

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1489**

**Organisation und Verfahren  
im Recht der Industrie- und  
Handelskammern**

**Eine interdisziplinäre Studie unter Berücksichtigung  
organisationssoziologischer Einsichten**

**Von**

**Christian Karl Petersen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CHRISTIAN KARL PETERSEN

Organisation und Verfahren  
im Recht der Industrie- und Handelskammern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1489

# Organisation und Verfahren im Recht der Industrie- und Handelskammern

Eine interdisziplinäre Studie unter Berücksichtigung  
organisationssoziologischer Einsichten

Von

Christian Karl Petersen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Christian-Albrechts-Universität Kiel  
hat diese Arbeit im Jahr 2021  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textfoma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI Book GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18655-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-58655-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/2022 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung erfolgte eine geringfügige Überarbeitung. Zugleich konnten Rechtsprechung und Literatur bis einschließlich Februar 2022 berücksichtigt werden. Die seit dem 7. August 2021 gültige Gesetzeslage hat Eingang in die Druckfassung gefunden, indem ich die Änderungen unter der Überschrift F.V. erläuternd an meinen Ergebnissen gespiegelt habe.

Die Industrie- und Handelskammer verfügt über eine Tradition, die das Deutsche Kaiserreich überdauert. Sie ist schon deshalb kein institutionelles Leichtgewicht. Ihr Wort hat Bedeutung, wenn es gilt, die wirtschaftspolitischen Entschlüsse des Staates durch die berufsmäßige Erfahrung der Gewerbetreibenden zu unterstützen. Der gute Ruf speist sich mit einiger Berechtigung aus der Sachkunde, den die Organisation zu aggregieren imstande ist. Dies alles darf weder gegen Kritik noch Reformen immunisieren. Der abstrakt positive Leumund gerät in Bedrängnis, wenn man Recht und Realität aufeinander bezieht, Pfadabhängigkeiten in Rechnung stellt, den Ursprüngen verwaltungsgerichtlicher Verfahren nachspürt, dominierende Erzählungen im juristischen Diskurs auf ihre Überzeugungskraft hin abklopft und Anfragen betreffend die Funktionalität von Pflichtverbänden nicht nur mit Verweisen über den Inhalt der „ständigen Rechtsprechung“ und „herrschenden Meinung“ begegnet. An dieser Stelle tritt der wissenschaftliche Freiraum beträchtlichen Umfangs auf den Plan, den mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Christoph Brüning, mir bei Entstehung dieser Arbeit gewährte. Für entscheidende Anregungen und Hinweise sei ihm auch an dieser Stelle gedankt. Herrn Prof. Dr. Florian Becker, LL.M. (Cambridge) danke ich für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Gewährung einer großzügigen Druckkostenbeihilfe bedanke ich mich bei der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

Die Danksagung bliebe unvollkommen, ohne jene Menschen zu erwähnen, die im Privaten zum Gelingen der Promotionsjahre beitrugen. Meine Familie und eine Person, die sich auch ohne namentliche Nennung angesprochen fühlt, boten Rückhalt und Energie, vielfältige Hilfe, glückliche Momente und verzichteten auf einiges. Sie sind herauszuheben. Ihnen danke ich von Herzen. Denn sie wussten über Jahre nicht, woran ich schrieb und vermittelten mir dennoch, dass ich das Projekt aus züversichtlicher Perspektive betrachten und auf meine Fähigkeiten vertrauen könne. Als Dank für jegliche, über die Promotionszeit hinausreichende Unterstützung kann ich nicht anders, als dieses Buch meinen Eltern zu widmen.



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung</b> .....	23
<b>B. Entstehungsgeschichte der gegenwärtigen Organisationsform</b> .....	29
I. Die Entstehung der preußischen Handelskammern (1800–1848) .....	29
II. Verordnung über die Errichtung von Handelskammern. Vom 11. Februar 1848 .....	32
III. Gesetz über die Handelskammern. Vom 24. Februar 1870 .....	33
IV. Weiterentwicklung ab 1897 – Pervertierung zwischen 1933 und 1945 .....	35
V. Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg .....	37
VI. Die Entstehung des IHKG – Zu der Idee paritätisch besetzter Wirtschaftskammern .....	39
<b>C. Der Auftrag gewerbliche Interessenrepräsentanz</b> .....	42
I. Der rechtshistorisch angeleitete Sinn- und Zweckgehalt .....	43
1. Die Aufgabenverantwortung der Handelskammern als institutionelles Arrangement .....	43
2. Pflichtmitgliedschaft und Gesamtinteresse als Bestandteile des institutionellen Arrangements .....	46
3. Die kaufmännischen Korporationen als nachteilige Organisationsform .....	48
4. Zwischenfazit: Die Pflichtmitgliedschaft als Rechtsbegünstigung? .....	49
5. Sinn- und Zweckgehalt von § 1 Abs. 1 IHKG .....	50
6. Das gewerbepolitische Mandat im Kontext gegenwärtiger Politikberatung ..	51
7. Unterstützung, Beratung und Interessenrepräsentanz als Hauptaufgabe .....	52
a) Betonung oder Trennung der Funktionen – Demokratische Entscheidungsfindung und wirtschaftliche Interessen .....	53
b) Vereinheitlichung der Terminologie .....	56
II. Typik interessenrepräsentierender Tätigkeiten .....	58
1. Adressaten .....	59
2. Eigeninitiative und Handeln auf Nachfrage .....	60
3. Instrumente und Handlungsformen .....	62
4. Interessenrepräsentanz in Gegnerschaft zu organisierten Interessen .....	63
5. Atypische Sachverhalte .....	64



III. Rechtsrahmen .....	65
1. Verfassungsrecht .....	65
a) Interessenrepräsentanz als legitime öffentliche Aufgabe .....	65
aa) Grundlagen des Staatsaufgabendiskurses .....	65
bb) Konrad Redeker: Interessenrepräsentanz als rein gesellschaftliche Auf- gabel .....	66
cc) Legitime öffentliche Aufgaben als verfassungsrechtlicher Prüfungs- maßstab .....	67
dd) Interessenrepräsentanz als Teilhabe an der Staatsaufgabe Wirtschaftsför- derung .....	68
b) Verfassungsrechtlicher Schutz frei gebildeter Interessenvertretungen ....	69
aa) Die grundrechtsrelevante Privilegierung der interessenvertretenden Körperschaften .....	70
bb) Maßgaben des BVerfG .....	72
c) Verletzung der negativen Meinungsfreiheit durch konfligierende Interes- senstandpunkte der Kammerzugehörigen? .....	72
d) Schutz des freien Verbandwesens durch verfassungskonforme Auslegung der Aufgabe? .....	74
e) Die Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft in der IHK mit höherrangigem Recht .....	75
aa) Bestimmung des entscheidungserheblichen Grundrechts .....	76
bb) Pflichtmitgliedschaft als ausschließliche Erweiterung des Rechts- kreises? .....	79
cc) Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG .....	83
(1) Vernachlässigung von verfassungs- oder rechtsvergleichenden Er- wägungen .....	84
(2) Überbetonung der Trittbrettfahrer-Problematik (Logik kollektiven Handelns) .....	86
dd) Grundfreiheiten, Grundrechte-Charta der EU und EMRK .....	88
ee) Die Grundrechte der Kammerzugehörigen als Fundament eines öffent- lich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs .....	90
(1) Begründung des mitgliedschaftlichen Unterlassungsanspruchs ..	91
(2) Der Austrittsanspruch aus der Dachvereinigung als besondere Ausprägung .....	93
(a) Begründung des Anspruchs (BVerwGE 154, 296) .....	94
(b) Novum oder „alter Wein in neuen Schläuchen“? .....	96
(c) Der Austrittsanspruch gegen den DIHK .....	97
(d) Reaktionen des DIHK und der weitere Gang des Verfahrens ..	98
(e) Verpflichtung zum Austritt aus dem DIHK (BVerwGE 169, 375) .....	101

(3) Der Unterlassungsanspruch als „Kompensation“ für die Pflichtmitgliedschaft? .....	103
f) Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit .....	104
aa) Beschreibung der besonderen Problemlage .....	105
bb) Leitlinien des BVerfG: Die Beschlüsse „Glykol“ und „Osho“ .....	106
cc) Notwendigkeit der sachlichen, richtigen, objektiven und vollständigen Information .....	108
dd) Schlussfolgerungen für die Verwaltungspraxis .....	110
(1) Sachlichkeit .....	111
(2) Richtigkeit, Objektivität und Vollständigkeit .....	112
g) Pflichtmitgliedschaftliche Verfassung – Schutz vor institutioneller Majorisierung .....	113
h) Die Lehre von der gesellschaftlichen Selbstverwaltung .....	116
2. IHKG .....	117
a) Verbandskompetenz .....	118
aa) Kein allgemeinpolitisches Mandat .....	118
bb) Inhalt des gewerbepolitischen Mandats .....	121
cc) Das gewerbepolitische Mandat im Spiegel der Rechtsprechung .....	123
b) Regionale Gebundenheit .....	125
c) Verkürzung des Mandats durch § 1 Abs. 5 IHKG .....	127
aa) Rechtstheoretische Erläuterung .....	127
bb) Das Verständnis der Rechtswissenschaft .....	128
cc) Das Verständnis der Verwaltungsgerichte .....	130
dd) Eigener Standpunkt .....	130
d) Form .....	132
aa) Sachlichkeit und Objektivität .....	132
bb) Die Formgebote im Spiegel der Rechtsprechung .....	132
e) Zurechnung von Interessenäußerungen zur öffentlich-rechtlichen Sphäre .....	134
IV. § 1 Abs. 1 IHKG – Eine abschließende Normanalyse .....	136
1. Stand der Diskussion .....	136
2. Weitgehende Unvereinbarkeit mit vergangenen und gegenwärtigen Gesetzenstrukturen .....	139
3. Kollektivbegriff, Relativität und Ausfüllungsbedürftigkeit .....	141
4. Der Interesseterminus als Herausforderung für die Rechtsmethodik .....	143
5. Fazit .....	146

<b>D. Analyserahmen</b> .....	147
I. Organisationssoziologische Einsichten .....	147
1. Organisationsbegriff .....	147
2. Organisationsforschung und Organisationssoziologie .....	149
3. Organisationsbegriff und Recht .....	150
4. Organisationen, Kommunikationskanäle und die Unmöglichkeit eines lang- lebigen Designs – „Exit, Voice, and Loyalty“ (Albert O. Hirschman) .....	151
a) Rekonstruktion des Arguments .....	152
aa) Einleitung und Überblick über die bisher vertretenen Lehrmeinungen, 1. Kapitel .....	152
bb) Abwanderung, 2. Kapitel .....	157
cc) Widerspruch, 3. Kapitel .....	158
dd) Eine besondere Schwierigkeit bei der Verbindung von Abwanderung und Widerspruch, 4. Kapitel .....	160
ee) Wie Monopole aus der Konkurrenz Nutzen ziehen können, 5. Kapitel .....	162
ff) Eine Theorie der Loyalität, 7. Kapitel .....	163
gg) Das Problem der optimalen Mischung von Abwanderung und Wider- spruch, 9. Kapitel .....	164
hh) Reflexive Betrachtungen .....	166
b) Rezeption und Kritik .....	167
c) Eigene Überlegungen .....	170
5. Organisationen und Oligarchie – „Soziologie des Parteiwesens“ (Robert Michels) .....	172
a) Rekonstruktion des Arguments .....	172
b) Rezeption, Kritik und notwendige Modifizierungen .....	175
6. Pflichtverbände und Oligarchisierung .....	177
a) Verknüpfung von Zweck- und Motivationsstruktur bei freiwilligen Orga- nisationen .....	177
b) Trennung von Zweck- und Motivationsstruktur bei Pflichtverbänden ...	179
7. Organisatorischer Zielkonflikt – Staat und organisierte Interessen .....	181
8. Schlussfolgerungen für die juristische Diskussion – Methodik der Studie ...	185
a) Strategien zur Vereinbarkeit von Recht und Realität .....	186
b) Eine lebendige Organisationskultur kann nicht verordnet werden .....	188
II. Integration der organisationssoziologischen Einsichten in juristische Kategorien	190
1. Maßgebliche Begriffe des Verwaltungsorganisationsrechts .....	192
2. Das Kollegialprinzip .....	195
III. Der Grundsatz funktionsgerechter Organisationsstruktur .....	196

1. Materieller Gehalt .....	196
2. In der Verwaltung .....	198
3. Als verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab? .....	200
4. Optimierungsgebot für effektive, effiziente, konsistente, rationale und resiliente Entscheidungsstrukturen .....	202
IV. Demokratieprinzip und funktionale Selbstverwaltung .....	205
1. Funktionale Selbstverwaltung – Begriff, Typik und Differenzierungsmöglichkeiten .....	206
2. Bedeutungsschichten des Selbstverwaltungsprinzips .....	208
3. Das Selbstverwaltungsprinzip bei den interessenvertretenden Körperschaften	211
4. Vereinbarkeit von funktionaler Selbstverwaltung und Demokratieprinzip ...	213
a) Funktionale Selbstverwaltung ist Verwaltung im Sinne des Grundgesetzes	215
b) Auflösung des Konflikts .....	216
aa) Drei Strategien über die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip ..	217
bb) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 107, 59) ..	219
cc) Anwendung auf die IHK .....	221
c) Demokratieprinzip als Optimierungsgebot: Der Grundsatz innerorganisatorischer Demokratie .....	222
V. Parlamentsvorbehalt und funktionale Selbstverwaltung .....	224
1. Parlamentsvorbehalt als Delegationsverbot .....	224
2. Regelungspflichten des Parlaments und Satzungsautonomie im Zwiespalt ..	225
3. Was ist wesentlich für die funktionale Selbstverwaltung? .....	227
a) Indikatoren zur Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts ..	228
b) Auffassungen über die zutreffende Verteilung der Rechtsetzungsbefugnis	229
c) Kritik .....	231
4. Eigene Erwägungen unter besonderer Berücksichtigung des IHK-Rechts ...	232
a) Schutz von Minderheiten, fehlende Exit-Option und Überbetonung der Satzungsautonomie .....	233
b) Füllung der Leerstellen mit Mustertexten als Rechtsproblem – Anker-effekt und Framing .....	234
c) Erfordert das Selbstverwaltungsrecht der IHK eine weitreichende Delegation der Regelungsbefugnis? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der IHK	238
d) Zwischenfazit und Plädoyer für eine Wiederentdeckung des Gesetzgebers	241
VI. Vorrang des Gesetzes, Normkollisionen und Fehlerfolge bei Satzungen .....	242

<b>E. Das Organisations- und Verfahrensrecht <i>de lege lata</i> und <i>de lege ferenda</i></b> . . . . .	244
I. Die Wahl zur Vollversammlung und die Repräsentationsidee in der IHK . . . . .	244
1. Grundlagen der Wahl . . . . .	247
a) Die Gruppenwahl . . . . .	250
b) Beispielhafte Ausgestaltung der Gruppenwahl . . . . .	251
c) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz allgemeiner Wahlrechtsgleichheit . . . . .	253
d) Zwischenfazit: Notwendigkeit einer fortlaufenden Prüf- und Änderungs- pflicht für das Wahlverfahren der IHK . . . . .	255
2. Die mittelbare Wahl . . . . .	256
a) Unterscheidung von vier Konstellationen der mittelbaren Wahl . . . . .	257
b) Die Zuwahl als Rechtsproblem . . . . .	259
aa) Rechtmäßigkeit der Zuwahl . . . . .	260
(1) Stimmen über die Rechtmäßigkeit der Zuwahl . . . . .	260
(2) Zuwahl aufgrund der Reputation des Zuzuwählenden? . . . . .	263
bb) Kritik und eigene Auffassung . . . . .	264
(1) Unvereinbarkeit der Rechtsprechung mit den Maßstäben juristi- scher Methodik . . . . .	264
(2) Demokratisches Prinzip . . . . .	265
(3) Parlamentsvorbehalt . . . . .	268
(4) Gleichzeitigkeit von unmittelbarer Wahl und Zuwahl . . . . .	268
(5) Organisationssoziologische Aspekte . . . . .	269
c) Rechtmäßigkeit der mittelbaren Nachfolgewahl . . . . .	271
3. Friedenswahlen . . . . .	272
a) Erscheinungsformen und Fragwürdigkeit der Terminologie . . . . .	272
b) Friedenswahlen in der IHK . . . . .	273
c) Rechtmäßigkeit . . . . .	273
aa) Vereinbarkeit mit dem Wortlaut von § 5 IHKG . . . . .	273
bb) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz innerorganisatorischer Demokratie . . . . .	275
cc) Auseinandersetzung mit den Meinungen über die Zulässigkeit der Friedenswahl . . . . .	276
d) Schlussfolgerungen für das Wahlrecht <i>de lege lata</i> . . . . .	277
4. Rechtsfolgen der Wahl . . . . .	278
a) Mitgliederzahl der Vollversammlung . . . . .	279
b) Dauer der Wahlperiode . . . . .	281
c) Repräsentationsaufgabe und umfassende Mitwirkungsrechte . . . . .	282
d) Ehrenamtliche Tätigkeit, verordnetes Stillschweigen und Teilnahmepflicht . . . . .	285

5. Das Desinteresse an den Wahlen zur Vollversammlung – Ursachen und Reaktionen	290
a) Grundsätzliche Eignung interessendisparater Organisationen zur Stimulanz des Wahlrechts	290
b) Vorzugswürdige Ausgestaltung der Wahl in Systemen organisierter Interessen	292
aa) Minderheitenbegünstigung	293
bb) Wahlketten, Zuwahl, Selbstvorschlag und Anzahl der Wahlgruppen	294
cc) Online-Wahlen	295
c) Unmöglichkeit einer isolierten Betrachtung des Wahlsystems	296
II. Die Vollversammlung	297
1. Entscheidungskontext	298
a) Vorsitz <i>de lege lata</i>	299
b) Sitzungsfrequenz <i>de lege lata</i>	299
c) Einberufung, Fristen, Aufstellung der Tagesordnung und Antragsrecht zur Tagesordnung <i>de lege lata</i>	300
d) Erzwingen außerordentlicher Sitzungen <i>de lege lata</i>	304
e) Schriftliche und elektronische Verfahrensweisen <i>de lege lata</i>	305
f) Kritik	307
aa) Sitzungsfrequenz	308
bb) Mitteilung der Termine, Mindestladungsfrist und Qualität der Einladung	310
cc) Tagesordnung, Antragsrecht und Nachschieben von Tagesordnungspunkten	311
dd) Erzwingen außerordentlicher Sitzungen	314
ee) Schriftliche und elektronische Verfahrensmodi	314
2. Entscheidungsfindung	317
a) Beschlussfähigkeit <i>de lege lata</i>	317
b) Hilfsbeschlussfähigkeit und Eventualeinladung <i>de lege lata</i>	318
c) Mehrheit <i>de lege lata</i>	321
d) Form der Stimmabgabe <i>de lege lata</i>	327
e) Kritik	328
aa) Beschlussfähigkeit	328
bb) Hilfsbeschlussfähigkeit	329
cc) Majorität	332
dd) Suspensives Vetorecht	334
ee) Dirimierungsrecht	335
ff) Form der Stimmabgabe	336
III. Der Präsident und das Präsidium	337

1. Mitgliederzahl des Präsidiums .....	337
2. Zusammensetzung des Präsidiums – (Einschränkungen der) Wählbarkeit ...	341
3. Amtszeit .....	347
4. Abwahl .....	350
a) Stand der Diskussion .....	350
b) Wahl und Abwahl als Bestandteile der Kurations- und Kontrollfunktion der Vollversammlung .....	352
c) Rechtslage .....	353
5. Kontinuität der Organbesetzungen, Wegfall der Wählbarkeit und vorzeitiger Rückzug .....	356
6. Der Präsident als Vorsitzender der ehrenamtlichen Organe, Sprecher der ge- werblichen Wirtschaft sowie Inhaber von Ordnungsgewalt und Hausrecht ..	358
7. Entscheidungsfindung im Präsidium .....	361
IV. Der Hauptgeschäftsführer .....	365
1. Eigengesetzlichkeiten der Bestellung .....	367
2. Festlegung des Gehalts .....	369
3. Monokratisch verfasstes Direktionsorgan mit Vertretungsmacht .....	372
4. „Quasi-Rechtsaufsicht“? .....	375
5. Stellung im organisatorischen Gesamtgefüge .....	377
6. Abberufung <i>de lege lata</i> .....	379
7. Abberufung <i>de lege ferenda</i> .....	384
8. Verhütung von Phänomen einer Verwaltungsherrschaft .....	384
9. Implikationen für den Dienstvertrag und die Einordnung als Verwaltungsakt	386
V. Abbildung der Aufgabe Interessenrepräsentanz im Binnenrecht .....	388
1. Was ist das Gesamtinteresse im Sinne von § 1 Abs. 1 IHKG? .....	388
2. Verfahren .....	390
a) Ermittlung des Gesamtinteresses zwischen repräsentativen und responsi- ven Strukturen .....	390
b) Responsivität im Rahmen der Aufgabe Interessenrepräsentanz? .....	393
c) Notwendiger Zusammenhang zwischen der Repräsentationsidee und der Aufgabe Interessenrepräsentanz .....	396
d) Zum Verhältnis zwischen Gesamt- und Minderheitsinteressen .....	397
aa) Die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen in Rechtsprechung und Literatur .....	397
bb) Die Aufgabe Interessenrepräsentanz fordert eine repräsentative Beratung	400
cc) Medialisierung und Kult der Einigkeit als Gesetzeszweck? .....	403

3. Kompetenzallokation in der IHK	406
a) Grundsatz: Allzuständigkeit der Vollversammlung	406
b) Rechtslage: Abweichende Verteilung zugunsten des Präsidiums	406
c) „Weiche“ Faktoren und Annexkompetenz für die Vertretung in anderen Organisationen	410
d) Wie viel Delegation ist zulässig?	412
aa) BVerwG und Literatur	413
bb) Konflikt mit dem Grundsatz funktionsgerechter Organisationsstruktur	414
cc) Legale Selbstentmächtigung?	416
dd) Ergebnis und Kritik: Notwendigkeit der tatsächlichen Lenkung der Selbstverwaltungskörperschaft durch die Vollversammlung	417
ee) Der Hauptgeschäftsführer als Empfänger delegierter Kompetenzen?	419
ff) Die Ausschüsse als Empfänger delegierter Kompetenzen?	422
(1) Ausschüsse als nach innen wirkende Beratungsgremien	422
(2) Die Regionalausschüsse der bayerischen Kammern	425
4. Rechtsfolgen bei Verletzung des Binnenrechts	426
VI. Kontrolle und andere Formen „guter“ Verwaltungsorganisation	428
1. Die Staatsaufsicht: Die Kontrollbeziehung Staat–Organisation	428
a) Staatsaufsicht als Notwendigkeit	428
b) Staatsaufsicht <i>de lege lata</i>	430
c) Verhältnis zum Individualrechtsschutz	432
d) Gebietet die Aufgabe Interessenrepräsentanz einen Maßstab äußerster Zurückhaltung?	433
e) Verwaltungspraxis	435
2. Die Interorgankontrolle – Ausprägungen eines organisationsinternen <i>checks and balances</i>	437
3. Der Unterlassungsanspruch: Die Kontrollbeziehung Kammerzugehörige–Organisation	438
4. Interessenkollision und Befangenheit	439
a) Grundlagen der Befangenheit	440
b) Befangenheit <i>de lege lata</i>	441
c) Befangenheit in der IHK?	443
d) Notwendigkeit einer Regelung im Gesetz	445
e) Befangenheit und die Aufgabe Interessenrepräsentanz	446
f) <i>Overlapping leadership</i> und Wahrnehmung des Gesamtinteresses	448
5. Transparenz	452
a) Ideen- und Funktionsgeschichte staatlicher Transparenz	453
b) Organisationsinterne Transparenz	455



c) Transparenz <i>de lege lata</i> .....	458
d) Kritik .....	462
6. Informationsrechte .....	467
a) Informationsrechte <i>de lege lata</i> (BVerwGE 120, 255) .....	469
b) Trennung von Organ und Organmitglied als unzulässige Prozessstand- schaft? .....	472
c) Kritik .....	473
VII. Vorschlag <i>de lege ferenda</i> .....	475
<b>F. Dachvereinigungen</b> .....	480
I. Typik der Assoziationen höherer Ordnung .....	480
II. Die Erfassung der Dachvereinigungen mit den Mitteln des Rechts .....	484
III. Öffentlich-rechtliche Spitzenorganisationen als Antwort auf das Rechtsproblem? .....	488
IV. Dachvereinigungen im Angesicht einer sich diversifizierenden Wirtschaft .....	489
V. Das IHKG n.F. nach dem Gesetz vom 7. August 2021 .....	492
<b>G. Zusammenfassung</b> .....	496
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	500
<b>Sachverzeichnis</b> .....	545

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (ABl. C 115 47)
a. F.	alter Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610)
AHK	Auslandshandelskammer
AktG	Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256)
AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 28 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728)
Bay	Bayern
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BBiG	Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920)
Bd.	Band
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BIHK	Bayerischer Industrie- und Handelskammertag e. V.

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1958 (BGBl. III, Nr. 303–8), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3320)
BR-Drs.	Bundratsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	Derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
DHKT	Deutscher Handwerkskammertag
DHT	Allgemeiner Deutscher Handelstag (bis 1981, danach DIHT)
dies.	Dieselbe
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (seit 2001, davor DIHT)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag (bis 2001, danach DIHK)
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e. V.	eingetragener Verein
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GewArch	Gewerbearchiv

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. III, Nr. 100–1), zuletzt geändert durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048)
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Stand: 22. Januar 2020
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I 2021 S. 97)
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007 (ABl. C 303 S. 1), Inkrafttreten am 1. Dezember 2009
GrVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GS	Gedächtnisschrift/Gedenkschrift
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
HbKR	Handbuch des Kammerrechts
Hervorh. i. O.	Hervorhebung (wie) im Original
Hervorh. n. h.	Hervorhebungen nur hier
HGB	Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256)
HGR	Handbuch der Grundrechte
HH	Hansestadt Hamburg
HK	Handelskammer
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberin
HwK	Handwerkskammer/n
HwO	Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256)
i. d. F. v.	in der Fassung vom
i. e. S.	im engen/engeren Sinn/e
IfSG	Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 4a des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136)
IHK	Industrie- und Handelskammer/n
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. III, Nr. 701–1), zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256)
IHKG-HH	Gesetz über die vorläufige Regelung der Rechtsverhältnisse der Handelskammer Hamburg vom 27. Februar 1956 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 70-a), zuletzt geändert am 1. September 2005 (HmbGVBl. S. 377, 380)
IHKG-Nds	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 9. Mai 2012 (Nds.GVBl. S. 98)
IHKG-NRW	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen vom 23. Juli 1957, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172)
IHKG-SH	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1897 in der Fassung der Sammlung des schleswig-

	holsteinischen Landesrechts mit Stand vom 31. Dezember 1971, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 300–1
IHKG-TH	Thüringer Ausführungsgesetz zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 7. Dezember 1993 (GVBl. S. 757), zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes ÄndG vom 4. April 2019 (GVBl. S. 61)
i. H. v.	in Höhe von
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbKBR	Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts
JbKR	Jahrbuch des Kammerrechts
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KommJur	Kommunaljurist
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	Buchstabe
LRH	Landesrechnungshof
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerf	Landesverfassung
m. Fn.	mit Fußnote
Mio.	Millionen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
n. F.	neuer Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. Ä.	oder Ähnlichem
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrHKG 1870	Gesetz über die Handelskammern. Vom 24. Februar 1870., Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten 1870, 134–140
PrHKG 1897	Gesetz über die Handelskammern. Vom 24. Februar 1870 in der Fassung des Gesetzes vom 19. August 1897., Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten 1897, 355–366
PrHKVO 1848	Verordnung über die Errichtung von Handelskammern. Vom 11. Februar 1848., Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten 1848, 63–68
PrOVG	(Königlich-)Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Amtliche Entscheidungssammlung des (Königlich-)Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Rlp	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer/n

RÖDS	Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Satz/Seite
Saar	Saarland
Sachs	Sachsen
SAPD	Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt/e
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 47 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096)
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	taz, die tageszeitung
TH	Thüringen
tw.	teilweise
u. a.	unter anderem
UKlaG	Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. November 2020 (BGBl. I S. 2568)
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. November 2020 (BGBl. I S. 2568)
v.	von/vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099)
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



## A. Einführung

Das Zeitalter einer grassierenden Kammer-Euphorie gehört womöglich der Vergangenheit an. Dies belegen etwa die Vorgänge, die sich im Rahmen der Einrichtung von Pflegekammern abspielten: Wankelmütige Landesgesetzgeber durchleuchteten die Sinnhaftigkeit eines Kammermodells, deren Einführung sie teilweise selbst beschlossen hatten, und trafen dabei auf eine verbreitete Skepsis unter den Berufsangehörigen.<sup>1</sup>

Die Verwaltungsrechtswissenschaft rezipiert derartige Diskussionsverläufe bisher kaum. Die publizistischen Ergebnisse bewegen sich seit mehreren Jahrzehnten im Rahmen der Deutungshoheit. Ganz mehrheitlich<sup>2</sup> wird der Kammeridee mindestens ein pauschales Zeugnis der Unbedenklichkeit ausgestellt. Es heißt etwa, die Industrie- und Handelskammer<sup>3</sup> sei der „ideale Mittler“ zwischen Staat und Wirtschaft.<sup>4</sup> Es soll sich um eine Organisationsform handeln, die „moderner als jeder Konzern“ sei.<sup>5</sup> In die euphorische Stimmung fügt sich das Nachdenken über die Gründung neuer Einrichtungen dieses Verwaltungstypus nahtlos ein. So wurde etwa vor dem Hintergrund „breiter gesellschaftlicher Akzeptanz“ die

---

<sup>1</sup> Das Land Niedersachsen hat Mitte 2020 eine Befragung unter den Angehörigen der Pflegekammer durchgeführt. 70,6% der Teilnehmer stimmten gegen den Fortbestand der Kammer. Daraufhin hat die Landesregierung am 29. Dezember 2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Auflösung der Pflegekammer dem Landtag übersandt (LT-Drs. 18/8244). Die regierungstragenden Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag haben am 19. Mai 2021 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Auflösung der Pflegeberufekammer vorgelegt (LT-Drs. 19/2987). Dass die Pflegekammer NRW schon vor der Errichtung auf virulente Organisationsprobleme stößt, belegt ein Dokument der regierungstragenden Fraktionen vom 14. Dezember 2021 (Drs. 17/16020). Es erklärt das überwiegende Desinteresse der Berufsangehörigen an der Kammer mit der „aktuellen pandemischen Lage“. Die bis Juli 2027 verlängerte Anschubfinanzierung (§ 6 Abs. 4 S. 1 Heilberufsgesetz NRW) soll die Pflegenden dazu motivieren, die Registrierung vorzunehmen. Die Wahl zur konstituierenden Kammerversammlung wurde bis Dezember 2022 aufgeschoben (§ 116 Abs. 1 S. 1 Heilberufsgesetz NRW).

<sup>2</sup> Nur *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Allgemeiner Teil, 1990, S. 406 konstatierte eine „praktische[n] Bedeutungslosigkeit“ der IHK.

<sup>3</sup> Wenngleich die Handelskammern Bremen und Hamburg berechtigt sind, ihre Bezeichnung weiterzuführen (§ 13 IHKG), sind sie im Folgenden mitgemeint, wenn von einer „IHK“ die Rede ist. Darüber hinaus wird regelmäßig aus Gründen der Vereinfachung auf die Nennung des satzungsgemäßen Namens des IHK-Bezirks verzichtet und lediglich auf den Sitz des Verwaltungsträgers abgestellt.

<sup>4</sup> *Stober*, Die IHK als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft, 1992, S. 113 ff.

<sup>5</sup> Mit dem Ausspruch, den *Jesse/Decher*, GewArch 2017, 188 (189) wiedergeben, nahm Stephan Wernicke Bezug auf die Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung insgesamt.



Gründung einer Journalisten- oder Heilpraktikerkammer angeregt.<sup>6</sup> Die Verkammerung bilde, so heißt es an anderer Stelle, zusammen mit einem modernen Berufsrecht eine „ausgezeichnete Basis für die Gestaltung und Beaufsichtigung gemeinwohlauffiner Berufsfelder“.<sup>7</sup> Dass die existenten Kammern als Empfänger zusätzlicher Aufgaben in Stellung gebracht werden,<sup>8</sup> bildet die Vorstufe zu diesen Bekundungen.

Speziell das Organisationsrecht der bestehenden Verwaltungstypen gerät selten in den Mittelpunkt der Betrachtung.<sup>9</sup> Die Vereinbarkeit der Binnenverfassung mit den verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen für die Demokratie oder den Rechtsstaat wird häufig als gegeben unterstellt und in der Folge nicht näher, allenfalls pauschal behandelt. So wird ohne große Umschweife festgestellt, dass Körperschaften „Mikrodemokratien“ seien,<sup>10</sup> oder insinuiert, dass Selbstverwaltungsträger als „Schule der Demokratie“ dienen.<sup>11</sup> Die funktionale Selbstverwaltung solle sich „nahtlos“ in das Konzept eines Aufbaus der Demokratie von unten nach oben einfügen.<sup>12</sup> Selbst Eberhard Schmidt-Aßmann, der ansonsten profunde

---

<sup>6</sup> Zitate und Vorschläge bei *Stober*, *GewArch* 1996, 184 (188); *Tettinger*, *DÖV* 1995, 169 (174). S. ferner *Kriele*, *ZRP* 1990, 109–117; *Ory*, *ZRP* 1990, 289–291.

<sup>7</sup> *Kluth*, *Kammerrecht*, in: *Schulte/Kloos* (Hg.), *Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2016, § 7 Rn. 162.

<sup>8</sup> *Stober*, *Dauerbaustelle Kammerrechtsreform*, in: *Ennuschat/Geerlings/Mann/Pielow* (Hg.), *GS Tettinger*, 2007, 189 (202) erörtert etwa einen Sicherheitsauftrag, da „Handel, Banken und andere Wirtschaftszweige bekanntlich massive Probleme mit Ladendiebstahl, Graffiti und der Sicherheit in Fußgängerzonen und Ladenpassagen“ hätten.

<sup>9</sup> S. dagegen aber *Kleine-Cosack*, *Berufsständische Autonomie und Grundgesetz*, 1986, S. 189 ff.; *Irriger*, *Genossenschaftliche Elemente bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften*, 1991, S. 196 ff.; *Groß*, *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*, 1999, S. 280 ff. Bei *Kaltenhäuser*, *Möglichkeiten und Perspektiven einer Reform der Organisation der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, S. 227 ff. finden sich grundlegende Reformüberlegungen. Die Ideen variieren jedoch zwischen Auflösung (S. 227 ff.), Abschaffung der Pflichtzugehörigkeit (S. 241 ff.) und Privatisierung der IHK (S. 251 ff.). Der „Entwurf eines Gesetzes über die Reform des Industrie- und Handelskammerwesens“ (IHKG-E 1996), der von der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen im November 1996 in den Bundestag eingebracht wurde (BT-Drs. 13/6063), hatte vorranglich zum Ziel, die IHK aufzulösen und als staatlich anerkannte Vereine des Privatrechts zu organisieren (§§ 1, 2 Abs. 1 u. 2 IHKG-E 1996) sowie teilweise mit hoheitlichen Befugnissen zu beliehen (§ 5 IHKG-E 1996). Der Vorschlag, IHK und HwK zu einer einheitlichen Wirtschaftskammer – etwa nach dem österreichischen Modell (dazu *Zellenberg*, *Die Tätigkeit der österreichischen Wirtschaftskammern als gesellschaftliche Selbstverwaltung und deren Erfahrungen mit dem Prinzip der Einheitskammer*, in: *Schmidt-Trenz/Stober* [Hg.], *RÖDS* 2007/2008, 2008, 11–38) – zu vereinen, wird hartnäckig vorgebracht (s. dazu jüngst *de Maizière*, *Von allem die Hälfte*, *FAZ* v. 24. Oktober 2019, Nr. 247, S. 6, abrufbar unter <https://www.faz.net/gq7-9sj24>).

<sup>10</sup> *Faber*, *Verwaltungsrecht*, 4. Aufl. 1995, S. 57. Darauf bezugnehmend *Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat*, 1991, S. 234: „[I]nsofern stellen sie in der Tat ‚Mikrodemokratien‘ dar.“

<sup>11</sup> *Frotscher*, *Selbstverwaltung und Demokratie*, in: v. Mutius (Hg.), *FG von Unruh*, 1983, 127 (127); *Stober*, *DÖV* 1993, 333 (334).

<sup>12</sup> *Stober*, *Die IHK als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft*, 1992, S. 66.

Analysen zur Steuerungsfunktion des Verwaltungsorganisationsrechts publiziert, stellt nur eine flüchtige Betrachtung der Rechtsgrundlagen an und erkennt einen insgesamt „positiven Befund“.<sup>13</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht wählt eine stark simplifizierte Sichtweise auf das Innenrecht,<sup>14</sup> womit es jedoch erfolgreich umgeht, die „Büchse der Pandora“ zu öffnen.

Doch legen Vorgänge im Realbereich des Rechts nahe, dass soziale Probleme übersehen werden und die technische Performanz der Verwaltungstrabanten zu überprüfen ist. So hat sich für die IHK im ausgehenden 20. Jahrhundert eine kammerkritische Bewegung vernetzt und formiert.<sup>15</sup> Deren vordringliches Ziel war und ist es, die pflichtmitgliedschaftliche Verfassung zum Einsturz zu bringen. Die zugleich betriebene strategische Prozessführung förderte aber eine Vielzahl von Rechtsverstößen in den IHK-Bezirken zutage.<sup>16</sup> Selbst ein beliebiger Blick in (regionale) Tageszeitungen ist geeignet, den Befund eines dysfunktionalen, reformbedürftigen Organisationsdesigns nahezulegen.<sup>17</sup> In diesem Sinne betitelte

<sup>13</sup> *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 263.

<sup>14</sup> Dazu näher unter C. III. 1. e) cc) (2); C. III. 1. g); D. IV. 4. b) cc); E. VI. 3.

<sup>15</sup> IHK Stuttgart („Kaktus-Initiative“, <http://www.kaktusinitiative.de/>); IHK Berlin („#mitmach-IHK – Reformiere die IHK Berlin!“), <http://www.mitmachihk.de/>; „pro KMU“); HK Hamburg („Die Kammer sind wir“, <https://www.diekammersindwir.com/>); IHK Köln („NewKammer“, <https://www.new-kammer.de/>). Bundesweit agiert der „Bundesverband für freie Kammern e. V.“ (<https://www.bffk.de/>).

<sup>16</sup> Im Zuge dieser Bemühungen schrieben die Verwaltungsgerichte mehreren IHK-Bezirken Rechtsverstöße wegen Überschreitungen des Mandats aus § 1 Abs. 1 IHKG oder einer rechtswidrigen Beitragsveranlagung (s. zuletzt BVerwG, Urt. v. 22. Januar 2020 – 8 C 9.19, 8 C 10.19, 8 C 11.19 –, juris) ins Stammbuch.

<sup>17</sup> *Retzbach*, Aussage der IHK-Präsidentin ist rechtswidrig, Ludwigsburger Kreiszeitung v. 10. September 2020, abrufbar unter [https://www.lkz.de/home\\_artikel\\_-aussage-der-ihk-praesidentin-ist-rechtswidrig-\\_arid.606296.html](https://www.lkz.de/home_artikel_-aussage-der-ihk-praesidentin-ist-rechtswidrig-_arid.606296.html); *ders.*, Ein Satz der IHK-Präsidentin beschäftigt jetzt die Justiz, Ludwigsburger Kreiszeitung v. 24. August 2020, abrufbar unter [https://www.lkz.de/home\\_artikel\\_-ein-satz-der-ihk-praesidentin-beschaefigt-jetzt-die-justiz-\\_arid.604317.html](https://www.lkz.de/home_artikel_-ein-satz-der-ihk-praesidentin-beschaefigt-jetzt-die-justiz-_arid.604317.html); *Öchsner*, Zu viele Millionen gehortet, SZ v. 3. Februar 2020, Nr. 27, S. 17, abrufbar unter <https://sz.de/1.4781467/>; *Kleine Wördemann/Schneider*, IHK Rostock: Warum muss Jens Rademacher gehen?, Ostsee-Zeitung v. 3. Januar 2020, abrufbar unter [https://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/Wirtschaft/IHK-Rostock-Warum-muss-Kammerchef-Jens-Rademacher-wirklich-nach-Stralsund-gehen-;\\_arid.604317](https://www.ostsee-zeitung.de/Nachrichten/Wirtschaft/IHK-Rostock-Warum-muss-Kammerchef-Jens-Rademacher-wirklich-nach-Stralsund-gehen-;_arid.604317); *Öchsner*, Bundesverwaltungsgericht rügt Berliner Wirtschaftslobbyisten, SZ v. 2./3. November 2019, Nr. 253, S. 27, abrufbar unter <https://sz.de/1.4663586/>; *Wölbelt*, IHK Hannover ist kein Einzelfall: Kammern bundesweit in der Kritik, Hannoversche Allgemeine v. 3. Februar 2019, abrufbar unter [https://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Niedersachsen/Industrie-und-Handelskammern-IHK-Hannover-ist-kein-Einzelfall-Kammern-bundesweit-in-der-Kritik-;\\_arid.604317](https://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Niedersachsen/Industrie-und-Handelskammern-IHK-Hannover-ist-kein-Einzelfall-Kammern-bundesweit-in-der-Kritik-;_arid.604317); *Doeleke*, Zu hohe Gehälter? Autohändler greift IHK-Spitze an, Hannoversche Allgemeine v. 18. Januar 2019, abrufbar unter [https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/IHK-Hannover-Aufstand-gegen-die-Fuehrungsspitze-;\\_arid.604317](https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/IHK-Hannover-Aufstand-gegen-die-Fuehrungsspitze-;_arid.604317); *Carini*, Weitere Ermittlungen gegen Schmidt-Trenz, taz v. 12. Juli 2018, abrufbar unter <https://taz.de/!5517214/>; *Knödler*, Politikverbot für die Handelskammer – Des Präses unzulässige Rede, taz v. 20. September 2016, abrufbar unter <https://taz.de/!5337508/>; *Doeleke*, Rüge vom Rechnungshof – Was hat die IHK zu verbergen?, Hannoversche Allgemeine v. 14. Juli 2015, abrufbar unter [https://www.haz.de/Hannover/Rechnungshof-Ruege-vom-Rechnungshof-;\\_arid.604317](https://www.haz.de/Hannover/Rechnungshof-Ruege-vom-Rechnungshof-;_arid.604317).