demokratieprinzip** vereinbar sein kann (was in BVerfG, 1 BvR 541/57 v. 19.12.1961= BVerfGE 15, 235 ff. nicht geprüft worden war)
- BVerwG, 6 B 60/04 v. 21.10.2004 = NVwZ 2005, 340 f.: Auch Doppelpflichtzugehörigkeit (von Steuerberatungsgesellschaft als Pflichtmitglied sowohl der Steuerberaterkammer wie der IHK) kann verfassungsgemäß sein (hierzu auch *Jahn*, ThürVBl 2013, 1, 2 f.)
- Trotz dieser „pflichtmitgliedschaftsfreundlichen“ Rechtsprechung: „Kammerverweigerer“ gehen diese nach wie vor gegen Beitragsbescheide vor. Verwaltungsgerichte sehen jedoch keinen „Verfassungswandel“, der die Bindungswirkung der BVerfG-Entscheidungen nach § 31 BVerfGG in Frage stelle

  VGH Kassel, 8 A 1190/12.Z v. 5.2.2013, Abs. 5 ff.; VGH München, 22 ZB 11.1462 v. 30.7.2012 = GewArch 2012, 487 ff. (hierzu *Jahn*, ThürVBl 2013, 1 f.); VGH München, 22 ZB 11.1007 v. 4.9.2012 = NVwZ 2013, 236 ff.; OVG Münster, 17 A 108/17 v. 16.3.2017 = GewArch 2017, 235 f.; VG Gelsenkirchen, 19 K 4576/12 v. 7.5.2013, Abs. 48 ff. = NVwZ-RR 2014, 94, 95 f.

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

Rechtsprechungsentwicklung (Folie 3 von 3):

Zweite Grundsatzentscheidung zur IHK: BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 77 ff. = BVerfGE 146, 164, 193 ff. (auf Verfassungsbeschwerde gegen VGH Kassel, 8 A 1190/12.Z v. 5.2.2013, Abs. 5 ff., der die Beitragsheranziehung durch IHK gebilligt hatte):

- Wiederholt im Einzelnen die Argumentation von BVerfG, 1 BvR 541/57 v. 19.12.1961 = BVerfGE 15, 235 ff.
- Überprüft IHKG dahingehend, ob sich seit BVerfG, 1 BvR 541/57 v. 19.12.1961= BVerfGE 15, 235 ff. Wesentliches verändert hat und verneint dies.
- Fügt als neues Element Ausführungen zur demokratischen Legitimation der IHK hinzu (hierzu bereits: VGH Kassel, 7 A 418/12 v. 10.6.2013, Abs. 10 ff. = NVwZ-RR 2013, 878, 879 ff. - mit allgemeinen Ausführungen zur Verfassungs-mäßigkeit der sog. „funktionalen Selbstverwaltung“)

  Hierzu: *Jahn*, GewArch 2017, 381 ff.; *ders.*, BayVBl. 2018, 761 ff.; *Kirchberg*, NJW 2017, 2723 ff.; *Neurath*, DÖV 2019, 513, 515 ff.; die Richtigkeit dieses Ansatzes wieder grundsätzlich in Frage stellend *Heinz*, DVBl. 2021, 1005 ff.

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

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

   In Literatur umstritten. – jetzt aber wieder bestätigt durch BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 78 ff. = BVerfGE 146, 164, 194 f. – EGMR hat (in zwei unbegründeten Beschlüssen v. 13.9.2018 (28433/18 und 28451/18) eine Individualbeschwerde wegen Verstoßes gegen Art. 11 EMRK verworfen)

2. **Art. 12 Abs. 1 GG**

   Keine „berufsregelnde Tendenz“ mangels Reglementierung der Berufsausübung, lediglich Anknüpfung von Zahlungspflichten an Berufstätigkeit

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 (hierzu § 11 C II des Kurses)

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

Weitere Fragen der Pflichtmitgliedschaft

- Lässt sich die Rechtsprechung des BVerfG zur IHK auf andere Kammern übertragen?

  Für **Handwerkskammer:** OVG Hamburg, 5 Bf 146/17.Z v. 17.7.2018 = GewArch 2018, 385 ff. (zweifelnd *Rinke*, BayVBl 2016, 325 ff.; hiergegen *Hüpers,* BayVBl 2016, 333 ff.; zu den Besonderheiten *Schumacher*, GewArch 2025, 271 ff.); für **Pflegekammer:** OVG Lüneburg, 8 LC 116/18 v. 22.8.2019, Abs. 60 ff. = NdsVBl. 2020, 44 ff. (Pflegekammer ist in Nds wegen mangelnder Mitgliederakzeptanz jedoch wieder aufgelöst worden)

- In welchen Fällen könnte die Zwangsmitgliedschaft gegen **Niederlassungs-freiheit** (Art. 49 Abs. 1 AEUV) und **Dienstleistungsfreiheit** (Art. 56 Abs. 1 AEUV) oder Art. 14 ff. der RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (hierzu § 9 A und C des Kurses) verstoßen?

  Siehe (für IHK): *Kempen*, in: Sachs/Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat - Festschrift Klaus Stern Festschrift Klaus Stern II, 2012, S. 761, 765 ff.; *Neurath*, DÖV 2019, 513, 518 ff.; VG Gelsenkirchen, 19 K 4576/12 v. 7.5.2013, Abs. 71 ff. = NVwZ-RR 2014, 94, 96 (wo allerdings noch angenommen wird, dass die Anwendbarkeit der RL 2006/123/EG einen grenzüberschreitenden Bezug voraussetze, was neuerer Rspr. des EuGH nicht entspricht [hierzu § 9 C I des Kurses])

I. Grundrechtskonformität der Pflichtmitgliedschaft

Fallbearbeitungen zur Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft:

- *Klafki*, GewArch 2020, 134 ff. (1. Fallfrage)
- *Muckel*, JA 2025, 316 ff.
- *Thiele/Schmidt*, JuS 2023, 668 ff.

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Ausgangsfälle der einschlägigen Rechtsprechung waren Streitigkeiten zwischen Studenten und den verfassten Studentenschaften über deren angebliches „Allgemeinpolitisches Mandat“ in den 1960er und 1970er Jahren:

- BVerwG, VII C 65.68 v. 26.9.1969 = BVerwGE 34, 69 ff. (Plakataktion in Zusammenhang mit dem Tod von Benno Ohnesorg)
- BVerwG, 7 C 58.78 v. 13.12.1979 = BVerwGE 59, 231 ff. (Behauptung eines bundesgewohnheitsrechtlich verfestigten „Allgemeinpolitisches Mandat“ der Studentenschaften)

„Mitglieder öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände haben einen im Verwaltungsrechtsweg verfolgbaren Anspruch darauf, dass der Verband sich auf die ihm zugewiesenen Aufgaben beschränke.“

Herleitung: Art. 2 Abs. 1 GG (ggf. i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) i.V. mit dem Grundsatz, dass öffentlich-rechtliche Zwangsverbände nur gegründet werden dürfen, um solche öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen, die der Gesetzgeber bestimmt

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

BVerwG, 5 C 53.79 v. 24.9.1981 = BVerwGE 64, 115 ff.:

- Übertragung der zu den verfassten Studentenschaften entwickelten Rechtsprechung auf Steuerberaterkammern (und damit auch auf Wirtschaftskammern)
- Ausweitung der Prüfung auf **Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung** (Mitglied der Steuerberaterkammer darf sich dagegen wehren, dass die Kammer für alle Kammermitglieder eine Zeitschrift des Beck-Verlages bestellt)

Mitgliederklage ⇨ entwickelt sich immer mehr zu einem “objektiven Beanstandungsverfahren“

- Bisher jedoch nur Kontrolle der Rechtmäßigkeit, nicht der Wirtschaftlichkeit des Kammerhandelns: VG Lüneburg, 3 B 41/10 v. 7.7.2010 = NVwZ-RR 2010, 764 ff. (keine Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Errichtung eines neuen Verwaltungsgebäudes für Wasser- und Bodenverband)
- Zur Entwicklung der älteren Rechtsprechung: *Meßerschmidt*, VerwArch 81 (1990), 55, 66 ff.

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

BVerwG, 1 C 29/99 v. 19.9.2000 = BVerwGE 112, 69 ff.: Bestätigung der Rechtsprechung zur „Aufsichtsklage“ der Mitglieder:

- Verweis auf BVerwG, 1 C 32.97 v. 21.7.1998 = BVerwGE 107, 169, 172 ff. (betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft)
- 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 Kompetenz-verteilung (keine Freiheitsgrundrechte Einzelner)

Weitere Bestätigung durch

- BVerwG, 8 C 20.09 v. 23.6.2010, Abs. 21 f. = BVerwGE 137, 171 ff.;
- BVerwG, 10 C 4/15 v. 23.3.2016, Abs. 12 ff. = BVerwGE 154, 296, 298 f.
- BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 109 f. = BVerfGE 146, 164, 207 f.(stellt u. a. Verfassungsmäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft sicher)

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Die bei § 11 B I 3 des Kurses genannten Fälle zum Gebot der Meinungsneutralität der IHK sind alle auf Grund einer „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder entschieden worden:

- Zur „Limburger Erklärung“: VGH Kassel, 8 A 1559/07 v. 5.2.2009 = NVwZ-RR 2009, 469 ff.; BVerwG, 8 C 20.09 v. 23.6.2010 = BVerwGE 137, 171 ff.
- Zur S21 Werbung: VG Stuttgart v. 7.4.2011 – 4 K 5039/10 = NVwZ 2011, 895 f.
- Zur „Gewerbefreiheit immer stärker beschränkt: VG Köln, 1 K 2091/11 v. 3.5.2012 = GewArch 2012, 441 ff.:
- Zum Godorfer Hafen: VG Köln, 1 K 2836/11 v. 3.5.2012 = GewArch 2013, 75 ff.
- Zum PowerBündnis: OVG Hamburg, 5 Bf 40/16.Z v. 16.11.2016 = NordÖR 2017, 145 ff.
- Zu „Dieselfahrverboten“: VG Frankfurt a. M., 12 K 1039/19 v. 27.2.2020 = GewArch 2020, 284 ff.

Fallbearbeitung zur „Aufsichtsklage“ und zum Gebot der Meinungsneutralität:

- *Klafki*, GewArch 2020, 134 ff. (2. Fallfrage)

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Rechtsprechung zur Mitgliederklage gegenüber Äußerungen von Kammerorganen ist auch auf andere Kammern übertragen worden

- Zu **Handwerkskammern:** VG Frankfurt a. M., 12 K 1039/19 v. 27.2.2020 = GewArch 2020, 284 ff. (hierzu auch *Kluth*, GewArch 2021, 46 ff.; *Wiemers*, GewArch 2021, 190 ff.)
- Zu **Pflegekammern**: OVG Lüneburg, 8 ME 99/20 v. 22.10.2020 = NVwZ-RR 2021, 450 ff.; OVG Lüneburg, 8 ME 12/21 v. 16.3.2021 = GewArch 2021, 286 ff. (betreffend einer Stellungnahme der Pflegekammer im Gesetzgebungsverfahren betreffend eines Gesetzes, das auf Auflösung der Pflegekammer gerichtet war).

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Problem: Kann ein Kammermitglied auch gegen Maßnahmen eines privatrechtlich organisierten **Dachverbands** vorgehen, deren Mitglied seine Kammer ist?

- OVG Berlin-Brandenburg, 1 L 72/13 v. 31.10.2014 = NVwZ-RR 2015, 437 ff.: Für Klagen gegenüber einem privatrechtlich organisierten Dachverband ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (zweifelhaft)

  A. A. VG Berlin, 4 L 577/20 v. 22.12.2020 = GewArch 2021, 114 ff.; für Zivilrechtsweg auch OVG Berlin-Brandenburg, 1 L 36/22 v. 1.11.2022 (für Zentralverband des Deutschen Handwerks, dem auch Private angehören)

- VG Berlin, 4 K 17.11 v. 19.12.2014 = GewArch 2015, 123 f.: Kein unmittelbarer Unterlassungsanspruch des Kammermitglieds gegen Dachverband, dessen Mitglied es nicht ist

- BVerwG, 10 C 4/15 v. 23.3.2016, Abs. 15. = BVerwGE 154, 296, 299: Aber: Bindung der Kammern an die gesetzlichen Kompetenzgrenzen gilt uneingeschränkt auch dann, wenn sie sich für die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung eines privatrechtlich organisierten Dachverbandes bedienen. Die an die Kompetenzregelung gebundenen Kammern dürfen sich aber an dem Verband nur beteiligen, wenn dessen Tätigkeit sich im Rahmen der ihnen gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen hält. Daher kann ein Anspruch gegen die Kammer auf „Austritt“ aus einem privatrechtlich organisierten Dachverband bestehen,

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 1 von 6)

- **Erstes Berufungsurteil:** OVG Münster, 16 A 1499/09 v. 16.5.2014, Abs. 48 ff. = GewArch 2014, 301 ff: Austrittsanspruch nur als „ultima ratio“: Ein Kammerzugehöriger, der eine konkrete Grenzüberschreitung des DIHK e.V. beanstandet, ist grundsätzlich gehalten, vorrangig seine Kammer darauf in Anspruch zu nehmen, dass diese im Wege ihrer mitgliedschaftlichen Möglichkeiten auf die (zukünftige) Beachtung der für sie geltenden gesetzlichen Grenzen durch den DIHK e. V. hinwirkt. Erst, wenn ein solches - gegebenenfalls gerichtlich zu erzwingendes - verbandsinternes Vorgehen nachhaltig ohne Erfolg geblieben ist, kann ein gerichtlich durchsetzbarer Austrittsanspruch in Betracht gezogen werden
- **Revisionsurteil:** BVerwG, 10 C 4/15 v. 23.3.2016, Abs. 23 ff. = BVerwGE 154, 296, 303 ff. Für Austrittsanspruch genügt, dass die faktische Tätigkeit des Verbandes den Rahmen der Kammerkompetenzen überschreitet, sofern die Überschreitung sich nicht als für die Verbandspraxis untypischer Einzelfall („Ausreißer“) darstellt, sondern die konkrete Gefahr einer erneuten Betätigung jenseits der Kammerkompetenzen besteht.

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 2 von 6)

Zweites Berufungsurteil: OVG Münster, 16 A 1499/09 v. 12.4.2019, Abs. 88 ff. = GewArch 2019, 296 Abs. 15 ff. (hierzu *Jahn*, GewArch 2019, 339 ff.; *Kluth*, NVwZ 2019, 1688 ff.):

- Die Voraussetzungen für einen Anspruch des Kammermitglieds darauf, dass die Kammer ihre Mitgliedschaft in dem DIHK e. V. kündigt, liegen derzeit nicht vor. Der DIHK e. V. hat zwar in der Vergangenheit mehrfach und keineswegs nur in isolierten, für die Verbandspraxis atypischen Ausnahmefällen („Ausreißern“) den Kompetenzrahmen seiner Mitgliedskammern überschritten, die **konkrete Gefahr erneuten kompetenzüberschreitenden Handelns** lässt sich aber derzeit nicht feststellen.
- Neue Vorschriften in der Satzung der DIHK e. V. ermöglichten jetzt den Mitgliedern der IHK mittels eines klagbaren Anspruchs gegen DIHK e. V. (vor den ordentlichen Gerichten) vorzugehen

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 3 von 6)

Zweites Revisionsurteil: BVerwG, 8 C 23/19 v. 14.10.2020 = BVerwGE 169, 375 ff. (hierzu *Jahn*, GewArch 2021, 86 ff.; *Kluth*, NVwZ 2021, 345 ff)

- Der Anspruch eines Pflichtmitglieds einer Industrie- und Handelskammer auf Austritt der Kammer aus dem DIHK e.V. setzt eine Verbandstätigkeit jenseits der Kammerkompetenzen, die sich nicht auf für die Verbandspraxis atypische Einzelfälle ("Ausreißer") beschränkt, sowie die konkrete Gefahr einer erneut die Kammerkompetenzen überschreitenden Betätigung des Verbands voraus.
- Diese Gefahr ist ***nicht*** schon durch verbandsinterne Maßnahmen ausgeschlossen, die es ermöglichen, Kompetenzüberschreitungen gerichtlich anzugreifen, wenn gleichwohl mit erneuten Überschreitungen zu rechnen ist, sodass eine Fortsetzung der kompetenzwidrigen Verbandspraxis nicht zuverlässig verhindert wird

OVG Münster, 16 B 2011/20 v. 21.6.2021 = GewArch 2021, 326 ff.: Wegen nunmehr grundlegender Verhaltensänderung des DIHK e. V. auf Grund von o. g. BVerwG-Entscheidung keine Anordnung nach § 123 VwGO bezüglich Kammeraustritt

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 4 von 6)

Reaktion auf Zweites Revisionsurteil: Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 7.8.2021 (BGBl. I, 3306) – hierzu *Günther,* NVwZ 2022, 97, 102 ff.; *Jahn*, GewArch 2022, 262, 265 ff.; *Pautsch*, GewArch 2022, 306 ff.

- Umwandlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertags e. V. in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, die Deutsche Industrie- und Handelskammer (§ 10b IHKG), in der alle IHK Pflichtmitglieder sind.
- Ausdrückliche Regelungen der Aufgaben der DIHK in § 10a IHKG
- Ausdrückliche Regelung des Abwehranspruchs in § 11a Abs. 3 IHKG (nächste Folie)

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 5 von 6)

Erstmalige ausdrückliche Regelung der „Aufsichtsklage“ der Pflichtmitglieder für den Spezialfall der Kompetenzüberschreitung durch öffentlich-rechtlichen Dachverband:

§ 11a IHKG

(1) und (2) [...].

(3) Die Industrie- und Handelskammern sowie ihre Kammerzugehörigen haben gegenüber der Deutschen Industrie- und Handelskammer einen Anspruch auf Unterlassung, soweit die Deutsche Industrie- und Handelskammer die gesetzlichen Kompetenzen nach § 10a überschreitet oder eines ihrer Organe gegen einen Beschluss der Vollversammlung verstößt. Über die Klage entscheidet im ersten Rechtszug das für den Sitz der Deutschen Industrie- und Handelskammer örtlich zuständige Verwaltungsgericht. Durch Satzung der Deutschen Industrie- und Handelskammer ist ein Beschwerdeverfahren mit einem Beschwerdeausschuss einzurichten.

II. „Aufsichtsklage“ der Kammermitglieder

Wann besteht bei rechtswidrigen Maßnahmen des privatrechtlich organisierten Dachverbands ein Anspruch des Mitglieds gegen die Kammer auf deren „Austritt“ aus dem Dachverband? (Folie 6 von 6)

Soweit bei anderen Kammern privatrechtliche Dachverbände (z. B. Deutscher Handwerkskammertag e. V.) fortbestehen, gelten die für den früheren DIHK e. V. entwickelten Rechtsprechungsgrundsätze zum „Austrittsanspruch“ fort.

- OVG Berlin-Brandenburg, 1 L 36/22 v. 1.11.2022 = GewArch 2023, 79 ff. (zu Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.).
- Ausführlich hierzu *Günther*, GewArch 2023, 366 ff.

III. Kammerorganstreitigkeiten

Kammerorganstreitigkeiten sind

- verwaltungsgerichtliche Organstreitigkeiten (wie **Kommunalverfassungs-streitigkeiten**),

- die nach denselben prozessualen Grundsätzen zu behandeln sind, wie Kommunalverfassungsstreitigkeiten

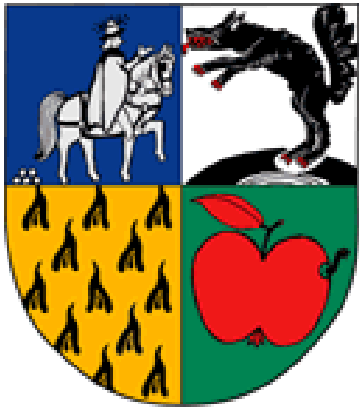
Deutlich BVerwG, 10 C 2.17 v. 28.3.2018, Abs. 9 ff. = BVerwGE 161, 313 ff. Abs. 9 ff.: Hier wird eine Kammerorganstreitigkeit zum Anlass genommen, zu zahlreichen Streitfragen zum verwaltungsgerichtlichen Organstreit Stellung zu nehmen, die sich „normalerweise“ beim Kommunalverfassungsstreit stellen.

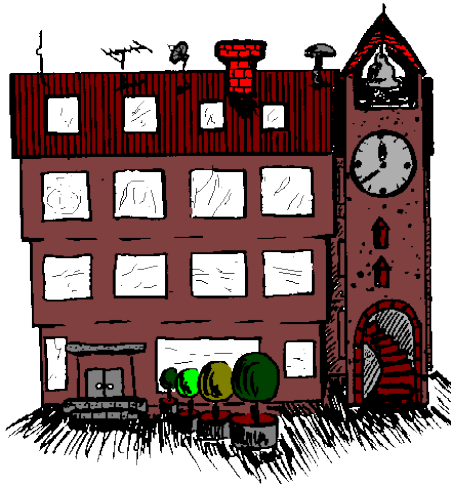
Ausführlich *Schöbene*r, GewArch 2008, 329 ff.

III. Kammerorganstreitigkeiten

Saarheimer Fälle zum Kommunalverfassungsstreit (bei Bedarf wiederholen!):

- "Ausländerfreie Zone"
- Ortsratspolitik
- Saalbaubau
- SaarheimInForm
- Zeitfrage





Bei der Gelegenheit: Kennen Sie eigentlich die kommunalrechtliche Rathausführung im Saarheimer Rathaus?

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall 7: Geheimer Rechnungsprüfungsbericht: Das Mitglied der Vollversammlung einer IHK begehrt Einsichtnahme in einen „Bericht der Rechnungsprüfungsstelle für die IHK“, weil er sich als Mitglied der Vollversammlung davon überzeugen wolle, ob die zahlreichen Behauptungen von dort angeblich protokollierten Unregelmäßigkeiten des Hauptgeschäftsführers der IHK bezüglich der Stiftung X. M. Museum unzutreffend seien. Dies hielt das Vollversammlungsmitglied für notwendig, um die Richtigkeit des Berichts der gewählten Rechnungsprüfer der IHK zu überprüfen, der auf dem Bericht der Rechnungsprüfungsstelle aufbaute und der seinerseits Grundlage für die Entscheidung der Vollversammlung über die Entlastung des Präsidiums und des Hauptgeschäftsführers war.

Den Einsichtsnahmeantrag lehnte das Präsidium ab. Die Einsicht des Berichtes durch den Präsidenten und die Prüfung durch die ehrenamtlichen, von der Vollversammlung legitimierten Rechnungsprüfer gewährleisteten hinreichend die Kontrolle von etwaigen Unregelmäßigkeiten. Vor der Entscheidung über die Entlastung werde der Vollversammlung umfassend berichtet; deren Mitglieder könnten auch Fragen zum Bericht stellen. Im übrigen sei im Bericht der Rechnungsprüfungsstelle ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk protokolliert.

III. Kammerorganstreitigkeiten

Liegt im Fall „**Geheimer Rechnungsprüfungsbericht**“ ein Anspruch auf Einsicht des Vollversammlungsmitglieds in den Bericht, obwohl das IHKG einen solchen Einsichtsanspruch nicht (ausdrücklich) formuliert?

- OVG Münster, 8 A 4282/02 v. 12.6.2003 = NVwZ 2003, 1526: Herleitung des Akteneinsichtsrechts aus Stellung des Mitglieds der Vollversammlung unter Berufung auf allgemeine demokratische Grundsätze
- BVerwG, 6 C 25/03 v. 31.3.2004 = BVerwGE 120, 255 ff.: Restriktivere Auslegung des IHKG: Die notwendige Information der Vollversammlungsmitglieder werde bereits dadurch bewirkt, dass das Mitglied zur Sitzung geladen werde und dabei eine Tagesordnung erhalte in der die einzelnen Angelegenheiten hinreichend konkret beschrieben sind.
- OVG Münster, 8 A 1679/04 v. 9.11.2006 = GewArch 2007, 113 ff.: Herleitung des Akteneinsichtsrechts aus dem auch auf die IHK anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz NRW: Anspruch wird dann aber nicht im Organstreitverfahren, sondern ganz normal nach IFG durchgesetzt (hat Bedeutung auch für Kostenfolgen)

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall 8: „Interessengruppe“ in einem Beirat der Wirtschaftsprüferkammer macht Ungültigkeit einer Wahl zum Vorstand der Kammer geltend, weil ihre Gruppe bei der Wahl hätte spiegelbildlich berücksichtigt werden müssen

BVerwG, 10 C 2.17 v. 28.3.2018, Abs. 9 ff. = BVerwGE 161, 313 ff. Abs. 9 ff.: Behandlung des Streits als verwaltungsgerichtlichen Organstreit unter klarer Bezugnahme auf den „Kommunalverfassungsstreit“

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall 9: „Abberufung des Hauptgeschäftsführers einer IHK durch Vollversammlung nach erheblichen Meinungsverschiedenheiten mit Präsidium

OVG Lüneburg, 8 LC 58/08 v. 12.11.2009 = GewArch 2010, 74 ff.

- Abberufung ist Verwaltungsakt (also: keine „echte“ Organstreitigkeit)
- Rückgriff auf „allgemeine Rechtsgrundsätze“: Abberufung zulässig, wenn gedeihliche Zusammenarbeit mit Präsidium auf Dauer unmöglich ist
- Keine unmittelbaren Auswirkungen der Abberufung auf „Dienstverhältnis“ des Hauptgeschäftsführers (Unterscheidung zwischen „Anstellung“ und „Bestellung“

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall 10: Wer darf Aufnahme eines Beratungsgegenstandes für Mitgliederversammlung / Kammervollversammlung beantragen und wie ist das prozessual durchzusetzen?

- Für **Steuerberaterkammer**: VG Regensburg, RN 5 K 13.638 v. 12.6.2014 = GewArch 2015, 75 ff.: Da Antragsrecht jedem Steuerberater zusteht, ist Ablehnung Verwaltungsakt (zweifelhaft)

- Für **Rechtsanwaltskammer**: BGH, AnwZ (BrfG) 68/13 v. 17.12.2013 = GewArch 2015, 74 und BGH, AnwZ (BrfG) 68/13 v. 3.11.2014 = GewArch 2015, 74 f.; *Bulla*, GewArch 2015, 62 ff.: Anwendung der prozessualen Sonderregelungen des § 112a ff. BRAO – Behandlung wie „normalen“ Außenrechtsstreit

III. Kammerorganstreitigkeiten

Fall 11: Kann ein Mitglied der Kammerversammlung einer IHK im verwaltungsgerichtlichen Organstreit gegenüber dem Kammerpräsidenten aus Art. 2 Abs. 1 GG das Recht geltend machen, die Grenzen der Kammerzuständigkeiten zu respektieren?

VGH Kassel, 8 A 826/14 v. 20.3.2015 = NVwZ-RR 2015, 735 f.:

- Grundrechte können nicht die Klagebefugnis im Organstreitverfahren begründen
- Ob sich die Kammer an ihren „Auftrag“ hält, berührt nicht die Mandatsposition des Kammerversammlungsmitglieds

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-klagen?

§ 8 UWG (i.d.F. *bis* zum Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020 [BGBl. I 2568])

(1) Wer eine nach § 3 oder § 7 unzulässige geschäftliche Handlung vornimmt, kann auf Beseitigung und bei Wiederholungsgefahr auf Unterlassung in Anspruch genommen werden. Der Anspruch auf Unterlassung besteht bereits dann, wenn eine derartige Zuwiderhandlung gegen § 3 oder § 7 droht.

(2) […].

(3) Die Ansprüche aus Absatz 1 stehen zu

1. jedem Mitbewerber;
2. **rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen** soweit ihnen eine erhebliche Zahl von Unternehmern angehört, die Waren oder Dienstleistungen gleicher oder verwandter Art auf demselben Markt vertreiben […] und soweit die Zuwiderhandlung die Interessen ihrer Mitglieder berührt;
3. […];
4. den **Industrie- und Handelskammern** oder den **Handwerkskammern.**

(4) und (5) […].

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutz-klagen?

§ 3 UKlaG
(i.d.F. *bis* zum Gesetz zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020 [BGBl. I 2568])

Anspruchsberechtigte Stellen

(1) Die in den §§ 1 bis 2 bezeichneten Ansprüche auf Unterlassung, auf Widerruf und auf Beseitigung stehen zu:

1. qualifizierten Einrichtungen, die nachweisen, dass sie in der Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 […] eingetragen sind
2. rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen, soweit ihnen eine erhebliche Zahl von Unternehmen angehört, die Waren oder Dienstleistungen gleicher oder verwandter Art auf demselben Markt vertreiben […].
3. den **Industrie- und Handelskammern** oder den **Handwerkskammern**.

[…].

(2) […].

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutzklagen?

- **§ 8 Abs. 3 Nr. 4 a. F. UWG/§ 3 Abs. 1 Nr. 3 a. F. UKlaG**: Auch IHK und Handwerkskammern sind anspruchsberechtigt

  Hierzu BVerfG, 1 BvR 2222/12 v. 12.7.2017, Abs. 96: Dient der Umsetzung der Aufgabe der Wahrung von „Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns“ nach § 1 Abs. 1 IHKG und „entlastet die Mitglieder davon, selbst gegen wettbewerbswidrig handelnde Konkurrenzunternehmen vorgehen zu müssen. […] Darüber hinaus bestehen keine öffentlich-rechtlichen Eingriffsbefugnisse; insbesondere fehlt es anders als in den berufsständischen Kammern an einer Ehrengerichtsbarkeit. Notfalls können sich die Mitglieder gegen Aufgabenüberschreitungen der Kammer vor den Fachgerichten wehren.“

- Sonstige Kammern konnten nach der Rspr. als „rechtsfähiger Verband zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen“ **(§ 8 Abs. 3 Nr. 2 a. F. UWG/§ 3 Abs. 1 Nr. 2 a. F. UKlaG**) anspruchsberechtigt sein

  BGH, I ZR 8/71 v. 26.5.1972, Abs. 8 = GRUR 1972, 607; BGH, VII ZR 139/80 v. 9.7.1981 = BGHZ 81, 229, 230; BGH, I ZR 156/93 v. 27.9.1995 = NJW 1996, 317 ff.; BGH, I ZR 272/03 v. 6.4.2006 = NJW 2006, 2481; BGH, I ZR 113/10 v. 9.6.2011, Abs. 8 = NJW 2012, 235; ausführlich zur Klageberechtigung von **Handwerksinnungen**: *Reich*, LKV 2016, 357 ff.

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutzklagen?

§ 8 UWG (i.d.F. des Gesetzes zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020 [BGBl. I 2568])

(1) und (2) [unverändert]

(2) […].

(3) Die Ansprüche aus Absatz 1 stehen zu

1. jedem Mitbewerber, der Waren oder Dienstleistungen in nicht unerheblichem Maße und nicht nur gelegentlich vertreibt oder nachfragt
2. [nach § 8b UWG eingetragene rechtsfähige Verbänden zur Förderung gewerblicher oder selbstständiger beruflicher Interessen]
3. […];
4. den **Industrie- und Handelskammern, den nach der Handwerksordnung errichteten Organisationen und anderen berufsständischen Körperschaften des öffentlichen Rechts *im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben*** sowie den Gewerkschaften im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Vertretung selbstständiger beruflicher Interessen.

(4) und (5) […].

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucherschutzklagen?

§ 3 UKlaG
(i.d.F. des Gesetzes zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020 [BGBl. I 2568])

Anspruchsberechtigte Stellen

(1) Die in den §§ 1 bis 2 bezeichneten Ansprüche auf Unterlassung, auf Widerruf und auf Beseitigung stehen zu:

1. qualifizierten Einrichtungen, die in der Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 eingetragen sind […].
2. den qualifizierten Wirtschaftsverbänden, die in die Liste nach § 8b des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb eingetragen sind […].
3. den **Industrie- und Handelskammern, den nach der Handwerksordnung errichteten Organisationen und anderen berufsständischen Körperschaften des öffentlichen Rechts** sowie den Gewerkschaften im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Vertretung selbstständiger beruflicher Interessen.

[…].

(2) […].

IV. Wirtschaftsaufsicht mittels UWG- und Verbraucher-schutzklagen?

§ 8 Abs. 3 Nr. 4 UWG/§ 3 Abs. 1 Nr. 3 UKlaG (i.d.F. des Gesetzes zur Stärkung des fairen Wettbewerbs v. 26.11.2020 [BGBl. I 2568]) umfassen neben IHK und Handwerkskammern jetzt auch Innungen und alle anderen Wirtschafts- und Freiberuflerkammern

Zu öffentlich-rechtlichen Grenzen der Durchsetzung wettbewerblicher Ansprüche:

- **BGH, I ZR 29/99 v. 25.10.2001 = NJW 2002, 2039, 2040:** Befugnis der Kammer, privatrechtliche Ansprüche nach UWG gegenüber Mitgliedern durchzusetzen, gilt auch, soweit entsprechende öffentlich-rechtliche Instrumente fehlen oder nur eingeschränkt sind
- **BVerfG, 1 BvR 981/00 v. 26.10.2004, Abs. 42 ff. = BVerfGE 111, 366, 374 ff.:** Billigung dieser Rspr., aber strikte Bindung der Kammern an Kompetenzen und Verhältnismäßigkeitsprinzip
- Implementation dieser Vorgaben: **Rechtsschutzbedürfnis** (so schon BGH, I ZR 8/71 v. 26.5.1972, Abs. 8 = GRUR 1972, 607)

  allgemein zur Frage, inwieweit juristische Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen (zivilgerichtlicher) Klageverfahren an Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften gebunden sind: *U. Stelkens*, in: Ziekow/Stelkens, Verwaltungsverfahrens- und Personenstandsrecht als Konkretisierungsaufgabe, 2020, S. 21 ff.

V. Wettbewerbsrechtliche Kontrolle der Wirtschafts-kammern

Kontrolle der Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Neutralität durch Kammern mittels UWG

- BGH, I ZR 176/06 v. 22.4.2009 = NJW 2009, 3365 ff.: Hinweispflicht der Kammer auf Angebote privater Mitbewerber, wenn Kammer Prüfungen abnimmt und auf erwerbswirtschaftlicher Grundlage Vorbereitungskurse anbietet
- BGH, I ZR 264/16 v. 1.3.2018 = GewArch 2018, 388 ff.: Äußerungen einer Bundesinnung der Hörgeräteakustiker, die sich zu bestimmten Vertriebswegen für Hörgeräte (kritisch) satzungsgemäß äußert, ist geschäftliche Handlung i. S. des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UWG, die nach § 4 Nr. 1 UWG (Verunglimpfung von Mitbewerbern) unlauter sein kann (im konkreten Fall verneint).