

**Christina Jesse**

Rechtliche Anforderungen  
an die Interessenvertretung  
durch Industrie- und  
Handelskammern in Fällen  
der Volksgesetzgebung und  
Bürgerentscheide



*Band 22*

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht

(N.F.)



*Christina Jesse*

**Rechtliche Anforderungen an die Interessenvertretung  
durch Industrie- und Handelskammern  
in Fällen der  
Volksgesetzgebung und Bürgerentscheide**

*Christina Jesse* wurde 1991 in Sachsen-Anhalt geboren. Nach ihrem Abitur in Magdeburg studierte sie von 2009 bis 2014 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) Rechtswissenschaften und war dort zum Ende ihres Studiums als studentische Hilfskraft beschäftigt. Derzeit arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kammerrecht e.V., Lehrstuhl für Öffentliches Recht der MLU (Prof. Dr. Winfried Kluth).

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

CXIX

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015

Umschlaggestaltung: pixzicato GmbH Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-118-2

# Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis . . . . .  | 7  |
| A. Einführung . . . . .  | 11 |
| B. Die Interessenvertretung als Kernaufgabe der IHKn . . . . .   | 13 |
| I. Verfassungsrechtliche Einordnung . . . . .  | 13 |
| 1. Öffentlich-rechtlicher Status . . . . .   | 13 |
| 2. Legitimation der Interessenvertretung . . . . .   | 14 |
| II. Allgemeine Ausgestaltung und Rechtsfolgen . . . . .  | 15 |
| 1. Regionaler Bezug . . . . .  | 15 |
| 2. Mittel der Interessenvertretung . . . . .   | 16 |
| 3. Rechtsfolgen . . . . .  | 17 |
| C. Interessenvertretung im Rahmen von Plebisziten: Verfassungs-<br>und verwaltungsrechtliche Anforderungen und Grenzen . . . . . | 18 |
| I. Volksgesetzgebung und Bürgerentscheid als Plattform für die<br>Interessenvertretung . . . . .                                 | 18 |
| 1. Verfahren . . . . .   | 18 |
| 2. Adressatenkreis . . . . .   | 19 |
| 3. Wirtschaftliche Relevanz . . . . .  | 20 |
| II. Die Eröffnung des Kompetenzbereiches der IHKn . . . . .  | 20 |
| 1. Kein allgemeinpolitisches Mandat . . . . .  | 21 |
| 2. Äußerungskompetenz im Rahmen von Plebisziten . . . . .  | 22 |
| III. Verfahren zur Ermittlung des Gesamtinteresses . . . . .   | 23 |
| 1. Die Rolle der Vollversammlung . . . . .   | 23 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| a)   | Die Vollversammlung als Hauptgremium . . . . .             | 23 |
| b)   | Eilentscheidungen . . . . .                                | 24 |
| 2.   | Abwägungs- und Ausgleichsgebot . . . . .                   | 25 |
| 3.   | Berücksichtigung kammerexterner Aspekte . . . . .          | 27 |
| IV.  | Allgemeine Formanforderungen . . . . .                     | 28 |
| 1.   | Gebot der Sachlichkeit . . . . .                           | 28 |
| 2.   | Darstellung von Minderheitspositionen . . . . .            | 29 |
| D.   | Plakate als Mittel der Interessenvertretung . . . . .      | 31 |
| I.   | Das Plakat als zulässiges Medium. . . . .                  | 32 |
| II.  | Inhalt und Einbeziehung divergierender Ansichten . . . . . | 33 |
| III. | Zeitpunkt und Kontext . . . . .                            | 34 |
| IV.  | Autorisierung durch die Vollversammlung . . . . .          | 35 |
| V.   | Resümee . . . . .  | 36 |
| E.   | Externe Kontrollmöglichkeiten. . . . .                     | 37 |
| I.   | Die staatliche Rechtsaufsicht . . . . .                    | 37 |
| II.  | Rechtsschutzmöglichkeiten der IHK-Mitglieder . . . . .     | 38 |
| F.   | Fazit und Ausblick . . . . .                               | 40 |
|      | Literaturverzeichnis . . . . .                             | 43 |

## Abkürzungsverzeichnis

|            |  |
|------------|--|
| AGIHKG LSA | Gesetz über die Industrie- und Handelskammern in Sachsen-Anhalt vom 10.06.1991 |
| Allg.      | Allgemeine(s)  |
| Anm.       | Anmerkung  |
| Art.       | Artikel  |
| Bekl.      | Beklagte(r)  |
| Beschl.    | Beschluss  |
| BFFK       | Bundesverband für freie Kammern e.V.   |
| bspw.      | beispielsweise   |
| BVerfG     | Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe  |
| BVerfGE    | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts                                     |
| BVerwG     | Bundesverwaltungsgericht in Berlin/Leipzig                                     |
| BVerwGE    | Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts                                     |
| BvR        | Verfassungsbeschwerde  |
| bzgl.      | bezüglich  |
| bzw.       | beziehungsweise  |
| ders.      | derselbe   |
| derz.      | derzeitige   |
| DIHK       | Deutscher Industrie- und Handelskammertag (seit 2001), früher: DIHT            |
| DÖV        | Die öffentliche Verwaltung   |
| e.V.       | eingetragener Verein   |
| EU         | Europäische Union  |
| exempl.    | exemplarisch   |
| f.         | folgende(r) (Seite/Paragraph)  |
| ff.        | folgende (Seiten/Paragraphen)  |
| gem.       | gemäß  |
| GemO BW    | Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24.07.2000                           |



---

|               |  |
|---------------|--|
| GewArch       | Gewerbearchiv  |
| GG            | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949  |
| ggf.          | gegebenenfalls   |
| GmbH & Co. KG | Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft                                  |
| GO LSA        | Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 10.08.2009   |
| GO NRW        | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 01.09.2014  |
| grds.         | grundsätzlich  |
| HK            | Handelskammer  |
| Hrsg.         | Herausgeber  |
| Hs.           | Halbsatz   |
| i.S.d.        | im Sinne der / des   |
| i.V.m.        | in Verbindung mit  |
| IHK/IHKn      | Industrie- und Handelskammer(n)  |
| IHKG          | Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18.12.1956 (IHK-Gesetz) |
| KVG LSA       | Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.07.2014                                       |
| KWG LSA       | Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 27.02.2004  |
| LVerf BW      | Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953   |
| LVerf LSA     | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992  |
| LVerf NRW     | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950   |
| m.w.N.        | mit weiteren Nachweisen  |
| mind.         | mindestens   |
| NJW           | Neue Juristische Wochenschrift   |
| Nr.           | Nummer(n)  |
| NVwZ          | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| OVG           | Oberverwaltungsgericht   |
| Rn.           | Randnummer(n)  |
| S 21          | Verkehrs- und Städtebauprojekt „Stuttgart 21“  |
| S.            | Seite  |

---

|            |   |
|------------|---|
| sog.       | sogenannte(r)   |
| SPD        | Sozialdemokratische Partei Deutschlands   |
| ThürAGIHKG | Thüringer Ausführungsgesetz zum Gesetz zur vorläufigen<br>Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern<br>vom 07.12.1993                       |
| Urt.       | Urteil  |
| v.         | vom, von  |
| VAbstG LSA | Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegeh-<br>ren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz –<br>VAbstG) Sachsen-Anhalt vom 26.10.2005 |
| VerwR      | Verwaltungsrecht  |
| VG         | Verwaltungsgericht  |
| VGH        | Verwaltungsgerichtshof  |
| vgl.       | vergleiche  |
| VwGO       | Verwaltungsgerichtsordnung  |
| VwVfG      | Verwaltungsverfahrensgesetz   |
| WiVerw     | Wirtschaft und Verwaltung   |



## A. Einführung

Wenn das Wahlvolk im Rahmen von Volksgesetzgebung und Bürgerentscheiden über neue Gesetzesvorhaben oder die Durchführung regionaler Großprojekte abstimmt, entwickelt sich im Vorfeld häufig ein öffentlicher Meinungskampf, an dem Vertreter aus unterschiedlichen Lobbys, Branchen und politischen Parteien beteiligt sind. Auch die IHKn haben als Vertreter der regionalen gewerblichen Wirtschaft oft ein großes Interesse an den zur Entscheidung stehenden Themen und nehmen daher aktiv am Meinungsbildungsprozess teil. In diesem Zusammenhang sehen sie sich jedoch regelmäßig der Kritik ausgesetzt, ihrem gesetzlichen Auftrag aus § 1 I IHKG nicht gerecht zu werden.

Das BVerwG hat in seiner Grundsatzentscheidung zur sog. „Limburger Erklärung“ der hessischen IHKn Maßstäbe für öffentliche Äußerungen der Kammern zu politischen Fragen aufgestellt.<sup>1</sup> Das VG Stuttgart entschied auf dieser Grundlage 2011 darüber, dass ein von der IHK Stuttgart verwendetes Plakat, mit dem sie sich im Vorfeld einer Volksabstimmung für das Projekt „Stuttgart 21“ einsetzte, unzulässig sei.<sup>2</sup> Auch das VG Sigmaringen befasste sich mit diesem Thema, da sich die IHK Ulm ebenfalls auf diese Weise für „Stuttgart 21“ stark machte.<sup>3</sup> Das VG Köln entschied 2012 wiederum positiv über die Zulässigkeit einer Kampagne der IHK Köln im Rahmen einer Bürgerbefragung, in der sie sich für den Ausbau des „Godorfer Hafens“ aussprach.<sup>4</sup> Dennoch dauert die öffentliche Diskussion zu diesem Thema an.

Es ist daher zu untersuchen, wie die IHKn die Interessenvertretung im Rahmen von Volksgesetzgebung und Bürgerentscheiden effektiv, aber innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags ausüben können und welchen Grenzen und Kontrollen sie dabei unterliegen. Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Grundlagen der Interessenvertretung als Kernaufgabe der IHKn aufgezeigt und im Anschluss die Besonderheiten im Zusammenhang mit Plebisziten, vor dem Hintergrund verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Grenzen und der einschlägigen Rechtsprechung

---

1 BVerwG, Urt. v. 23.06.2010 – 8 C 20.09, GewArch 2010, 400 ff.

2 VG Stuttgart, Urt. v. 07.04.2011 – 4 K 5039/10, GewArch 2011, 244 ff.

3 VG Sigmaringen, Urt. v. 12.10.2011 – 1 K 3870/10.

4 VG Köln, Urt. v. 03.05.2012 – 1 K 2836/11, GewArch 2013, 75 ff.

dargelegt. Anschließend soll mit Bezug zu den aktuellen Entscheidungen die Frage beantwortet werden, inwiefern Plakate als Instrument der Interessenvertretung zulässig sind und welche formalen Anforderungen die IHKn hierbei zu beachten haben. Letztlich werden in einem kurzen Überblick die externen Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf die Äußerungen der IHKn dargestellt.

Die direkte Einflussnahme des Wahlvolkes auf Gesetzgebung und Rechtssetzung gewinnt auf Landesebene zunehmend an Bedeutung. Insbesondere in Zusammenhang mit baulichen Großprojekten sind dabei häufig die Belange der regionalen gewerblichen Wirtschaft berührt.

Den Industrie- und Handelskammern wurde mit § 1 IHKG die zentrale Aufgabe zugewiesen, das Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen. Sie sind daher bestrebt, die Interessen ihrer Mitglieder in den Prozess der Meinungsfindung einzubringen.

Das besondere Umfeld von Volksgesetzgebung und Bürgerentscheiden stellt die Kammern jedoch vor teils große Herausforderungen. Nicht nur die gegensätzlichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Stuttgart und Köln zur Frage der Zulässigkeit von Plakatkampagnen zeigen, dass es hierbei einer genaueren Untersuchung bedarf.

Die vom Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Maßstäbe für die Äußerungsbefugnis der Industrie- und Handelskammern dienen für die Bewertung der Rechtsfragen als zentrale Grundlage. Um jedoch im Einzelfall mehr Rechtssicherheit zu erlangen, muss zusätzlich auf die besonderen Anforderungen des speziellen politischen Umfelds eingegangen werden.

In der Arbeit werden die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grenzen der Interessenvertretung durch Industrie- und Handelskammern, unter Berücksichtigung der Besonderheiten plebiszitärer Entscheidungsprozesse, vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung untersucht. Zusätzlich wird vertieft auf die Frage eingegangen, inwiefern Plakate als Instrument der Interessenvertretung zulässig sind und welchen formalen Anforderungen die Kammern hierbei unterliegen. In einem kurzen Überblick werden abschließend externe Kontrollmöglichkeiten dargestellt.

