

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 31 |
| Teil 1: Grundlagen der Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft | 39 |
| Kapitel 1: Einführung in den Untersuchungsgegenstand | 39 |
| § 1 Verlauf der Untersuchung | 43 |
| § 2 Begriffsklärung und Systematisierung | 44 |
| A. Begriffe der Steuerung und Kontrolle | 44 |
| I. Steuerungsbegriff | 44 |
| II. Kontrollbegriff | 45 |
| B. Begriff der Kammerwirtschaft | 46 |
| I. Grundzüge des Kammerrechts | 46 |
| 1. Wirtschafts- und Berufskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts | 46 |
| 2. Funktionale Selbstverwaltung | 48 |
| II. Wirtschaftstätigkeit als Mittel zur Aufgabenerfüllung | 50 |
| 1. Begriff der wirtschaftlichen Betätigung | 51 |
| 2. Begriff des Kammerunternehmens | 52 |
| C. Systematisierungskriterien der wirtschaftlichen Betätigung | 54 |
| I. Unmittelbare wirtschaftliche Betätigung | 54 |
| II. Mittelbare wirtschaftliche Betätigung | 55 |
| 1. Eigen- und Beteiligungsgesellschaften | 55 |
| a) Gemischt-wirtschaftliche, gemischt-öffentliche (Kammer-)Beteiligungen | 55 |
| b) Mittelbare Beteiligungen | 56 |
| 2. Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen | 57 |
| § 3 Erscheinungsformen der Kammerwirtschaft | 57 |
| A. Unmittelbare wirtschaftliche Betätigung der Kammern | 57 |
| I. Durch Mitarbeiter der regulären Kammerverwaltung | 58 |
| 1. Dienstleistungen im engeren Sinne | 58 |
| 2. Beratungsdienstleistungen | 58 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Weiterbildungsseminare | 59 |
| 4. Vertrieb von Publikationen, Anzeigenannahme | 59 |
| 5. Internetdienstleistungen (insb. Datenbanken) | 59 |
| II. Durch organisatorisch verselbstständigte Einheiten | 60 |
| B. Mittelbare wirtschaftliche Betätigung der Kammern | 60 |
| I. Eigengesellschaften der Kammern (insb. Bildungszentren) | 60 |
| II. Beteiligungsgesellschaften der Kammern | 61 |
| 1. Bildungszentren | 61 |
| 2. Technologie- und Existenzgründungszentren | 61 |
| 3. Wirtschaftsförderungsgesellschaften | 63 |
| 4. Messe- und Ausstellungswesen | 64 |
| 5. Informationsverarbeitungsgesellschaften | 65 |
| 6. Bürgschaftsbanken und Kreditgarantiegemeinschaften | 66 |
| 7. Marketing- und Tourismusgesellschaften | 67 |
| 8. Infrastrukturgesellschaften | 67 |
| III. Mittelbare Beteiligungen | 69 |
| Kapitel 2: Unions- und verfassungsrechtliche Anforderungen an Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft | 71 |
| § 4 Vorfrage: Stellung der Kammern und ihrer Unternehmen als Marktteilnehmer im Unions- und Verfassungsrecht | 71 |
| A. Unionsrechtlicher Rahmen der Kammerwirtschaft | 72 |
| I. Neutralität des Unionsrechts gegenüber der Kammerwirtschaft | 72 |
| 1. Wirtschaftspolitische Ausrichtung der Europäischen Union | 72 |
| 2. Öffentliche oder privilegierte Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV | 73 |
| a) Kammern als öffentliche Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV | 73 |
| aa) Unionsrechtlicher Unternehmensbegriff | 74 |
| (1) Wirtschaftliche Tätigkeit | 74 |
| (2) Kammern als Unternehmen | 78 |
| bb) Bestimmender Einfluss des Mitgliedstaates auf das Unternehmen | 78 |
| b) Kammern als privilegierte Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV | 81 |

| | |
|---|-----|
| c) Kammerunternehmen als öffentliche oder privilegierte Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV | 82 |
| 3. Öffentliche oder privilegierte Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 2 AEUV | 83 |
| 4. Unberührtheit der mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen, Art. 345 AEUV | 84 |
| II. Schutz der Kammerwirtschaft durch die Grundfreiheiten sowie die europäischen Grundrechte | 84 |
| 1. Schutz der Kammern und deren Unternehmen durch die Grundfreiheiten | 85 |
| a) Kammern und ihre Unternehmen als Berechtigte der Grundfreiheiten | 85 |
| b) Gewährleistungsgehalt der Grundfreiheiten in Bezug auf die Kammerwirtschaft | 86 |
| 2. Grundrechtsberechtigung der Kammern und deren Unternehmen | 87 |
| a) Grundrechtsberechtigung der Kammern | 87 |
| b) Grundrechtsberechtigung der Kammerunternehmen | 88 |
| c) Gewährleistungsgehalt der für die Kammerwirtschaft relevanten europäischen Grundrechte | 89 |
| III. Keine Bindung der Kammerwirtschaft an Grundfreiheiten oder europäischen Grundrechte | 90 |
| IV. Zusammenfassung | 91 |
| B. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Kammerwirtschaft | 92 |
| I. Neutralität des Grundgesetzes gegenüber der Kammerwirtschaft | 92 |
| 1. Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes | 93 |
| 2. Akzeptanz der Kammerwirtschaft im Grundgesetz | 95 |
| a) Aussagen des Grundgesetzes zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand | 95 |
| b) Aussagen des Grundgesetzes zur öffentlichen Konkurrenzwirtschaft | 97 |
| 3. Kein Vorrang der Privatwirtschaft | 98 |
| a) Herleitung eines allgemeinen Subsidiaritätsprinzips aus der Verfassung | 99 |
| b) Prinzip des Abgabenstaates | 100 |
| c) Wirtschaftsgrundrechte als „negative Kompetenznormen“ bzw. Kompetenzverteilungsnormen | 102 |

| | |
|---|-----|
| 4. Grundsätzliche Hinnahme der Kammerwirtschaft | 103 |
| II. Kammern und ihre Unternehmen als Verpflichtete und Berechtigte der Wirtschaftsgrundrechte | 103 |
| 1. Grundrechtsbindung der Kammern | 103 |
| 2. Grundrechtsberechtigung der Kammern | 104 |
| a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 104 |
| aa) Grundrechtsberechtigung von Handwerksinnungen | 105 |
| bb) Konsequenzen für die Grundrechtsberechtigung von Kammern | 107 |
| b) Keine Zuordnung der Kammeraufgaben zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich | 107 |
| 3. Grundrechtsberechtigung und -bindung der Kammerunternehmen | 108 |
| a) Grundrechtsberechtigung der Kammerunternehmen | 109 |
| b) Grundrechtsbindung der Kammerunternehmen | 110 |
| 4. Konsequenzen für die Kammerwirtschaft | 111 |
| III. Verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung | 112 |
| 1. Exkurs: Legitimation der Kommunalwirtschaft durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG | 112 |
| 2. Aussagen im Grundgesetz | 113 |
| 3. Aussagen in den Landesverfassungen | 114 |
| 4. Legitimation der Kammerwirtschaft durch Art. 71 Abs. 1 Verf BW bzw. Art. 57 Abs. 1 Verf ND | 117 |
| IV. Zusammenfassung | 118 |
| C. Konsequenzen für die weitere Untersuchung | 119 |
| I. Unionsrechtliche Perspektive: Behandlung als normaler Marktteilnehmer | 119 |
| II. Verfassungsrechtliche Perspektive: Kammerwirtschaft ist Verwaltungstätigkeit | 119 |
| § 5 Anforderungen des Demokratieprinzips an die Kammerwirtschaft | 120 |
| A. Errichtungs-, Organisations- und insbesondere Aufgabenvorbehalt | 120 |
| I. Problem der fehlenden personellen demokratischen Legitimation der Kammertätigkeit | 121 |
| 1. Grundsätze der Vermittlung demokratischer Legitimation | 122 |

| | |
|--|-----|
| 2. Grundlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 123 |
| a) Grundsätzliche Vereinbarkeit der funktionalen Selbstverwaltung mit dem Grundgesetz | 124 |
| b) Betroffenenpartizipation als Ergänzung bzw. Verstärkung des Demokratieprinzips | 125 |
| 3. Erreichen eines ausreichenden Legitimationsniveaus | 126 |
| II. Konsequenzen für die Kammerwirtschaft | 127 |
| 1. Fundament: Gewährleistung einer effektiven Betroffenenpartizipation | 127 |
| 2. Erste Säule: Gesetzliche Festlegung des Wirkungskreises der Kammerwirtschaft | 128 |
| 3. Zweite Säule: Kontrolle durch demokratische legitimierte Rechtsaufsicht | 129 |
| B. Bindung an einen öffentlichen Zweck | 129 |
| § 6 Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips und der Grundrechte an die Kammerwirtschaft | 130 |
| A. Anforderungen an die Kammerwirtschaft im Hinblick auf die Pflichtmitgliedschaft | 131 |
| I. Grundrechtliche Verortung der Pflichtmitgliedschaft | 131 |
| II. Pflichtmitgliedschaft als Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG | 133 |
| III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft | 135 |
| 1. Verfolgung „legitimer öffentlicher Aufgaben“ | 135 |
| a) Interessenvertretung als „legitime öffentliche Aufgabe“ | 136 |
| b) Mitgliederförderung als „legitime öffentliche Aufgabe“ | 137 |
| c) Aufgaben überschreitendes (wirtschaftliches) Tätigwerden der Kammern | 140 |
| 2. Geeignetheit der Pflichtmitgliedschaft zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben | 141 |
| 3. Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben | 142 |
| a) Bündelung des <i>Gesamtinteresses</i> | 142 |
| b) Übertragung der Mitgliederförderung als weitere Aufgabe | 143 |
| c) Keine konkrete Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich einzelner wirtschaftlicher Kammeraktivitäten | 147 |

| | |
|--|-----|
| 4. Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft | 148 |
| a) Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft im Verhältnis zu den Vor- und Nachteilen, die mit ihr verbunden sind | 149 |
| b) Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft mit Blick auf die Betroffenenpartizipation | 150 |
| c) Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft mit Blick auf die Mitgliederklage | 150 |
| 5. Insbesondere Angemessenheit der Pflichtmitgliedschaft im Falle der Wettbewerbsteilnahme | 151 |
| a) Angemessenheit der Aufgabenerfüllung durch wirtschaftliche Betätigung | 152 |
| b) Angemessenheit der Kammerwirtschaft für konkurrierende Kammermitglieder | 154 |
| aa) Kein absoluter Schutz vor Konkurrenz | 154 |
| bb) Besondere Umstände des Einzelfalls | 155 |
| c) Seltener Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG | 157 |
| IV. Konsequenzen für die Kammerwirtschaft | 157 |
| 1. Fundament: Gewährleistung einer effektiven Betroffenenpartizipation | 157 |
| 2. Erste Säule: Gesetzliche Festlegung des Wirkungskreises der Kammerwirtschaft | 158 |
| 3. Zweite Säule: Kontrolle durch Mitglieder | 158 |
| B. Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips | 159 |
| § 7 Konsequenzen: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft | 160 |
| A. Steuerung und Kontrolle der Kammerwirtschaft | 160 |
| I. Fundament: Gewährleistung einer effektiven Betroffenenpartizipation | 160 |
| II. Erste Säule: (Vor-)Steuerung durch Gesetz | 161 |
| III. Zweite Säule: Kontrolle im Einzelfall durch Rechtsaufsicht und Gerichte | 162 |
| B. Spannungsverhältnis von Steuerung und Kontrolle zur Betroffenenpartizipation | 164 |
| I. Vorüberlegungen zum Spannungsverhältnis | 164 |
| 1. Einfachrechtliches Selbstverwaltungsrecht der Kammern | 165 |
| 2. Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips | 166 |
| 3. Konsequenzen für die weitere Untersuchung | 167 |

| | | |
|---|--|---------|
| II. | Grundlinien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses | 168 |
| 1. | (Gesetzliche) Steuerung der Kammerwirtschaft | 168 |
| 2. | Kontrolle der Kammerwirtschaft im Einzelfall | 169 |
| III. | Steuerungs- bzw. Kontrollfunktion der Betroffenenpartizipation | 169 |
| Teil 2: Steuerung der Kammerwirtschaft | | 171 |
| Kapitel 1: Voklärungen | | 171 |
| § 8 | Problem: Keine spezifische gesetzliche Steuerung der Kammerwirtschaft | 171 |
| A. | Mittelbare Aussagen zur Kammerwirtschaft in den Kammergesetzen | 172 |
| B. | Keine Analogie zum Kommunalwirtschaftsrecht | 173 |
| I. | Anwendungsvoraussetzungen einer Analogie | 174 |
| 1. | Analogie im öffentlichen Recht | 174 |
| 2. | Vorrang der Auslegung | 175 |
| II. | Prüfung der Voraussetzungen einer Analogie zur kommunalwirtschaftlichen Subsidiaritätsklausel | 176 |
| 1. | Analoge Anwendung auf Bundeskammerrecht | 176 |
| 2. | Analoge Anwendung auf Landeskammerrecht | 177 |
| C. | Kein Erfordernis einer spezifischen Ermächtigung zur Kammerwirtschaft | 179 |
| I. | Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung der Kammerwirtschaft | 179 |
| II. | Erfordernis einer einfachgesetzlichen Ermächtigung der Kammerwirtschaft (Vorbehalt des Gesetzes) | 181 |
| 1. | „Totalvorbehalt“ | 181 |
| 2. | Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie | 182 |
| III. | Vorbehalt des Gesetzes und Gründung von bzw. Beteiligung an privatrechtlichen Organisationen | 184 |
| IV. | Zusammenfassung | 185 |
| D. | Grundsatz: Steuerung der Kammerwirtschaft durch Aufgabenzweisungsnormen | 186 |
| § 9 | Steuerung der Kammerwirtschaft durch allgemeine gesetzliche Aussagen | 186 |
| A. | Gesetzliche Vorschriften innerhalb des Kammerrechts | 187 |

| | |
|--|------------|
| B. Gesetzliche Vorschriften außerhalb des Kammerrechts | 187 |
| C. Steuerungslücke in normativer Hinsicht | 188 |
| § 10 Steuerung der Kammerwirtschaft im Rahmen der Selbstverwaltung | 189 |
| A. Organisationshoheit: Kammerwirtschaft als Mittel zur Aufgabenerfüllung | 190 |
| I. „Organisations- bzw. Ausführungsermessen“ | 190 |
| II. Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen | 191 |
| III. Grenzen des „Organisations- bzw. Ausführungsermessens“ | 192 |
| B. Steuerungspotenzial der Selbstverwaltung | 193 |
| Kapitel 2: Gesetzliche Steuerung der Kammerwirtschaft | 193 |
| § 11 Steuerung durch das jeweilige Kammergesetz | 193 |
| A. Für die Kammerwirtschaft relevante Aufgabenzuweisungsnormen | 194 |
| I. Spezifisch zugewiesene, nicht originär hoheitliche Kammeraufgaben | 194 |
| II. Generalklauselartig formulierte, nicht originär hoheitliche Kammeraufgaben | 196 |
| III. Verfassungsmäßigkeit der (generalklauselartig formulierten) Aufgabenzuweisungsnormen | 198 |
| 1. Problematik der Bestimmtheit von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben | 198 |
| 2. Notwendigkeit eines Betätigungsspielraums für eine effektive Betroffenenpartizipation | 199 |
| 3. Verfassungskonforme Konkretisierung der (generalklauselartig formulierten) Aufgabenzuweisungsnormen | 200 |
| IV. Steuerung der Kammerwirtschaft durch Auslegung der Aufgabenzuweisungsnormen | 201 |
| B. Kompetenzrahmen der Kammerwirtschaft | 202 |

| | |
|--|------------|
| I. Sachliche Verbandskompetenz | 203 |
| 1. Mitgliederförderung als Gegenstand der Kammerwirtschaft | 203 |
| a) Anforderungen an die Bildung des „Gesamtinteresses“ | 203 |
| aa) Kriterien für eine verfassungskonforme Auslegung der (generalklauselartig formulierten) Aufgabenzuweisungsnormen | 204 |
| (1) Inhaltliche Ausrichtung des Produkt- und Dienstleistungsangebots an den Interessen des jeweiligen Wirtschafts- bzw. Berufszweigs | 204 |
| (2) Systematische Negativabgrenzungen | 207 |
| (3) (Rechts-)Historische Entwicklung und Wandel der Kammeraufgaben | 208 |
| bb) Keine Verfolgung von ausschließlichen Allgemeininteressen | 210 |
| cc) „Gesamtinteresse“ als Grenze | 211 |
| dd) Abwägende und ausgleichende Berücksichtigung der Interessen einzelner Mitglieder(-gruppen) bei der Ermittlung des „Gesamtinteresses“ | 213 |
| b) „fördern“ | 215 |
| aa) Mittelbare Fördertätigkeiten | 216 |
| bb) Konkurrenz zu Mitgliedern | 217 |
| 2. Interessenvertretung als Gegenstand der Kammerwirtschaft | 218 |
| 3. „Grundversorgung“ der Kammermitglieder | 218 |
| II. Personelle Verbandskompetenz | 219 |
| 1. Zulässigkeit des Nichtmitgliedergeschäfts als mittelbare Förderung der Mitgliederinteressen | 220 |
| 2. Zulässigkeit des Nichtmitgliedergeschäfts im Rahmen der nach außen gerichteten Interessenvertretung | 221 |
| III. Räumliche Verbandskompetenz | 221 |
| 1. Kein generelles Verbot der bezirksüberschreitenden Kammerwirtschaft | 222 |
| a) Vereinbarkeit der Bindung der Kammerwirtschaft an den Kammerbezirk mit den Grundfreiheiten | 223 |
| b) Bestehen eines „Gesamtinteresses“ als Voraussetzung | 225 |

| | |
|---|-----|
| 2. Bezirksüberschreitende Kammerwirtschaft als Kompetenzübergreif | 226 |
| a) Erweiterung des Einzugsbereichs | 227 |
| b) Tätigwerden außerhalb des Kammerbezirks | 228 |
| 3. Exkurs: Wirtschaftliche Tätigkeit in Kooperation mit anderen Kammern | 229 |
| IV. Außerhalb der Verbandskompetenz zulässige wirtschaftliche Nebentätigkeiten | 230 |
| 1. Kapazitätsauslastende Nebentätigkeiten | 231 |
| 2. Kapazitätserweiternde Nebentätigkeiten | 234 |
| C. Steuerung durch das Kammerhaushaltsrecht | 235 |
| I. Zulässigkeit der (teilweisen) Beitragsfinanzierung von Produkt- und Dienstleistungsangeboten | 236 |
| II. Zulässigkeit der Erzielung von Gewinnen durch wirtschaftliche Betätigung | 238 |
| 1. Äquivalenzprinzip | 238 |
| 2. Kostendeckungsprinzip | 240 |
| 3. Zwischenergebnis | 241 |
| III. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | 242 |
| 1. Konsequenzen aus der Anwendbarkeit | 242 |
| 2. „Subsidiaritätsgedanke“ | 244 |
| 3. Zwischenergebnis | 244 |
| IV. Zusammenfassung | 245 |
| D. Steuerungswirkung des Kammerrechts | 245 |
| § 12 Steuerung durch Gesetze außerhalb des Kammerrechts | 247 |
| A. Zur Geltung des staatlichen Haushaltsrechts | 247 |
| I. Die Vorschrift des § 65 Abs. 1 BHO/LHO | 248 |
| 1. Konsequenzen aus der Anwendbarkeit des § 65 Abs. 1 BHO/LHO | 249 |
| 2. § 65 Abs. 1 BHO/LHO als Konkretisierung übergeordneter Grundsätze | 250 |
| II. Anwendbarkeit des staatlichen Haushaltsrechts nach § 105 Abs. 1 BHO/LHO | 251 |
| 1. Finanzautonomie der Kammern | 251 |
| 2. Anwendbarkeit des § 105 Abs. 1 LHO auf landesunmittelbare Kammern, die auf bundesrechtlicher Grundlage beruhen | 253 |

| | |
|--|-----|
| 3. Abweichendes Kammerrecht i. S. d. § 105 Abs. 1 a. E. | |
| BHO/LHO | 254 |
| a) „durch Gesetz... etwas anderes bestimmt“ | 255 |
| aa) Wirtschaftsständische Kammern | 255 |
| bb) Berufsständische Kammern | 260 |
| b) „aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt“ | 261 |
| aa) Wirtschaftsständische Kammern, insbesondere Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern | 262 |
| bb) Kammern der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe, insbesondere Ärztekammern | 264 |
| c) Reichweite des Anwendungsvorrangs bei detailliertem Kammerhaushaltsrecht | 265 |
| 4. Zusammenfassung am Beispiel des § 65 Abs. 1 BHO/ LHO | 266 |
| III. Steuerungswirkung des staatlichen Haushaltsrechts | 267 |
| B. Berufsrecht der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe | 269 |
| C. Wettbewerbs- und Kartellrecht | 273 |
| I. Wettbewerbsrechtliche Grenzen | 273 |
| II. Kartellrechtliche Grenzen | 274 |
| III. Steuerungswirkung des Wettbewerbs- und Kartellrechts | 276 |
| § 13 Steuerungsleistung der allgemeinen gesetzlichen Aussagen | 276 |
| Kapitel 3: Steuerung der Kammerwirtschaft im Rahmen der Selbstverwaltung | 277 |
| § 14 „Organisations- bzw. Ausführungsermessens“ | 278 |
| A. Steuerung des „Organisations- bzw. Ausführungsermessens“ durch allgemeine Ermessensgrenzen | 278 |
| B. Verhältnismäßigkeitsprinzip als Ermessensgrenze | 279 |
| I. Geeignetheit | 279 |
| II. Erforderlichkeit | 279 |
| III. Angemessenheit | 280 |
| 1. Rechtliche Strukturierung der Abwägung | 280 |
| a) Ermittlung der Interessen | 281 |
| b) Gewichtung der Interessen | 282 |
| c) Abwägung der Interessen | 284 |

| | |
|--|-----|
| 2. Interessenabwägung und -ausgleich hinsichtlich der Wettbewerbsteilnahme | 284 |
| a) Allgemeine Vorüberlegungen | 285 |
| aa) Gewicht der kammerwirtschaftlichen Betätigung | 285 |
| bb) Berücksichtigung eventuell entgegenstehender Interessen der Kammermitglieder und der Allgemeinheit | 287 |
| b) Konkurrenz gegenüber Nichtmitgliedern (insb. § 1 Abs. 1 IHKG) | 288 |
| c) Konkurrenz gegenüber Kammermitgliedern | 290 |
| aa) Grundsätzlich keine Abwägungsresistenz, aber besondere Berücksichtigung (Rücksichtnahmegerbot) | 290 |
| bb) Aspekte, welche die Abwägung beeinflussen können | 291 |
| 3. Zusammenfassung | 293 |
| C. Würdigung der Steuerung des Kammerermessens | 294 |
| § 15 Entscheidungsfindung innerhalb der Kammer | 295 |
| A. Demokratieprinzip sowie allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) | 296 |
| I. Kompetenzverteilung zwischen Haupt- und Leitungsorgan | 296 |
| II. Aufnahme und wesentliche Erweiterung einer wirtschaftlichen Betätigung | 297 |
| III. Gründung von und Beteiligung an Gesellschaften | 299 |
| B. Markterkundungsverfahren | 300 |
| § 16 Besondere Anforderungen im Hinblick auf Kammerunternehmen | 301 |
| A. Demokratieprinzip sowie allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) | 301 |
| I. Ausrichtung des Gesellschaftszwecks auf die Kammeraufgaben | 302 |
| 1. Keine strenge Aufgabenkonkordanz bei Minderheitsbeteiligungen | 303 |
| 2. Gesellschaftsrechtliche Möglichkeiten | 304 |
| II. Ingerenzpflicht der Kammern | 305 |
| 1. Eigengesellschaften und unmittelbare Beteiligungen | 305 |
| 2. Problematik bei mittelbaren Beteiligungen | 307 |
| B. Exkurs: Besondere Anforderungen an Einrichtungen und Anlagen i. S. d. § 1 Abs. 2 IHKG | 307 |

| | |
|--|-----|
| I. Begründung, Unterhaltung und Unterstützung von Anlagen und Einrichtungen, § 1 Abs. 2 IHKG | 307 |
| II. Auslegung des Merkmals „dienen“ in § 1 Abs. 2 IHKG | 309 |
| 1. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 309 |
| 2. Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 310 |
| III. Erfordernis der „Nachhaltigkeit“ | 312 |
| IV. Konsequenzen für die Beteiligungspraxis | 313 |
| § 17 Steuerungsleistung der Selbststeuerung | 313 |
| Kapitel 4: Sonstige Steuerung der Kammerwirtschaft | 314 |
| § 18 Steuerung durch nationale Behörden | 315 |
| § 19 Steuerung durch Europäische Kommission | 316 |
| § 20 Steuerung durch allgemeine Öffentlichkeit bzw. Mitgliederöffentlichkeit | 317 |
| Kapitel 5: Würdigung der Steuerung der Kammerwirtschaft | 318 |
| Teil 3: Kontrolle der Kammerwirtschaft | 321 |
| Kapitel 1: Kontrolle durch nationale Behörden sowie die Europäische Kommission | 321 |
| § 21 Kontrolle durch staatliche Aufsicht | 321 |
| A. Rechtsaufsicht über Kammern und deren Unternehmen | 322 |
| I. Rechtsstaatliche und demokratische Funktion der Kammeraufsicht | 323 |
| II. Kammerunternehmen unter mittelbarer staatlicher Rechtsaufsicht | 323 |
| 1. Keine unmittelbare staatliche Aufsicht über Kammerunternehmen in Privatrechtsform | 324 |
| 2. Staatliche Aufsicht über die Einhaltung der Ingerenzpflicht | 325 |
| B. Spannungsverhältnis zwischen Rechtsaufsicht und Selbstverwaltung | 325 |
| I. Grundsätzliche Beschränkung auf eine repressive Kontrolle | 326 |
| II. Grundsatz der Verbandsaufsicht | 326 |
| III. Tätigwerden aus konkretem Anlass | 327 |
| IV. Kooperatives Funktionsverständnis der Rechtsaufsicht | 328 |

| | |
|--|------------|
| C. Auflösung des Spannungsverhältnisses bei der Festlegung der Aufsichtsinstrumente | 328 |
| I. Problem: Uneinheitliche und lückenhafte Regelung der Aufsichtsinstrumente | 329 |
| II. Zwingende rechtsstaatliche und demokratische Anforderungen | 330 |
| III. Klassische Aufsichtsmittel der Rechtsaufsicht | 331 |
| 1. Gewohnheitsrechtliche Anerkennung | 331 |
| 2. Klassische Aufsichtsmittel im Einzelnen | 333 |
| a) Informationsrecht | 334 |
| aa) Teilnahme an Sitzungen des Hauptorgans | 334 |
| bb) Keine Informationspflicht der Kammern über Angelegenheiten von wesentlicher Bedeutung | 335 |
| b) Beanstandung | 336 |
| c) Anordnung (z. B. Aufhebungs- oder Vornahmeverlangen) | 337 |
| d) Ersatzvornahme | 338 |
| IV. Spezifische Aufsichtsmittel in einigen Kammergesetzen | 339 |
| 1. Notwendigkeit gesetzlicher Regelung | 339 |
| 2. Repressive Instrumente der Aufsicht | 341 |
| a) Regelmäßige Sitzungsteilnahme sowie Rederecht | 341 |
| b) Tätigkeitsberichte | 342 |
| c) Bestellung eines Beauftragten | 342 |
| d) Amtsenthebung eines Organwalters | 343 |
| e) Auflösung des Hauptorgans | 344 |
| 3. Präventive Instrumente der Aufsicht | 345 |
| a) Anzeigepflicht | 345 |
| b) Genehmigungsvorbehalt | 346 |
| V. Zusammenfassung | 347 |
| D. Auflösung des Spannungsverhältnisses bei der Ausübung der Kammeraufsicht | 347 |
| I. Ermessen der Kammeraufsicht | 348 |
| 1. Erfordernis eines hinreichenden öffentlichen Interesses | 349 |
| 2. Verhältnismäßigkeitsprinzip | 350 |
| II. Kontroldichte der Kammeraufsicht | 351 |
| 1. Beurteilungsspielraum bei der Ermittlung des „Gesamtinteresses“ | 352 |
| a) Argumente für und gegen einen Beurteilungsspielraum | 352 |
| b) Berücksichtigung des Demokratieprinzips | 354 |

| | |
|---|------------|
| c) Grenzen des Beurteilungsspielraums | 355 |
| 2. Spielraum bei der Ausübung des „Organisations- bzw. Ausführungsermessens“ | 356 |
| E. Allgemeine Haushalts- und Finanzkontrolle durch die Rechtsaufsicht | 357 |
| I. Repressive Haushalts- und Finanzkontrolle | 357 |
| 1. Kontrolle der Einhaltung von haushaltrechtlichen Vorschriften | 358 |
| a) „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ als unbestimmte Rechtsbegriffe | 358 |
| b) Beurteilungsspielraum der Kammern | 359 |
| 2. Prüfung des Jahresabschlusses durch einen amtlich bestellten Prüfer | 360 |
| II. Präventive Haushalts- und Finanzkontrolle | 361 |
| III. Exkurs: Abgrenzung zur (internen) Rechnungsprüfung | 362 |
| F. Bewertung der rechtsaufsichtlichen Kontrolle | 363 |
| § 22 Kontrolle durch die Rechnungshöfe | 366 |
| A. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern und deren Unternehmen | 367 |
| I. Rechtsstaatliche und demokratische Funktion der Rechnungshofkontrolle | 367 |
| II. Rechnungshofkontrolle von Kammern | 368 |
| 1. Anwendbarkeit des § 111 Abs. 1 LHO auf landesunmittelbare Kammern, die auf bundesrechtlicher Grundlage beruhen | 369 |
| a) Rechnungshofkontrolle als aliud zur Rechtsaufsicht | 370 |
| b) Keine abschließende Regelung durch die interne Rechnungsprüfung | 372 |
| 2. Abweichende Regelung im Sinne von § 111 Abs. 1 BHO/ LHO | 375 |
| a) Wirtschaftsständische Kammern, insbesondere Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern | 375 |
| aa) Keine abweichende Regelung durch § 11 Abs. 3 Hs. 2 IHKG | 376 |
| bb) Keine abweichende Regelung durch die Prüfung der Jahresrechnung durch eine unabhängige Stelle | 377 |
| cc) Abweichende Regelung als Ausnahme | 379 |

| | |
|--|-----|
| b) Berufsständische Kammern | 379 |
| 3. Zusammenfassung | 379 |
| III. Rechnungshofkontrolle von Kammerunternehmen | 380 |
| 1. Vorschrift des § 104 Abs. 1 BHO/LHO | 380 |
| 2. Kammerunternehmen als Erhebungsobjekt | 381 |
| B. Geringes Spannungsverhältnis zwischen Rechnungshofkontrolle und Selbstverwaltung | 382 |
| C. Festlegung des Prüfungsumfangs und Ausübung der Rechnungshofkontrolle | 383 |
| I. Inhalt der Prüfung durch den Rechnungshof, § 90 BHO/LHO | 383 |
| II. „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ als zentraler Prüfungsmaßstab | 384 |
| III. Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts | 385 |
| D. Bewertung der Rechnungshofkontrolle | 386 |
| § 23 Kontrolle durch Gewerbeaufsichts- und Kartellbehörden | 387 |
| A. Allgemeine Gewerbeaufsicht | 387 |
| B. Kartellaufsicht | 388 |
| § 24 Kontrolle durch die Europäische Kommission | 388 |
| A. Kein Verstoß gegen das Missbrauchsverbot des Art. 102 S. 1 AEUV | 389 |
| B. Vereinbarkeit der Kammerwirtschaft mit dem europäischen Beihilfenrecht, Art. 107 ff. AEUV | 390 |
| I. Mitgliederförderung als Beihilfe im Verhältnis der Kammern zu ihren Mitgliedern | 391 |
| 1. Begriff der Beihilfe | 391 |
| 2. Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe | 392 |
| II. Befugnis zur Beitragserhebung als Beihilfe im Verhältnis des Mitgliedstaats zu den Kammern | 394 |
| 1. Beihilfencharakter der Befugnis zur Beitragserhebung | 395 |
| 2. Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe | 396 |
| III. Vereinbarkeit der Kammerwirtschaft mit Art. 107 Abs. 1 AEUV | 397 |
| C. Vereinbarkeit der Gebührensatzungen mit Art. 101 Abs. 1 AEUV | 398 |
| D. Zusammenfassung | 399 |
| § 25 Rechtsaufsicht als wesentliche behördliche Kontrolle | 399 |

| | |
|---|------------|
| Kapitel 2: Kontrolle durch nationale Gerichte sowie den Europäischen Gerichtshof | 400 |
| § 26 Rechtsschutz gegen den Marktzutritt der Kammern vor den nationalen Verwaltungsgerichten | 401 |
| A. Geltendmachung eines subjektiv-öffentlichen Rechts als Voraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz | 401 |
| I. Anwendungsvorrang des einfachen Rechts | 402 |
| II. Bedeutung des Verfassungsrechts | 404 |
| B. Rechtsschutzmöglichkeiten sowohl von Nichtmitgliedern als auch von Kammermitgliedern | 405 |
| I. Individualschützende Normen des einfachen Rechts | 406 |
| 1. Normen innerhalb des Kammerrechts | 406 |
| a) Aufgabenzuweisungsnormen der Kammergesetze | 406 |
| aa) Nichtmitglieder als Konkurrenten | 407 |
| bb) Kammermitglieder als Konkurrenten | 408 |
| b) Vereinzelte besondere Vorschriften der Kammergesetze | 410 |
| aa) Regelungen der Landwirtschaftskammergesetze zu Gesellschaftsgründungen und -beteiligungen | 410 |
| (1) Verbot des Verkaufs von landwirtschaftlichen Produkten | 411 |
| (2) § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 nds. LwKG | 412 |
| bb) Einrichtungen im Wettbewerb, § 2 Abs. 5 S. 2 brem. ANKG | 413 |
| 2. Normen außerhalb des Kammerrechts | 415 |
| a) Staatliches Haushaltsrecht (insb. § 65 Abs. 1 BHO/ LHO) | 415 |
| b) Berufsrecht der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe | 416 |
| 3. Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des „Organisations- bzw. Ausführungsermessens“ | 416 |
| II. Wirtschaftsgrundrechte als Abwehrrechte gegen kammerwirtschaftliche Betätigung | 418 |
| 1. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG | 418 |
| a) Wahrnehmung der Berufsfreiheit als Ausdruck der Teilnahme am Wettbewerb und die Rolle der Kammern | 419 |
| b) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Verwaltungsgerichte | 421 |

| | |
|--|-----|
| c) Ansätze in der Literatur und erweiterter Eingriffsbegri | 423 |
| aa) Absenkung der Eingriffsschwelle | 423 |
| bb) Grundrechtseingriff durch „nicht marktkonformes“ Verhalten der Kammern | 425 |
| cc) Zwischenergebnis | 428 |
| d) Rechtfertigung der Kammerwirtschaft durch den in den Kammergesetzen vorgegebenen öffentlichen Zweck | 428 |
| 2. Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG | 429 |
| 3. Wettbewerbsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG | 430 |
| III. Kein Anspruch auf Einschreiten der Rechtsaufsicht oder des Rechnungshofs | 430 |
| IV. Zusammenfassung | 431 |
| C. Besondere Rechtsschutzmöglichkeiten von Kammermitgliedern und Kammerorganen | 432 |
| I. Anspruch aller Kammermitglieder auf Einhaltung des Aufgabenbereichs aus Art. 2 Abs. 1 GG | 433 |
| 1. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 434 |
| 2. Auseinandersetzung mit der Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts | 434 |
| a) Kein Widerspruch zu den rechtlichen Folgen einer Kompetenzüberschreitung durch Bund, Länder und Gemeinden | 435 |
| b) Keine Gewährung einer Popularklage | 436 |
| c) Herleitung der Mitgliederklage | 438 |
| 3. Berechtigung der Mitgliederklage | 439 |
| 4. Keine Erweiterung der Mitgliederklage auf die Rüge jedes rechtswidrigen Kammerverhaltens | 439 |
| 5. Exkurs: Kein Beitragsverweigerungsrecht | 440 |
| II. Art. 2 Abs. 1 GG als Abwehrrecht gegen eine unzumutbare Wettbewerbsteilnahme der Kammern | 442 |
| III. Rechtsschutz von Kammerorganen | 443 |
| D. Gerichtliche Kontrolldichte | 444 |
| E. Bewertung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle | 446 |
| § 27 Rechtsschutz gegen das Marktverhalten der Kammern vor den nationalen ordentlichen Gerichten | 448 |
| A. Wettbewerbsrechtliche Streitigkeiten | 448 |
| I. Verstoß gegen Marktverhaltensregeln, § 4 Nr. 11 UWG | 449 |

| | |
|--|-----|
| II. Ausnutzung der öffentlich-rechtlichen Rechtsstellung – | |
| Fallgruppen, § 3 Abs. 1 UWG | 450 |
| 1. Unlautere Preisunterbietung | 451 |
| 2. Missbrauch von Vertrauen und Autorität | 452 |
| 3. Unlautere Verquickung hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit | 453 |
| 4. Marktstörung (z. B. durch unzulässige Monopolstellung) | 454 |
| III. Bewertung der gerichtlichen Wettbewerbskontrolle | 454 |
| B. Kartellrechtliche Streitigkeiten | 455 |
| § 28 Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof | 455 |
| § 29 Kontrolle des Marktzutritts und des Marktverhaltens der Kammern | 456 |
| Kapitel 3: Kontrolle durch Öffentlichkeit | 457 |
| § 30 Allgemeine Öffentlichkeit in den Kammern | 460 |
| A. Öffentlichkeit als Verfassungsprinzip | 460 |
| I. Demokratieprinzip | 460 |
| II. Rechtsstaatsprinzip | 462 |
| B. Öffentlichkeit der Sitzungen des Hauptorgans | 462 |
| C. Öffentlichkeit der Haushalte | 464 |
| D. Öffentlichkeit in den Kammerunternehmen | 464 |
| E. Zusammenfassung | 465 |
| § 31 Mitgliederöffentlichkeit in den Kammern | 465 |
| A. „Öffentlichkeit“ der Sitzungen des Hauptorgans | 466 |
| B. „Öffentlichkeit“ der Haushalte | 468 |
| § 32 Informations(zugangs)ansprüche als besondere Form der Öffentlichkeit | 469 |
| A. Informations(zugangs)anspruch als „Jedermannsrecht“ | 469 |
| I. Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Zugang zu Informationen | 470 |
| 1. Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG), nicht Informationszugangsfreiheit | 470 |
| 2. Landesverfassungsrecht (Art. 21 Abs. 4 VerfBbg) | 471 |
| a) Kein unmittelbarer Anspruch aus Art. 21 Abs. 4 VerfBbg | 472 |
| b) Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses der Anspruchsverpflichtung von Kammern im AIG | 473 |

| | |
|--|------------|
| 3. Verfassungsumittelbarer Informationsanspruch aus anderen Grundrechten (insb. Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG) | 473 |
| 4. Zusammenfassung | 475 |
| II. Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern | 476 |
| 1. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes | 476 |
| a) Anspruchsberechtigte: „Jeder“ | 476 |
| b) Anspruchsverpflichtete | 477 |
| aa) Bundesbehörden: Kammern, die unter Bundesaufsicht stehen | 478 |
| (1) Privatrechtliche Handlungs- und Organisationsformen | 478 |
| (2) Fiskalische oder (erwerbs-)wirtschaftliche Tätigkeit | 480 |
| bb) Privatrechtssubjekte, soweit eine Behörde sich dieser zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient | 482 |
| (1) „Öffentlich-rechtliche“ Aufgaben | 483 |
| (2) „Bedient“ | 485 |
| cc) Zusammenfassung | 488 |
| c) Anspruchsausschluss | 488 |
| aa) Schutz von Interessen der Kammer | 489 |
| (1) Schutz fiskalischer Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr, § 3 Nr. 6 IfG Bund | 489 |
| (2) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 4 Abs. 1 IfG Bund | 490 |
| bb) Schutz von privaten Interessen | 491 |
| (1) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, § 6 S. 2 IfG Bund | 491 |
| (2) Schutz personenbezogener Daten, § 5 IfG Bund | 494 |
| d) Inhalt des Anspruchs auf Informationszugang | 494 |
| 2. Informationsfreiheitsgesetze der Länder | 496 |
| a) Anspruchsberechtigte | 497 |
| b) Anspruchsverpflichtete | 498 |
| aa) Kammern, die unter der Aufsicht des Landes stehen | 498 |
| (1) (Öffentlich-rechtliche) Verwaltungstätigkeit | 499 |

| | |
|---|-----|
| (2) (Erwerbs-)wirtschaftlich t  ige Kammer | 501 |
| bb) Privatrechtlich organisierte | |
| Kammerunternehmen | 502 |
| (1) „Hoheitliche“ bzw. „offentlich-rechtliche“ | |
| Aufgaben | 502 |
| (2) Mehrheits- oder (auch) | |
| Minderheitsbeteiligungen | 503 |
| c) Anspruchsausschluss und -inhalt | 504 |
| 3. Exkurs: Einsichtnahme in haushaltsrechtliche | |
| Prüfungsberichte | 504 |
| III. Schaffung von Transparenz der Kammerwirtschaft | 505 |
| B. Besondere Informationsanspr  e von Kammermitgliedern und | |
| Kammerorganen | 506 |
| I. Der allgemeine mitgliedschaftliche Informationsanspruch | 507 |
| 1. Unmittelbare Betroffenpartizipation als Anspruchsgrund | 507 |
| 2. Inhalt des allgemeinen mitgliedschaftlichen | |
| Informationsanspruchs | 508 |
| 3. Grenzen des allgemeinen mitgliedschaftlichen | |
| Informationsanspruchs | 510 |
| II. Der organschaftliche Informationsanspruch | 511 |
| III. Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze | 513 |
| § 33 Bewertung der Kontrolle durch Öffentlichkeit | 514 |
| Kapitel 4: Würdigung der Kontrolle der Kammerwirtschaft | 515 |
| Teil 4: Gesamtwürdigung der Steuerung und Kontrolle der | |
| Kammerwirtschaft | 518 |
| Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 522 |
| A. Teil 1: Grundlagen der Steuerung und Kontrolle der | |
| Kammerwirtschaft | 522 |
| I. Grundbegriffe: Kammerwirtschaft, Steuerung und Kontrolle | 522 |
| II. Stellung der Kammern und ihrer Unternehmen im Unions- | |
| und Verfassungsrecht | 523 |
| III. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Steuerung und | |
| Kontrolle der Kammerwirtschaft | 524 |
| 1. Gewährleistung einer effektiven | |
| Betroffenenpartizipation | 524 |
| 2. Anforderungen an die Steuerung der Kammerwirtschaft | 525 |

| | |
|---|------------|
| 3. Anforderungen an die Kontrolle der Kammerwirtschaft | 525 |
| IV. Steuerungs- und Kontrollfunktion der Betroffenenpartizipation | 526 |
| B. Teil 2: Steuerung der Kammerwirtschaft | 526 |
| I. Steuerung durch allgemeine Gesetzesaussagen | 527 |
| 1. Steuerung durch das jeweilige Kammergesetz | 527 |
| 2. Steuerung durch Gesetze außerhalb des Kammerrechts | 531 |
| 3. Steuerungswirkung der allgemeinen Gesetzesaussagen | 532 |
| II. Steuerung im Rahmen der Selbstverwaltung | 533 |
| III. Bestehen eines faktischen Steuerungsdefizits | 534 |
| C. Teil 3: Kontrolle der Kammerwirtschaft | 535 |
| I. Kontrolle durch nationale Behörden sowie Europäische Kommission | 535 |
| 1. Kontrolle durch die Rechtsaufsicht | 535 |
| 2. Kontrolle durch die Rechnungshöfe | 537 |
| 3. Kontrolle durch die Europäische Kommission | 538 |
| 4. Rechtsaufsicht als wesentliche behördliche Kontrolle | 538 |
| II. Kontrolle durch Gerichte | 538 |
| 1. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz | 539 |
| 2. Rechtsschutz durch ordentliche Gerichte | 540 |
| 3. Kontrolle des Marktzutritts und des Marktverhaltens | 541 |
| III. Kontrolle durch Öffentlichkeit | 541 |
| IV. Bewertung der Kontrolle der Kammerwirtschaft | 542 |
| D. Teil 4: Praktisches Bedürfnis für ein Tätigwerden des Parlamentsgesetzgebers (Gesetzesvorschlag) | 543 |
| Literaturverzeichnis | 547 |