

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 selbstständige 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>Gesamt</i> interesses	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: Vorklärungen	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 Aufgabenzuweisungsnormen	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. Ausführungsermessen“	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 (Rücksichtnahmegebot)	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. Kontrolldichte 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 haushaltsrechtlichen 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) Vereinzelt 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 Eingriffsbegriff	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. Verfassungsunmittelbarer 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) Ausschluss	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 tätige Kammer	501
bb) Privatrechtlich organisierte Kammerunternehmen	502
(1) „Hoheitliche“ bzw. „öffentlich-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 Informationsansprüche 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
-----------------------------	------------