

NOMOSPRAXIS

Kluth [Hrsg.]

Handbuch des Kammerrechts

3. Auflage



Nomos



NOMOSPRAXIS

Prof. Dr. Winfried Kluth [Hrsg.]
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Handbuch des Kammerrechts

3. Auflage

Dr. Cornelius Böllhoff, Rechtsanwalt, Berlin/München | **Prof. Dr. Hermann Butzer**, Leibniz Universität Hannover, Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs | **Prof. Dr. Sven Eisenmenger**, Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg | **Prof. Dr. Thomas Groß**, Universität Osnabrück | **Prof. Dr. Reinhard Hendler**, Universität Trier | **Prof. Dr. Andreas Heusch**, Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf; Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf | **Dr. Karolin Heyne**, LL.M. oec., Referentin im Deutschen Bundestag, Berlin | **Prof. Dr. Winfried Kluth**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg | **Prof. Dr. Arne Pautsch**, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg | **Dr. Frank Rieger**, LL.M. oec., Geschäftsführer Recht und Steuern, Niederrheinische IHK Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg | **Prof. Dr. Matthias Ruffert**, Humboldt-Universität zu Berlin | **Prof. Dr. Burkhard Schöbener**, Universität zu Köln | **Dr. Frederic Stephan**, Institut für Marktordnungs- und Berufsrecht (IMBR), Halle



Nomos



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

ISBN 978-3-8487-4483-1

3. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur dritten Auflage

Die Entwicklung des Kammerrechts ist seit dem Erscheinen der zweiten Auflage des Handbuchs des Kammerrechts vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts geprägt worden. Durch die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 2017 sind nicht nur wichtige verfassungsrechtliche Grundsatzfragen der gesetzlichen Mitgliedschaft für die kommenden Jahre dem fachgerichtlichen Streit entzogen worden, weil der Entscheidung insoweit eine Bindungswirkung zukommt. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr zugleich die „Vernünftigkeit“ des Kammermodells gegen Kritik verteidigt und seine praktische Wirksamkeit gerade in Zeiten von Europäisierung und Globalisierung betont. Diese Argumentation kann in ihren wesentlichen Elementen durchaus verallgemeinert und auf andere Kammern übertragen werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung ebenfalls wichtige Akzente vor allem für die Bereiche der Interessenvertretung, der Rücklagenbildung und des Wahlrechts gesetzt, die aber aus dem Blickwinkel des Kammerrechts durchaus als ambivalent zu beurteilen sind. Das hängt damit zusammen, dass die Entscheidungen ihrerseits Folgen ausgelöst haben, die vermutlich in dieser Form durch das Gericht nicht erkannt oder bedacht wurden. So ist im Bereich der Interessenvertretung eine erhebliche Verunsicherung eingetreten und bei der Rücklagenbildung müssen die Folgen der Rechtsprechung durch diejenigen finanziert werden, die von den Fehlern gar nicht betroffen waren. In diesem Bereich besteht deshalb weiterhin ein erheblicher Klärungs- und Handlungsbedarf, zu dem das Handbuch einen kleinen Beitrag leisten möchte, etwa indem das Haushaltsrecht nun in einem eigenen Abschnitt behandelt wird.

Der Gang der Zeit hat dazu geführt, dass es auch Änderungen im Autorenkreis gab. Prof. Dr. *Thomas Groß*, Prof. Dr. *Reinhard Hendler* und Prof. Dr. *Matthias Ruffert* sind auf eigenen Wunsch ausgeschieden. Ihnen gilt auch an dieser Stelle ein herzlicher Dank für die Mitwirkung an den beiden ersten Auflagen. Neu in den Autorenkreis eingetreten sind dafür RA Dr. *Cornelius Böllhoff*, Prof. Dr. *Arne Pautsch* und Dr. *Frederic Stephan*, denen ich für die engagierte Mitarbeit an dieser Auflage ebenso herzlich danke wie denjenigen Autoren, die weiterhin am Handbuch mitwirken und erneut viel Zeit und Mühe in die Aktualisierung investiert haben.

Die zahlreichen Mühen der Koordination der dritten Auflage hat Frau Christina Jesse mit viel Einsatz, Geduld und Präzision auf sich genommen. Ihr gilt deshalb mein besonderer Dank.

Trotz aller Bemühungen um Aktualität und Zuverlässigkeit sind auch in diesem Werk Fehler und Ungenauigkeiten nicht ausgeschlossen. Herausgeber und Autoren freuen sich deshalb über entsprechende Hinweise.

Halle, im Januar 2020

Winfried Kluth

Inhaltsübersicht

Vorwort zur dritten Auflage	5
Autorenverzeichnis	23
Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Kammerrecht als Rechtsgebiet (<i>Kluth</i>)	35
§ 2 Geschichte und Idee der funktionalen Selbstverwaltung (<i>Hendler/Kluth</i>)	49
§ 3 Entwicklungsgeschichte der deutschen Kammern (<i>Kluth</i>)	66
§ 4 Kammerwesen in anderen Staaten (<i>Heyne</i>)	92
§ 5 Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts (<i>Kluth</i>)	110
§ 6 Aktuelle Rechtsgrundlagen der Kammern im Überblick (<i>Kluth</i>)	186
§ 7 Kammerversfassungsrecht – Organisation und Verfahren (<i>Groß/Pautsch</i>)	238
§ 8 Interessenvertretung und Beratung (<i>Eisenmenger</i>)	268
§ 9 Berufsrecht (<i>Böllhoff/Ruffert</i>)	293
§ 10 Berufsaufsicht und Berufsgerichtsbarkeit (<i>Stephan</i>)	319
§ 11 Einrichtungen, wirtschaftliche Betätigung und Beteiligungen der Kammern (<i>Kluth</i>)	355
§ 12 Haushaltsrecht der Kammern einschließlich Vergaberecht (<i>Heyne</i>)	386
§ 13 Kammerfinanzierung (<i>Rieger</i>)	407
§ 14 Rechtsschutz (<i>Schöbener</i>)	499
§ 15 Staatliche Aufsicht (<i>Heusch</i>)	559
§ 16 Berufsständische Versorgungswerke (<i>Butzer</i>)	610
Stichwortverzeichnis	701

Inhalt

Vorwort zur dritten Auflage	5
Autorenverzeichnis	23
Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Kammerrecht als Rechtsgebiet	35
I. Die historische Entwicklung des Kammerrechts	36
1. Die ersten Kammergründungen und die frühe Entwicklung des Kammerrechts	36
2. Entwicklung unter dem Grundgesetz	38
3. Merkmale eines Rechtsgebiets	39
II. Die Verortung des Kammerrechts im System des öffentlichen Rechts	39
1. Kammern und Kammerrecht im System des Verfassungsrechts	39
2. Kammerrecht als Teil des Verwaltungsorganisationsrechts	41
3. Kammerrecht als Teil des öffentlichen Wirtschaftsrechts	41
4. Unionsrechtliche Bezüge des Kammerrechts	41
5. Zusammenfassende Charakterisierung	41
III. Methodische Besonderheiten des Kammerrechts	41
1. Das Problem der geringen Regelungsdichte	41
2. Möglichkeiten der Lückenschließung	42
3. Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen des Kammerrechts	43
IV. Kammern als Gegenstand anderer Wissenschaftsdisziplinen	43
1. Kammern als Gegenstand der Institutionenökonomie	43
2. Kammern als Gegenstand der Politikwissenschaft	44
3. Kammern als Gegenstand der Soziologie	45
4. Kammern als Gegenstand der Geschichtswissenschaft	45
V. Forschungsperspektiven des Kammerrechts	46
1. Einordnung der Kammern in den Staats- und Verwaltungsaufbau	46
2. Kammern im Recht der Europäischen Union	46
3. Objektivität des Kammerhandelns im Bereich der Interessenvertretung	47
4. Bedeutung der Rechtsvergleichung	48
5. Anforderungen an gute Kammergesetzgebung?	48
§ 2 Geschichte und Idee der funktionalen Selbstverwaltung	49
I. Einleitung	50
II. Institutionengeschichtliche Anfänge der Selbstverwaltung	51
1. Der kommunale Ursprung	51
2. Die Bereiche der funktionalen Selbstverwaltung	53
a) Universitäten	53
b) Wirtschaftliche und berufsständische Kammern	53
c) Öffentlich-rechtliche Verbände und Genossenschaften	55
d) Sozialversicherungsträger	55
III. Zur Ideengeschichte der Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert	56
1. Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins	56
2. Die Selbstverwaltungslehre Rudolf von Gneists	56
3. Die Selbstverwaltungslehre Otto von Gierkes	57

Inhalt

4. Die korporative Selbstverwaltungslehre	58
IV. Die Weimarer Epoche	59
V. Die Zeit des Nationalsozialismus	63
VI. Der Staat der Gegenwart	63
§ 3 Entwicklungsgeschichte der deutschen Kammern	66
I. Allgemeine Entwicklungslinien des deutschen Kammerwesens	66
II. Die Ärztekammern und die weiteren Heilberufskammern	67
III. Die Rechtsanwaltskammern	68
IV. Die Notarkammern	70
V. Die Wirtschaftsprüferkammer	70
VI. Die Steuerberaterkammern	77
VII. Die Ingenieurkammern	79
VIII. Die Architektenkammern	80
IX. Die Industrie- und Handelskammern	81
X. Die Handwerkskammern	85
XI. Die Landwirtschaftskammern	87
XII. Die Lotsenbrüderschaften	89
§ 4 Kammerwesen in anderen Staaten	92
I. Rechtsvergleichende Betrachtung des Kammerwesens	93
II. Kammertypen in Europa	94
1. Industrie- und Handelskammern	94
2. Handwerkskammern	98
3. Landwirtschaftskammern	100
4. Kammern der rechts- und wirtschaftsberatenden Freien Berufe	101
5. Heilberufskammern	103
6. Ingenieur- und Architektenkammern	104
7. Sonstige Berufe mit Kammerorganisationen	104
III. Übersicht zu Berufs- und Wirtschaftsorganisationen in weiteren europäischen Staaten	106
IV. Kammerorganisation in ausgewählten nichteuropäischen Staaten	107
V. Europäische Kammerorganisationen	108
VI. Zusammenfassende Betrachtung	109
§ 5 Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts	110
I. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Kammerrechts	112
1. Kategoriale Verortungen der Kammern im Verfassungsrecht	112
a) Überblick	112
b) Die staatliche Perspektive: Kammern als Selbstverwaltungsträger	112
c) Die Wirtschaftsbürgerperspektive: Kammern als Pflichtverbände	114
d) Die Unternehmens- und Verbandsperspektive: Kammern als Konkurrenten	114
e) Zwischenbilanz	115
2. Explizite verfassungsrechtliche Regelungen des Kammerwesens	115
a) Allgemeines	115

b) Spezialregelungen zu einzelnen Kammern	116
c) Allgemeine Errichtungsnormen	116
d) Landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantien	117
3. Allgemeine verfassungsrechtliche Maßgaben für die Errichtung von Kammern	124
a) Die Kompetenz zur Errichtung von Kammern	124
b) Die Grundrechtserheblichkeit der Errichtung von Kammern	133
c) Die Errichtung von Kammern zur Einräumung von Partizipationsrechten	135
4. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Binnenverfassung von Kammern	135
a) Demokratische Legitimation der Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts	135
b) Legitimationsvermittlung im Binnenbereich	139
c) Demokratische Legitimation der privatrechtlich organisierten Spitzenverbände der regionalen Kammern	140
5. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Aufgabenzuweisung an Kammern	142
a) Allgemeine Anforderungen an die Kammeraufgaben	142
b) Absolute Delegationsverbote	143
c) Relative Delegationsverbote	143
d) Anforderungen an die Bestimmtheit der Rechtsetzungsermächtigung im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung	147
e) Weitere Einzelfragen	156
f) Aufgabenfindungsrechte der Kammern	159
g) Modalitäten der Zuweisung neuer, insbesondere staatlicher Aufgaben	159
h) Finanzverfassungsrechtliche Maßgaben der Aufgabenzuweisung	160
6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung	161
a) Verfassungs- und Gesetzesbindung des Kammerhandelns.	161
b) Überprüfungspflicht der handelnden Organe.	165
7. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Kontrolle der Kammertätigkeit	166
a) Staatsaufsicht über Kammern.	166
b) Rechtsschutz der Mitglieder.	166
c) Rechtsschutz konkurrierender Unternehmen und Verbände.	167
II. Der europarechtliche Rahmen des Kammerrechts	167
1. Überblick	167
a) Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die Kammerorganisation und die Kammermitgliedschaft	167
b) Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die rechtsetzende Tätigkeit der Kammern	168
c) Kammern als Akteure im Gemeinschaftsrechtsraum	168
2. Europarechtliche Anforderungen an die Gründung von Kammern und die Kammermitgliedschaft	169
3. Die Bindung der Kammern an das Unionsrecht	170
a) Der Unionsrechtsraum	170
b) Die Bindung an das primäre und das sekundäre Unionsrecht	171

c) Die Pflicht zur Überprüfung der Gemeinschaftsrechtskonformität nationalen Rechts	173
4. Vorgaben der Grundfreiheiten und des EU-Wettbewerbsrechts für die Kammerrechtsetzung	175
5. Zuweisung von Aufgaben im Binnenmarkt und in der EU-Rechtsetzung an die Kammern	178
a) Die Integration der Unionsbürger in und durch die Kammerorganisation	178
b) Distanzabbau im Verhältnis Bürger-Staat – Ausgleich des auf Gemeinschaftsebene bestehenden Demokratie- und Akzeptanzdefizits	179
c) Die Bedeutung insbesondere der Berufskammern für die soziale Integration des Berufsstandes	180
d) Der Beitrag der berufsständischen Kammern zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus im Gemeinschaftsrechtsraum	181
e) Entwicklungsperspektiven der Kammern als European Agencies	183
§ 6 Aktuelle Rechtsgrundlagen der Kammern im Überblick	186
I. Die Struktur des deutschen Kammerwesens	186
II. Die Ärztekammern und die weiteren Heilberufskammern	187
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	187
2. Organisationsstrukturen	188
3. Aufgaben und Finanzierung	189
III. Die Rechtsanwaltskammern und die Bundesrechtsanwaltskammer	193
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	193
2. Organisationsstrukturen	194
3. Aufgaben und Finanzierung	194
4. Die Bundesrechtsanwaltskammer	195
IV. Die Patentanwaltskammer	197
V. Die Notarkammern und die Bundesnotarkammer	198
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	198
2. Organisationsstrukturen	198
3. Aufgaben und Finanzierung	199
VI. Die Wirtschaftsprüferkammer	200
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	200
2. Organisationsstrukturen	200
3. Aufgaben und Finanzierung	201
VII. Die Steuerberaterkammern und die Bundessteuerberaterkammer	202
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	202
2. Organisationsstrukturen	202
3. Aufgaben und Finanzierung	204
4. Die Bundessteuerberaterkammer	205
VIII. Die Ingenieurkammern	206
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	206
2. Organisationsstrukturen	207
3. Aufgaben und Finanzierung	209
IX. Die Architektenkammern	210
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	210

2. Organisationsstrukturen	210
3. Aufgaben und Finanzierung	211
X. Die Lotsenbrüderschaften	212
1. Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen	212
2. Organisationsstrukturen	212
3. Aufgaben und Finanzierung	212
4. Die Bundeslotsenkammer	213
XI. Die Industrie- und Handelskammern	214
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	215
2. Organisationsstrukturen	216
3. Aufgaben und Finanzierung	220
XII. Die Handwerkskammern	223
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	224
2. Organisationsstrukturen	224
3. Aufgaben und Finanzierung	227
XIII. Die Landwirtschaftskammern	230
1. Aktuelle Rechtsgrundlagen	231
2. Organisationsstrukturen	231
3. Aufgaben und Finanzierung	234
XIV. Die Arbeitnehmerkammern	235
1. Entwicklung und aktuelle Rechtsgrundlagen	236
2. Organisationsstruktur	236
3. Aufgaben und Finanzierung	237
§ 7 Kammerverfassungsrecht – Organisation und Verfahren	238
A. Begriff und Bedeutung des Kammerverfassungsrechts	239
B. Organisations- und Wahlrecht	240
I. Überblick	240
1. Die organisatorische Regelungsbefugnis	240
a) Die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers	241
b) Die Organisationsautonomie	242
2. Organisationsmodelle	243
a) Der zweistufige Aufbau	243
b) Der drei- oder mehrstufige Aufbau	243
II. Die Organisationsstruktur	244
1. Das Hauptorgan	244
a) Zusammensetzung	244
b) Kompetenzen	246
c) Ausschüsse	249
2. Das Leitungsorgan	249
a) Zusammensetzung	249
b) Bestellung und Abberufung	250
c) Kompetenzen	251
3. Die Geschäftsführung	252
a) Die Organstellung	252
b) Zuständigkeit für die Bestellung	252
c) Kompetenzen	252
4. Organstreitigkeiten	253
III. Das Wahlrecht	254
1. Die Struktur der Mitgliedschaft	254

Inhalt

a) Natürliche und juristische Personen	255
b) Gruppenbildung	255
2. Das Wahlverfahren	256
a) Das Wahlrecht	256
b) Das Wahlsystem	257
c) Der Ablauf der Wahl	259
3. Die Wahlprüfung	260
a) Das Einspruchsverfahren	260
b) Die gerichtliche Überprüfung	260
C. Internes Verfahrensrecht	261
I. Rechtsquellen	261
1. Kammergesetze	261
2. Autonomes Recht	261
a) Satzung	261
b) Geschäftsordnung	262
3. Das allgemeine Verfahrensrecht für Ausschüsse	262
a) Die Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze	262
b) Allgemeine Rechtsgrundsätze	262
II. Einzelne Verfahrensregeln	262
1. Vorsitz	263
2. Entscheidungsfindung	263
a) Das schriftliche Verfahren	263
b) Der Ablauf der Sitzung	263
c) Befangenheit	265
d) Öffentlichkeit	265
e) Niederschrift	266
3. Das suspensive Vetorecht	266
III. Die gerichtliche Geltendmachung von Verfahrensrechten	267
§ 8 Interessenvertretung und Beratung	268
I. Interessenvertretung und Beratung im Kanon der Kammeraufgaben	269
II. Interessenvertretung durch Kammern?	270
III. Rechtstatsächliche und rechtliche Bestandsaufnahme der Interessenvertretung und Beratung	270
1. Interessenvertretungs- und Beratungspraxis	271
a) Kammervielfalt	271
b) Inhalte und Instrumente	271
c) Adressaten auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene	273
2. Kammergesetzliche Grundlagen	273
a) Gewerbe- und Landwirtschaftskammern	273
b) Freiberufliche Kammern	274
c) Interessenvertretung und Beratung als kammerübergreifender Auftrag	276
IV. Verwaltungsrechtliche Einordnung der Interessenvertretung und Beratung	276
1. Verwaltungsrechtliches Verständnis der Begriffe	276
a) Interessenvertretung gegenüber Staat und Öffentlichkeit	277
b) Staatsberatung	277
c) Mitgliederberatung	278

2. Rechtsnatur der Instrumente	280
a) Einsatz des gesamten Verwaltungsinstrumentariums	280
b) Interessenvertretungsinstrumente	280
c) Instrumente zur Staatsberatung	281
d) Instrumente zur Mitgliederberatung	281
V. Grenzen und Kontrolle der Interessenvertretung und Beratung	281
1. Kammerversfassungs- und kammerverwaltungsrechtliche Grenzen	281
a) Grenzen der Interessenvertretung	281
b) Grenzen der Staatsberatung	288
c) Grenzen der Mitgliederberatung	288
2. Kontrolle	291
a) Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung	291
b) Kontrollmöglichkeiten der Kammermitglieder	291
c) Kontrollmöglichkeiten für Außenstehende	292
§ 9 Berufsrecht	293
I. Begriff und verfassungsrechtliche Bedeutung des Berufsrechts	295
II. Berufsgesetze und Berufsordnungen	298
1. Vorbehalt des Gesetzes im Berufsrecht	298
2. Kammergesetze	300
3. Berufsordnungen	300
III. Kammeraufgaben bei der Berufszulassung	301
IV. Berufsausübungsregelungen des Berufsrechts und ihre Konformität mit deutschem und europäischem Recht	301
1. Berufsbezeichnung	301
2. Berufsgrundsätze	302
a) Inhalt und Funktion	302
b) Einzelne Grundsätze	302
3. Beziehungen zwischen den Berufsausübenden und der Kammer	304
4. Beziehungen der Berufsausübenden untereinander	304
a) Grundpflicht zur Kollegialität	304
b) Zusammenschlüsse und Beteiligungen	305
5. Außenbeziehungen	307
a) Verhältnis zu Personen, die die berufliche Leistung in Anspruch nehmen	307
b) Werbung	309
c) Verhältnis zu Arbeitnehmern	316
d) Nebentätigkeiten und Inkompatibilitäten	317
V. Ausblick	318
§ 10 Berufsaufsicht und Berufgerichtsbarkeit	319
I. Berufsaufsicht als Kammeraufgabe	320
II. Überblick über das System der Kontrolle und Sanktionierung berufswidrigen Verhaltens	321
III. Gegenstand der Berufsaufsicht und der Berufgerichtsbarkeit	323
IV. Instrumente der Berufsaufsicht	324
1. Beratung und Belehrung	324
2. Die Rüge berufswidrigen Verhaltens	325
a) Inhalt und Voraussetzungen der Rüge	325
b) Verfahren	327

c) Vorrang des berufsgerichtlichen Verfahrens	328
d) Rechtsschutz	329
3. Antrag auf Eröffnung des berufsgerichtlichen Verfahrens	330
4. Flankierende Instrumente	331
5. Wettbewerbsrecht als Mittel der Berufsaufsicht	333
V. Berufsgerichtsbarkeit	335
1. Begriff und Funktion der Berufsgerichtsbarkeit	335
2. Organisation der Berufsgerichtsbarkeit	337
a) Berufsgerichte als staatliche Gerichte	337
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Organisation der Berufsgerichte	337
c) Aufbau der Berufsgerichtsbarkeiten	338
3. Berufsgerichtliches Verfahren	341
a) Die Einleitung des Verfahrens	342
b) Das Verfahren bis zum Urteil	342
4. Verhältnis zum Straf- oder Bußgeldverfahren	344
a) Verfahrensrechtlicher Vorrang des Strafverfahrens	344
b) Materiell-rechtliches Verhältnis: Der berufsrechtliche Überhang	345
5. Berufsrechtliche Maßnahmen	346
6. Rechtsmittel	350
VI. Berufsaufsicht bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten	351
1. Berufsaufsicht im Bereich der Niederlassungsfreiheit	351
2. Berufsaufsicht im Bereich der Dienstleistungsfreiheit	352
3. Informationsaustausch und Verwaltungszusammenarbeit	353
VII. Streitschlichtung außerhalb der Berufsaufsicht und Berufsgerichtsbarkeit	354
§ 11 Einrichtungen, wirtschaftliche Betätigung und Beteiligungen der Kammern	355
I. Begriffliche und systematische Grundlagen	356
1. Erscheinungsformen der wirtschaftlichen Betätigungen, Einrichtungen und Beteiligungen von Kammern	356
2. Der rechtliche Rahmen im Überblick	359
II. Die gesetzlichen Vorgaben für die einzelnen Kammertypen	361
1. Industrie- und Handelskammern	361
2. Handwerkskammern	364
3. Weitere Kammern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung	365
4. Heilberufskammern	365
a) Allgemeine Aufgabennormen	365
b) Besondere Vorschriften zur kooperativen Aufgabenwahrnehmung	366
c) Formen der kooperativen Aufgabenwahrnehmung	367
5. Kammern der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe	376
6. Architekten- und Ingenieurkammern	377
III. Kammertypen übergreifende Rechtsgrundsätze	378
1. Verbandskompetenz	378
2. Organkompetenz und Verfahren der Errichtung von Einrichtungen und Unternehmen bzw. der Übernahme von Beteiligungen	383

3. Organisatorische und verfahrensrechtliche Anforderungen an die Steuerung und Kontrolle	384
4. Vorgaben des allgemeinen Wettbewerbsrechts	385
§ 12 Haushaltsrecht der Kammern einschließlich Vergaberecht	386
I. Haushaltsrecht der Kammern	387
1. Haushaltsgrundsätze	387
2. Verhältnis zum öffentlichen Haushaltsrecht	389
3. Rechnungslegung – Kameralistik oder Doppik	390
4. Haushaltsführung	392
5. Rechnungsprüfung, Jahresabschluss und deren Kontrolle	393
6. Gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Haushaltsrechts	397
II. Anwendung des Vergaberechts auf Kammern	397
1. Vorbemerkung zum Vergaberecht	398
2. Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber	398
a) Kammern	398
b) Tochterunternehmen und Versorgungseinrichtungen	403
3. Vergabe unterhalb der Schwellenwerte	403
§ 13 Kammerfinanzierung	407
I. Rechtsquellen und Einnahmearten	408
1. Normative Analyse	408
2. Finanzierungsquellen und deren Bedeutung	409
II. Beitrag	410
1. Verfassungsrechtliche Aspekte	410
a) Mitgliedsbeitrag im System öffentlicher Abgaben	411
b) Sonstige (Sonder-)Beiträge	418
c) Fazit	427
2. Völker- und europarechtliche Aspekte	428
3. Arten von Beiträgen	429
4. Vorbehalt des Gesetzes und des Satzungsrechts	431
a) Vorbehalt des Gesetzes	431
b) Vorbehalt des Satzungsrechts	433
5. Grenzen des normativen Regelungsspielraums	436
a) Erhebungspflicht	436
b) Formelle Vorgaben	437
c) Materielle Vorgaben	440
6. Sachliche und persönliche Beitragspflicht	450
a) IHK	452
b) Handwerkskammer	460
c) Steuerberaterkammer/Wirtschaftsprüferkammer	461
d) Rechtsanwaltskammer/Notarkammer	462
e) Heilberufskammer	462
f) Architekten- und Ingenieurkammer	463
g) Landwirtschaftskammer	463
7. Parallele Mitgliedschaft in mehreren Kammern	463
8. Beitragsbemessung im Einzelnen	464
a) IHK	464
b) Handwerkskammer	472
c) Steuerberaterkammer/Wirtschaftsprüferkammer	476

Inhalt

d) Rechtsanwaltskammer/Notarkammer	476
e) Heilberufskammer	477
f) Architekten- und Ingenieurkammer	478
g) Landwirtschaftskammer	478
9. Erhebung der Beiträge	479
a) Beitragsbescheid	479
b) Einziehung und Beitreibung	481
c) Erlass	483
d) Niederschlagung	485
e) Stundung	485
f) Verjährung	485
g) Beitragsveranlagung im Insolvenzverfahren	486
10. Rechtsschutzmöglichkeiten	487
III. Gebühren	490
1. Gebührenbegriff	490
2. Gebührenerhebungsrecht	492
a) IHK	492
b) Handwerkskammer	492
c) Steuerberaterkammer/Wirtschaftsprüferkammer	493
d) Rechtsanwaltskammer	493
e) Heilberufskammern/Architekten- und Ingenieurkammern	493
f) Landwirtschaftskammer	493
3. Gebührenerhebungspflicht	494
4. Bemessung der Gebühren	494
5. Verjährung	494
IV. Staatliche Mittelzuweisungen und sonstige Einnahmen	495
V. Zwangsvollstreckung gegen und Insolvenz von Kammern	497
§ 14 Rechtsschutz	499
I. Einleitung: Typologie kammerrechtlicher Streitigkeiten	502
II. Verfassungsrechtliche Maßgaben, Gewährleistung subjektiver Rechte ...	503
1. Rechtsschutzgarantie, Art. 19 Abs. 4 GG	504
a) Grundrechtsberechtigte	504
b) Subjektive Rechte – Schutznormtheorie	504
c) Ausübung öffentlicher Gewalt	506
2. Grundrechtsberechtigung und -verpflichtung der Kammern	506
a) Institutionell-organisatorische Einordnung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	506
b) Wirtschaftliche Betätigung der Kammern	507
3. Keine verfassungsrechtliche Garantie des Kammerwesens	508
4. Pflichtmitgliedschaft in den Kammern	509
III. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	512
1. Rechtswegzuweisungen	512
a) Sonderzuweisung an die Berufsgerichte	512
b) Rechtsstreitigkeiten aus dem Mitgliedschaftsverhältnis	513
c) Streitigkeiten mit Versorgungseinrichtungen der Kammer	513
d) Verwaltungsentscheidungen und Äußerungen der Kammer	513
e) „Kammerorganstreit“	514
f) Wirtschaftliche Betätigung der Kammer	514

2. Klagearten und besondere Sachurteilsvoraussetzungen in typischen Kammerstreitigkeiten	515
a) Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1 VwGO	516
b) Allgemeine Leistungsklage	526
c) Allgemeine Feststellungsklage, § 43 VwGO	528
3. Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	530
a) Verfahrensbeteiligte (§ 63 VwGO) und Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO)	530
b) Prozessfähigkeit, § 62 VwGO	530
c) Rechtsschutzbedürfnis	531
4. Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Klagen unter besonderer Berücksichtigung subjektiver Rechtspositionen	531
a) Erfordernis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage	531
b) Mitgliedschaftlicher Unterlassungsanspruch bei Aufgabenüberschreitung	532
c) Sog. Wahlanfechtung	540
d) Organschaftliche Mitwirkungs- und Informationsrechte	541
e) Wirtschaftliche Betätigung der Kammer (Fiskusabwehranspruch)	542
f) Äußerungen der Kammer(-organe)	548
IV. Normenkontrollverfahren zur Überprüfung von Kammersatzungsrecht	549
1. Anwendbarkeit	549
2. Zulässigkeit	550
a) Antragsgegenstand	550
b) Antragsteller und Antragsbefugnis	551
c) Antragsgegner	552
3. Begründetheit	552
a) Prüfungsmaßstab	553
b) Grundlage und Grenzen der Satzungsautonomie	554
c) Insbesondere: Beitragssatzungen	555
d) Verhältnis zur Inzidentkontrolle	555
V. Rechtsschutz im Amtshaftungsfall	556
1. Sonderzuweisungen zur ordentlichen Gerichtsbarkeit (Staatshaftung)	556
2. Anspruchsvoraussetzungen der Amtshaftung (Überblick)	556
3. Insbesondere: Drittbezogenheit der Amtspflicht (Schutznorm) – normatives Unrecht	557
§ 15 Staatliche Aufsicht	559
I. Allgemeiner Teil	560
1. Der Begriff der Staatsaufsicht	560
a) Aufsicht	561
b) Staatsaufsicht – Wirtschaftsaufsicht	561
c) Aufsicht im staatlichen Bereich	562
2. Wesen und Ziele der Staatsaufsicht über die Kammern	563
a) Das Wesen der Staatsaufsicht	563
b) Ziele der Staatsaufsicht über die Kammern	567
3. Das Subjekt der Aufsicht	567

Inhalt

4. Das Objekt der Aufsicht	567
5. Das Aufsichtsrechtsverhältnis	568
6. Der Gegenstand der Staatsaufsicht	569
7. Die Rechtsgrundlagen	570
8. Der Maßstab der Staatsaufsicht	571
a) Rechtsaufsicht	571
b) Fachaufsicht	573
c) Aufsichtsmaßstab und Aufgabenkreis	573
9. Allgemeine Grundsätze des Aufsichtshandelns	577
a) Kooperationsprinzip	577
b) Opportunitätsprinzip	578
c) Erfordernis eines öffentlichen Interesses	579
10. Insbesondere: Die Grenzen der Staatsaufsicht	581
a) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	581
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	583
c) Willkürverbot	584
d) Unmöglichkeit	584
e) Weitere allgemeine Grenzen?	584
11. Die Aufsichtsmittel	585
a) Präventive Aufsichtsmittel	586
b) Repressive Aufsichtsmittel	588
12. Der Rechtsschutz der Kammern gegen staatsaufsichtliche Maßnahmen	593
a) Fachgerichtlicher Rechtsschutz	593
b) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	594
II. Besonderer Teil	596
1. Handwerkskammer	596
2. Industrie- und Handelskammer	598
3. Landwirtschaftskammer	600
4. Heilberufskammern	601
5. Rechtsanwaltskammer	603
6. Patentanwaltskammer	604
7. Notarkammer	604
8. Wirtschaftsprüferkammer	605
9. Steuerberaterkammer	605
10. Architektenkammer	606
11. Ingenieurkammer	607
12. Bundeslotsenkammer	608
13. Arbeitnehmerkammer	609
§ 16 Berufsständische Versorgungswerke	610
I. Einführung	613
II. Entwicklungsgeschichte und heutige Bedeutung der berufsständischen Versorgungswerke	614
1. Historische Entwicklung	614
2. Komplementär- und Gleichrangigkeitsverhältnis zur GRV	620
3. Erfolgsfaktoren der berufsständischen Versorgung	622
III. Grundfragen der Errichtung und Organisation der berufsständischen Versorgungswerke	624
1. Die streitige Frage der Gesetzgebungskompetenz	624

2. (Landes-)Gesetzliche Ermächtigung und Satzungshoheit	626
3. Organisationsformen und Grundrechtsfähigkeit	630
4. Selbstverwaltung und Aufsicht	632
IV. Grundlagen der Finanzierung der berufsständischen Versorgungswerke	633
1. Grundlegende Unterschiede zur Finanzierungsweise der GRV	633
2. Das Beitragsrecht für berufsständisch Versicherte	634
a) Beitragserbringung bei selbstständigen Berufsträgern	634
b) Beitragserbringung bei angestellten Berufsträgern	636
c) Beitragsbefreiungen	638
d) Steuerliche Behandlung der Beiträge und Renten	640
e) Pfändungs- und insolvenzrechtliche Behandlung der Beiträge	642
3. Die beiden Finanzierungsverfahren von Versorgungswerken	646
a) Modifiziertes Anwartschaftsdeckungsverfahren	647
b) Offenes Deckungsplanverfahren	648
c) Unterschiede beider Verfahren bei der Anwartschafts- und Leistungsdynamik	648
4. Kapitalanlagen der Versorgungswerke	649
a) Regulatorischer Rahmen	650
b) Tatsächliches Management der Kapitalanlagen	653
5. Steuerbefreiung der Versorgungswerke	654
V. Grundstrukturen und Grundzüge des Versicherten- und Leistungsrechts der berufsständischen Versorgungswerke	655
1. Mitgliedschaftsrecht	656
a) Pflicht zur Mitgliedschaft im Versorgungswerk	656
b) Ausnahmen von der Pflicht zur Mitgliedschaft im Versorgungswerk	657
c) Befreiung von der Pflicht zur Mitgliedschaft im Versorgungswerk und Ende der Mitgliedschaft	659
d) Das Befreiungsrecht aufgrund § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB VI	660
2. Leistungsrecht	668
a) Altersabsicherung	668
b) Berufsunfähigkeitsabsicherung	674
c) Hinterbliebenenabsicherung	679
d) Ergänzende Absicherungen	682
e) Verfassungsrechtlicher Schutz von Anwartschaften und Leistungen	683
f) Sonderfall: Versorgungsausgleich im Scheidungsfall	686
g) Besteuerung der gewährten Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenleistungen	689
3. Rechtsweg- und Rechtsschutzfragen	690
4. Koordinierungsfragen	691
a) Wechsel zwischen verschiedenen Versorgungswerken	691
b) Wechsel von bzw. in andere Sicherungssysteme	692
c) Koordinierung in Europa	694
VI. Rechtspolitischer Ausblick	696
Stichwortverzeichnis	701

Autorenverzeichnis

- Dr. *Cornelius Böllhoff*, Rechtsanwalt in der Sozietät Redeker Sellner Dahs, Berlin/München.
- Prof. Dr. *Hermann Butzer*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht, Leibniz Universität Hannover, Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.
- Prof. Dr. *Sven Eisenmenger*, Professur für Öffentliches Recht, Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg.
- Prof. Dr. *Thomas Groß*, Professur für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität Osnabrück.
- Prof. Dr. *Reinhard Hendler*, Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, Universität Trier.
- Prof. Dr. *Andreas Heusch*, Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf; Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Dr. *Karolin Heyne*, LL.M. oec., Referentin im Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 3, Verfassung und Verwaltung, Berlin.
- Prof. Dr. *Winfried Kluth*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt a.D.
- Prof. Dr. *Arne Pautsch*, Professur für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften; Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
- Dr. *Frank Rieger*, LL.M. oec., Geschäftsführer Recht und Steuern, Niederrheinische IHK Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg; Schriftleitung GEWERBEARCHIV
- Prof. Dr. *Matthias Ruffert*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Prof. Dr. *Burkhard Schöbener*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Universität zu Köln.
- Dr. *Frederic Stephan*, Rechtsreferendar am OLG Naumburg; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Marktordnungs- und Berufsrecht (IMBR), Halle.