

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung und Gang der Untersuchung	21
Teil 1: Grundlagen der Kammerverwaltung	25
§ 1 Überblick über die Kammerorganisationen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	25
A. Die unterschiedlichen Kammertypen	25
B. Die Dachverbände der Kammern	26
§ 2 Grundlegende Merkmale der Kammerverwaltung	27
A. Die Rechtsstellung der Kammern	28
I. Die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts	28
II. Die Kammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung	30
III. Die Zugehörigkeit der Kammern zur mittelbaren Staatsverwaltung	32
B. Grundeinsichten zur Finanzierung der Kammern	32
Teil 2: Das Phänomen der wirtschaftlichen Betätigung von Kammern	37
§ 3 Begriff und Erscheinungsformen der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit	37
A. Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand	37
B. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen bei der wirtschaftlichen Betätigung	39
I. Funktion öffentlicher Unternehmen	39
II. Begriff und Erscheinungsformen öffentlicher Unternehmen	39
§ 4 Dienstleistungs- und Produktangebot der Kammern als Erscheinungsform wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand	44
A. Tatsächliche Dimension des Dienstleistungs- und Produktangebotes der Kammern	45
I. Überblick über die Betätigung der wirtschaftsständischen Kammern	45
1. Beispiele aus dem Bereich der Industrie- und Handelskammern	45
2. Beispiele aus dem Bereich der Handwerkskammern	47
3. Beispiele aus dem Bereich der Landwirtschaftskammern	48

II.	Überblick über die Betätigung der berufsständischen Kammern	50
1.	Beispiele aus dem Bereich der Rechtsanwalts- sowie der Notarkammern	50
2.	Beispiele aus dem Bereich der Steuerberaterkammern	51
3.	Beispiele aus dem Bereich der Ärztekammern	51
4.	Beispiele aus dem Bereich der Apothekerkammern	52
5.	Beispiele aus dem Bereich der Architektenkammer	53
B.	Einordnung des Dienstleistungs- und Produktangebotes der Kammern als öffentliche Wirtschaftstätigkeit	54
Teil 3: Hintergründe des Auftretens der Kammern als Wettbewerber am Markt		56
§ 5	Historische Implikationen	56
A.	Historische Situation bei den wirtschaftsständischen Kammern	56
I.	Industrie- und Handelskammern	56
II.	Handwerkskammern	58
B.	Historische Situation bei den berufsständischen Kammern	60
I.	Anwaltskammern	60
II.	Ärztekammern	61
C.	Vergleichende Betrachtung der historischen Entwicklung der wirtschafts- und berufsständischen Kammern und Zwischenergebnis	63
§ 6	Ordnungspolitische und ökonomische Interdependenzen	63
A.	Auswirkungen gewandelter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen	64
I.	Beeinflussung durch Globalisierung, Europäisierung, Technisierung und Normenflut	64
II.	Konsequenzen der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Kammern	65
1.	Teilnahme am Dienstleistungs- und Beratungswettbewerb	65
2.	Ausbau des beruflichen Qualifikations- und Weiterbildungsangebotes	66
3.	Infrastrukturförderung als Antwort auf den verschärften Standortwettbewerb	66
4.	Kooperative Aufgabenerledigung	67
B.	Ausbau des Dienstleistungsbereiches als Ausweg aus der Akzeptanzkrise	67
C.	Neudeinition des Selbstverständnisses vor dem Hintergrund des „Neuen Steuerungsmodells“	70
D.	Zwischenergebnis	71

Teil 4: Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung von Kammern	72
§ 7 Verfassungsrechtliche Legitimation öffentlicher Wirtschaftstätigkeit	72
A. „Wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes	72
B. Einwände gegen die öffentliche Wirtschaftstätigkeit	73
I. Subsidiarität staatlicher Wirtschaftstätigkeit?	73
1. Aussagen des Grundgesetzes über das Verhältnis der Staatswirtschaft zur Wirtschaftsteilnahme Privater	73
2. Grundrechte als „negative Kompetenznormen“	76
II. Abhängigkeit von einer expliziten verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage?	78
III. Steuerstaatsprinzip als Hindernis?	79
IV. Zwischenergebnis	80
C. Vorliegen eines öffentlichen Interesses	81
§ 8 Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung von Kammern unter Berücksichtigung kammerspezifischer Gesichtspunkte	83
A. Verfassungsrechtlicher Schutz der Kammern und Kammerunternehmen	83
I. Legitimation der unternehmerischen Kammertätigkeit kraft Selbstverwaltungsgarantie?	83
II. Grundrechtliche Legitimation der unternehmerischen Kammertätigkeit	85
1. Grundrechtlicher Schutz der Kammern im Falle der Wirtschaftsteilnahme	86
a) Beurteilung der Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften durch das BVerfG	86
b) Diskussion der Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Schrifttum	88
aa) Überblick über die grundlegenden Argumentationsansätze	88
bb) Kammerspezifische Begründungsversuche	89
c) Stellungnahme	90
2. Grundrechtlicher Schutz verselbständigerter Kammerunternehmen	93
III. Zwischenergebnis	95
B. Durch die Sachaufgaben legitimierter Tätigkeitsbereich	95
I. Die für eine wirtschaftliche Betätigung relevanten Sachaufgabenzuweisungen	95
1. Normative Bestandsaufnahme	96
a) Generalklauselartig formulierte Aufgaben der Kammern	97
b) Durch die Kammergesetze ausdrücklich zugewiesene Aufgaben	99

c)	Durch Spezialgesetze oder Rechtsverordnungen zugewiesene Aufgaben	101
2.	Einordnung der für eine wirtschaftliche Betätigung relevanten Sachaufgaben als öffentliche Aufgaben	103
II.	Die organisatorischen Mittel zur Erfüllung der den Kammern zugewiesenen Aufgaben	105
1.	Positivrechtliche Anhaltspunkte für das Mittel der unternehmerischen Betätigung	106
2.	Grundsatz der Organisationsfreiheit	107
III.	Erweiterung des gesetzlich festgelegten Funktionsbereiches der Kammern durch die mit der Errichtung verfolgten Zwecke	108
IV.	Zwischenergebnis	110
§ 9	EG-rechtliche Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung von Kammern	110
A.	Art. 86 Abs. 1 EGV als Legitimationsgrundlage	111
I.	Kammern als öffentliche oder privilegierte Unternehmen i.S.d. Art. 86 Abs. 1 EGV	111
1.	Unternehmenseigenschaft	111
2.	„Öffentliche“ Unternehmen	114
a)	Anteilmehrheit bzw. Einfluss auf die Wahl von Organmitgliedern	115
b)	Beherrschung mittels sonstiger Bestimmungen	115
aa)	Staatsaufsichtliche Eingriffsbefugnisse als Bestimmungen i.S.d. Art. 2 Abs. 1 lit. b) der Transparenzrichtlinie	116
bb)	Interpretation des Merkmals „Beherrschung“	117
cc)	Konkrete Ausgestaltung der Aufsicht über die Kammern und Gesamtbewertung	118
3.	Privilegierte Unternehmen	123
II.	Kammerunternehmen als öffentliche oder privilegierte Unternehmen i.S.d. Art. 86 Abs. 1 EGV	125
III.	Bedeutung des Art. 86 Abs. 1 EGV für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern	126
IV.	Zwischenergebnis	127
B.	Vorbehalt der nationalen „Eigentumsordnungen“, Art. 295 EGV	128
C.	Schutz durch die europäischen Grundfreiheiten	128
D.	Schutz durch die europäischen Grundrechte	131
I.	Kammern und Unternehmen der Kammern als Träger der europäischen Grundrechte	131
1.	EG-grundrechtlicher Schutz der sich wirtschaftlich betätigenden Kammern	131
2.	EG-grundrechtlicher Schutz von Kammerunternehmen	133

II. Gegenstand und Reichweite des Schutzes der europäischen Grundrechte	133
Teil 5: Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kammern 135	
§ 10 Allgemeine Grenzen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit 135	
A. Beschränkung durch das nationale Verfassungs- und Wirtschaftsrecht	135
I. Grundrechte privater Konkurrenten als Betätigungsschranken 135	
1. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG 135	
2. Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG 138	
3. Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG 140	
II. Einfachgesetzliche Rahmenbedingungen 140	
1. Haushaltrechtliche Rahmenbedingungen 141	
2. Berufsrechtliche Rahmenbedingungen 143	
a) Die Vorgaben des StBerG 143	
b) Die Vorgaben des RBerG 145	
c) Ausblick auf das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) 147	
3. Wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen 148	
4. Kartellrechtliche Rahmenbedingungen 152	
III. Zwischenergebnis 154	
B. EG-rechtliche Anforderungen 155	
I. Vereinbarkeit mit dem EG-Beihilferecht, Art. 87 ff. EGV 155	
1. Grundsätzliche Anforderungen des EG-Beihilferechts an die Wirtschaftsteilnahme der Kammern 155	
2. Die Finanzierung durch Pflichtbeiträge im Lichte des EG-Beihilferechts 156	
II. Kein Verstoß gegen das Missbrauchsverbot, Art. 82 EGV 160	
III. Zwischenergebnis 161	
§ 11 Grenzen unter dem Aspekt der Pflichtmitgliedschaft 161	
A. Aus der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG ableitbare Grenzen 161	
I. Pflichtmitgliedschaft als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG 162	
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft 164	
1. Verfassungsrechtlich legitime Zielsetzung der Pflichtmitgliedschaft 164	
a) Betrauung der Kammern mit „legitimen öffentlichen Aufgaben“ 165	
b) Konsequenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern 166	

2.	Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft	166
a)	Erforderlichkeitsprüfung im Hinblick auf die gesetzlichen Aufgaben der Kammern	167
aa)	Im Hinblick auf die Aufgabe der Interessenvertretung	167
bb)	Im Hinblick auf die Aufgabe der Mitgliederförderung	167
b)	Erforderlichkeitsprüfung im Hinblick auf einzelne Kammeraktivitäten?	170
3.	Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft	172
a)	Pflichtmitgliedschaft als zumutbarer Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG	172
b)	Konsequenz für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern	173
aa)	Verbot der Konkurrenz gegenüber Kammermitgliedern?	174
bb)	Konsequenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern im Übrigen	176
III.	Zwischenergebnis	179
B.	Allgemeiner Gleichheitssatz und Neutralitätsgebot als Betätigungsschranken	180
I.	Grenzen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz	180
II.	Grenzen aus dem Neutralitätsgebot	181
§ 12	Die Voraussetzungen der Aufgabenzuweisungen als Betätigungsgrenzen	181
A.	Voraussetzungen der generalklauselartigen Aufgabe der „Interessenförderung bzw. -wahrnehmung“	182
I.	Anforderungen an den Gegenstand der Betätigung	182
1.	Berufsspezifische Interessensetzung	182
a)	Anhaltspunkte für die Zuordnung zum Bereich der berufsspezifischen Interessen	185
aa)	Berücksichtigung der Typik des jeweiligen Berufs- oder Wirtschaftszweiges	185
bb)	Die Funktion der Kammer in der Vergangenheit und Gegenwart als Anhaltspunkt	187
cc)	Konnex zu hoheitlichen Aufgaben	190
dd)	Ausdrücklich oder konkudent entzogene Aufgaben	190
ee)	Bedarf der Mitglieder und Leistungsfähigkeit der Kammer als Grenze	193
b)	Intensität des Zusammenhangs etwaiger Maßnahmen mit den berufsspezifischen Interessen	195

aa)	Unterscheidung zwischen unmittelbar und mittelbar im Mitgliederinteresse liegenden Tätigkeiten	195
bb)	Folgerungen für das „Nichtmitgliedergeschäft“ und die Wettbewerbsteilnahme zwecks Gewinnerzielung	198
2.	Maßstäblichkeit der „Gesamtinteressen“	203
a)	Gesamtinteressen der Mitglieder als Ausgangspunkt	204
b)	Zulässigkeit individueller Mitgliederförderung	204
c)	Inkurs: Konkurrenz gegenüber Mitgliedern	208
3.	Interessenabwägung und -ausgleich	211
a)	Geltung des Interessenabwägungs- und - ausgleichsgebotes	211
b)	Verfahren der Interessenabwägung bzw. des Interessenausgleichs	212
c)	Vornahme einer Interessenabwägung bzw. eines Interessenausgleichs im Falle der Wirtschaftsteilnahme	215
d)	Vornahme einer Interessenabwägung bzw. eines Interessenausgleichs im Falle der Konkurrenz gegenüber Kammermitgliedern	216
4.	Entscheidungsspielraum und Kontrolldichte	216
a)	Entscheidungsspielraum der Kammerorgane	216
b)	Rechtliche Kontrolle im Bereich der leistenden Kammertätigkeit	217
II.	Bedeutung der gegenständlichen Voraussetzungen für das eingesetzte Mittel	218
1.	Sondervorschrift für Einrichtungen gemäß § 1 Abs. 2 IHKG	219
a)	Einrichtungen und Anlagen begründen, unterhalten und unterstützen	219
b)	Der Streit um das Tatbestandsmerkmal „dienen“	220
2.	Einschränkung der freien Wahl der Mittel aufgrund der kammerrechtlichen Anforderungen an den Gegenstand der Betätigung	225
a)	Kammerauftrag als Ausschnitt aus dem Betätigungszweck gemeinsamer Einrichtungen	225
b)	Sonstige Voraussetzungen hinsichtlich des Mittels	227
c)	Interessenabwägung und -ausgleich	227
III.	Zwischenergebnis	228
B.	Voraussetzung der generalklauselähnlichen Aufgabe der „Interessenvertretung“	230

C. Voraussetzungen der speziellen Aufgabenzuweisungen	230
D. Verbleibender Spielraum für Hilfsgeschäfte und Nebentätigkeiten	231
I. Differenzierung und Begriffsklärung	231
1. Hilfsgeschäfte	231
2. Nebentätigkeiten	233
II. Spielraum für kapazitätsauslastende Nebentätigkeiten der Kammern	235
1. Zulässigkeit kapazitätsauslastender Nebentätigkeiten	235
2. Grenzen kapazitätsauslastender Nebentätigkeiten	238
a) Positive Auswirkung auf die Erfüllung der Hauptaufgabe	238
b) „Negative Abhängigkeit“ von der Haupttätigkeit	239
III. Spielraum für sonstige Nebentätigkeiten	241
1. Zulässigkeit sonstiger Nebentätigkeiten	242
2. Grenzen sonstiger Nebentätigkeiten	242
a) Positive Auswirkung auf die Erfüllung der Hauptaufgabe	242
b) „Positive Abhängigkeit“ von der Haupttätigkeit	244
IV. Interessenabwägung und Prognosespielraum	246
1. Interessenabwägung als Korrektiv	246
2. Beachtung des Prognosespielraums	246
V. Zwischenergebnis	247
§ 13 Sonstige kammerspezifische Grenzen	248
A. Kammerhaushaltsrechtliche Voraussetzungen	248
I. Entscheidungsfreiraum in haushaltrechtlicher Hinsicht	248
1. Befugnis zur Entscheidung über die Mittelverwendung	248
2. Möglichkeiten der Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten	249
II. Einschränkung des haushaltrechtlichen Entscheidungsfreiraums	249
1. Grenzen der Einnahmenerzielung durch wirtschaftliche Betätigung	249
a) Nachrangigkeit der Finanzierung durch Kammerbeiträge?	250
b) Haushaltrechtliche Zulässigkeit der Gewinnerwirtschaftung durch wirtschaftliche Betätigung	251
aa) Abgabenprivileg als Hindernis der Erwirtschaftung von Gewinnen?	251
bb) Prinzipien öffentlicher Finanzgebarung als Grenzen der Gewinnerzielung	251
2. Grenzen der Eingehung wirtschaftlicher Verpflichtungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Betätigung	255
a) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	255

b)	Konsequenz der Bindung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	256
III.	Zwischenergebnis	258
B.	Anforderungen aufgrund der Vorschriften über die kammerinterne Willensbildung	259
I.	Prozess der kammerinternen Willensbildung	259
1.	Mitgliederpartizipation bei der kammerinternen Entscheidungsfindung	259
2.	Rechtlicher Hintergrund der Mitgliederpartizipation	261
II.	Konsequenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern	262
1.	Konfliktpotenzial der Gründung bzw. Beteiligung an verselbständigte Einrichtungen	262
2.	Vermeidung eines Einfluss- und Kontrollverlustes	262
a)	Qualitative Anforderungen an die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten	263
b)	Instrumente zur Ausübung von Einfluss und Kontrolle	264
III.	Zwischenergebnis	265
C.	Voraussetzungen in territorialer Hinsicht	265
I.	Bindung an den territorialen Wirkungskreis in den Fällen der Wirtschaftsteilnahme	265
II.	Konsequenzen der territorialen Begrenzung des Wirkungskreises für die wirtschaftliche Betätigung der Kammern	267
III.	Zwischenergebnis	270
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse		271
<b>Anhang</b>		283
<b>Literaturverzeichnis</b>		295