

---

**Datum:** 27.06.2013  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 16. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 16 A 813/11  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2013:0627.16A813.11.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Düsseldorf, 20 K 25/10  
**Schlagworte:** Industrie- und Handelskammer Vollversammlung Hinzuwahl  
mittelbare Wahl

**Normen:** IHKG § 5; VwGO § 43

**Leitsätze:**

Die Wahlordnung einer Industrie- und Handelskammer kann die Hinzuwahl einer begrenzten Zahl weiterer Mitglieder durch die zuvor in unmittelbarer Wahl gewählten Mitglieder der Vollversammlung vorsehen.

Die Wahlentscheidung der Vollversammlung unterliegt nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Sie ist hinzunehmen, solange die Vollversammlung nicht die Grenzen des ihr durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgegebenen Entscheidungsrahmens verkannt oder von ihrer Entscheidungskompetenz in sachwidriger Weise Gebrauch gemacht hat.

Die Hinzuwahl von Personen, die bei der unmittelbaren Wahl als Bewerber angetreten, aber nicht gewählt worden sind, ist rechtlich unbedenklich.

---

**Tenor:**

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger und die Beklagte den Rechtsstreit hinsichtlich der Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl des Beigeladenen zu 1. für in der Hauptsache erledigt erklärt haben. Insoweit ist das angegriffene Urteil

wirkungslos.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens und des für erledigt erklärten Teils des Verfahrens in beiden Instanzen. Hiervon ausgenommen sind die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1. bis 5., die diese jeweils selbst tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

## Tatbestand

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1 |
| Der Kläger ist Kammerzugehöriger der beklagten Industrie- und Handelskammer und wendet sich gegen die mittelbare Hinzuwahl zur Vollversammlung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2 |
| Nach § 2 der Satzung der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer E. -X. - L. zu E. vom 2. Dezember 1999 (nachfolgend Satzung genannt), zuletzt geändert durch Beschluss der Vollversammlung vom 13. Mai 2009, wählen die Kammerzugehörigen eine Vollversammlung, die aus 84 unmittelbar gewählten Mitgliedern und bis zu 10 hinzugewählten Mitgliedern besteht. Die Mitglieder werden nach § 1 der Wahlordnung vom 20. Mai 2003 (nachfolgend Wahlordnung genannt), zuletzt geändert durch Beschluss der Vollversammlung vom 13. Mai 2009, für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Hinzuwahl erfolgt in mittelbarer Wahl durch die unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitglieder. Wahlberechtigt für die unmittelbare Wahl der Vollversammlungsmitglieder sind die Kammerzugehörigen, die nach ihrer Branchenzugehörigkeit in acht Wahlgruppen eingeteilt sind. In jeder Wahlgruppe wird eine in § 7 Wahlordnung festgelegte Anzahl von Mitgliedern der Vollversammlung gewählt. Für fünf Wahlgruppen werden zudem Wahlbezirke gebildet, denen jeweils eine bestimmte Anzahl an Sitzen zugeordnet ist.                                                    | 3 |
| In der ersten Sitzung der neugewählten Vollversammlung am 2. Dezember 2009 wurden die Beigeladenen zu 1. bis 5. ? bei einer Enthaltung ? zu weiteren Mitgliedern der Vollversammlung gewählt. Die Hinzuwahl erfolgte auf Vorschlag des Präsidiums in offener Abstimmung. In dem Vorschlag des Präsidiums hieß es, mit dem Beigeladenen zu 1., auch langjähriges Mitglied des IHK-Umweltausschusses, werde ein namhafter, politisch versierter und mit dem entsprechenden Planungsrecht bestens vertrauter Vertreter der regionalen Rohstoffgewinnung und mit dem Beigeladenen zu 2. der Vorstandsvorsitzende des für die Kammerwirtschaft bedeutenden traditionsreichen und weltweit tätigen, an der Börse notierten Stahl- und Metallhandels vorgeschlagen. Der Beigeladene zu 3., auch Honorarkonsul des Königreiches Belgien, sei als Vorstandsvorsitzender von Duisport, dem größten Binnenhafen Europas, ein hervorragender Vertreter der Logistikregion Niederrhein und könne wichtige Impulse für diese Wachstumsbranche setzen. Mit dem Beigeladenen zu 4. werde der Vorstandsvorsitzende eines der stärksten Kreditinstitute am Niederrhein eingebunden, was | 4 |

gerade mit Blick auf die überwiegend mittelständisch geprägte Unternehmensstruktur des IHK-Bezirks und die nach wie vor aktuelle Diskussion um die sog. Kreditklemme von wesentlicher Bedeutung sei. Mit dem Beigeladenen zu 5., auch Vorsitzender des regionalen Dienst- und Einzelhandelsverbands, werde der besonderen Bedeutung des Einzelhandels für den Niederrhein mit seinen aktuellen Diskussionen auch um die künftige Ausgestaltung der Städte, wie zum Beispiel der Planung sog. G. P. Center, Rechnung getragen. Alle Vorgesprochenen verfügten über gute Kontakte zu den relevanten Akteuren des Kammerbezirks und könnten damit deren Anliegen in besonderer Weise vertreten.

Die Beigeladenen zu 1. bis 5. sind jeweils gesetzliche Vertreter kammerzugehöriger juristischer Personen, die den Wahlgruppen I (Industrie), II (Groß- und Außenhandel), V (Verkehrsgewerbe), IV (Kreditgewerbe und Versicherungswirtschaft) bzw. III (Einzelhandel) zugeordnet sind. Soweit in ihrer Wahlgruppe Wahlbezirke gebildet sind (Wahlgruppen I, II und III), entstammt die jeweilige juristische Person dem Wahlbezirk Stadt E. . Die Beigeladenen zu 1., 2. und 5. waren vor ihrer Hinzuwahl Bewerber in der unmittelbaren Wahl der Mitglieder der Vollversammlung. Der Kläger gehört zur Wahlgruppe VI (Vermittlungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswirtschaft und sonstige überwiegend unternehmensbezogene Dienstleistungen) im Wahlbezirk L. .

Der Kläger hat am 4. Januar 2010 Klage erhoben. Zur Begründung hat er vorgetragen: Die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 1. bis 5. sei rechtswidrig und damit ungültig. Sie verstoße gegen die Grundsätze zur Zulässigkeit der Wahl von kooptierten Mitgliedern der Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer, wie sie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 3. September 1963 ? I C 113.61 ? aufgestellt habe. Danach sei eine mittelbare Wahl an sich zulässig, unterliege aber gesetzlichen Einschränkungen. In der Vollversammlung müsse die wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks in Erscheinung treten. Dieses Ziel werde vorrangig durch die nach § 5 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vorzunehmende Aufteilung der Kammerzugehörigen in besondere Wahlgruppen erreicht. Hinzuwählbar seien dementsprechend nur Vertreter solcher Wirtschaftszweige, deren besondere wirtschaftliche Bedeutung ihre Beteiligung bei der Willensbildung der Kammer rechtfertige, die aber nicht bereits im Rahmen des Wahlgruppenverfahrens zum Zuge gekommen seien. Die Beigeladenen zu 1. bis 5. erfüllten diese Voraussetzung nicht, da sie Wirtschaftszweigen angehörten, die bereits über die einzelnen Wahlgruppen vertreten seien. Ihre Hinzuwahl verletze daher § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG. Sie habe zu einer Überrepräsentation von fünf Wahlgruppen geführt, die nunmehr mehr Mitglieder aufwiesen als in der Wahlordnung vorgegeben.

Der Kläger hat beantragt, 7

festzustellen, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 1. bis 5. vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam ist. 8

Die Beklagte hat beantragt, 9

die Klage abzuweisen. 10

Zur Begründung hat sie ausgeführt: Die Klage sei bereits unzulässig. Als einfaches Kammermitglied könne der Kläger kein subjektiv-öffentliches Recht an der Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl geltend machen. Eigene Rechte des Klägers seien hierdurch nicht betroffen. Darüber hinaus sei die Klage unbegründet. Die in der Rechtsprechung gezogenen Grenzen für die Hinzuwahl seien nicht überschritten worden. Der gegenteiligen 11

Auffassung des Klägers, nach der eine Hinzuwahl bei einer ? wie hier der Fall ? alle Wirtschaftszweige berücksichtigenden Wahlgruppenbildung im Übrigen nie stattfinden könne, liege ein Missverständnis des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1963 zugrunde. Die Vollversammlung sei als Satzungsgeber und demnach auch hinsichtlich der Wahlordnung allein an höherrangiges Recht gebunden. Sie habe gemäß § 5 Abs. 3 IHKG die Aufgabe, mit der Wahlordnung ein Verfahren vorzugeben, dass die Kammerwirtschaft in der Vollversammlung bestmöglich abbilde. Dabei komme ihr auch hinsichtlich der Art und Weise, wie dieses Abbild entstehen solle, eine Beurteilungsprärogative zu. Ausgehend davon sehe die Wahlordnung ein zweigeteiltes Verfahren vor, was vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich anerkannt worden sei. Während die Wahlordnung für die unmittelbare Wahl durch die Festlegung einer bestimmten Sitzverteilung eine starre Vorgabe gewählt habe, eröffne sie mit der Möglichkeit der mittelbaren Wahl den unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitgliedern zusätzlich eine wertende Entscheidung ohne strikte Vorgaben, um so die Kammerwirtschaft noch exakter und differenzierter abbilden zu können. Diesem Ziel entspreche die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 1. bis 5., die Vertreter von Unternehmen seien, die aufgrund ihrer Bedeutung den gesamten Kammerbezirk prägen.

Mit Urteil vom 16. März 2011 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Klage sei zwar als allgemeine Feststellungsklage zulässig, habe in der Sache aber keinen Erfolg. Die beanstandete Hinzuwahl verstoße nicht gegen höherrangiges Recht und stehe namentlich mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG im Einklang. Entgegen der Auffassung des Klägers habe das Bundesverwaltungsgericht die Hinzuwahl nicht auf die Berücksichtigung in der Vollversammlung bislang nicht zum Zuge gekommener Wirtschaftszweige beschränken wollen. Im Rahmen ihrer Autonomie stehe den Industrie- und Handelskammern auch insoweit Gestaltungsfreiheit zu. Sie dürfte allerdings keine Regelung treffen, die in Verfälschung der Ziele des Gesetzes die Zusammensetzung der Vollversammlung nicht mehr durch die wirtschaftliche Bedeutung der verschiedenen Wahlgruppen und der in ihnen jeweils zusammengefassten Wirtschaftszweige bestimmen lasse. Letzteres sei hier nicht der Fall. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass es zu einer Überrepräsentation einzelner Wahlgruppen oder zu einer einseitigen und willkürlichen Verfälschung der sog. Spiegelbildlichkeit gekommen sei. Zum einen gehörten alle fünf Hinzugewählten unterschiedlichen Wahlgruppen an. Zum anderen habe das Präsidium in seiner gegenüber der Vollversammlung abgegebenen Begründung für die fünf Wahlvorschläge jeweils sachliche Gründe für die Hinzuwahl benannt. Aus dem Umstand, dass alle Hinzugewählten dem Kammerbezirk E. angehörten, ergebe sich nichts anderes, da eine Bevorzugung dieses Kammerbezirks nicht erkennbar sei. Hinzu komme, dass die Hinzugewählten das Votum der gesamten Vollversammlung erhalten hätten, also auch der Vertreter der Wahlgruppen und Wahlbezirke, die bei der Hinzuwahl nicht mit einem weiteren Kandidaten berücksichtigt worden seien. Hieraus werde deutlich, dass die Zusammensetzung der Vollversammlung nach der mittelbaren Hinzuwahl weiterer Mitglieder die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen nach wie vor widerspiegele. Auch die in dem Wahlvorschlag des Präsidiums zum Ausdruck gebrachte Intention, "herausragende" Persönlichkeiten in die Vollversammlung einzubinden, führe nicht zur Rechtswidrigkeit der Hinzuwahl. Schließlich sei es unbedenklich, dass die Hinzuwahl von Kammerzugehörigen möglich sei, die bei der unmittelbaren Wahl angetreten, aber nicht gewählt worden seien.

12

Der Beigeladene zu 1. ist nach Ergehen des erstinstanzlichen Urteils gemäß § 2 Abs. 1 Wahlordnung für ein zwischenzeitlich ausgeschiedenes unmittelbar gewähltes Mitglied der Vollversammlung nachgerückt.

13

14

Der Kläger führt zur Begründung der vom Senat zugelassenen Berufung unter Wiederholung und Vertiefung seines bisherigen Vorbringens ergänzend aus: Die Zuwahl von fünf Vollversammlungsmitgliedern bedeute eine Verstärkung der betroffenen fünf Wahlgruppen und eine Unterrepräsentation der drei übrigen. Dabei sei zunächst davon auszugehen, dass die zuletzt im Vorfeld der Kammerwahl 2009 angepasste Wahlordnung mit der Anzahl der Wahlgruppen und der Zahl der diesen zugeordneten Sitze die Struktur des Kammerbezirks zutreffend widerspiegele. Das zugrunde gelegt trete eine Verfälschung der Widerspiegelung der Kammerstruktur in der Vollversammlung insbesondere deshalb ein, weil die Wahlgruppen unterschiedlich stark seien. So werde etwa die aus vier Mitgliedern bestehende Wahlgruppe des Kreditgewerbes durch die Hinzuwahl eines Mitglieds um 25 % verstärkt, das aus fünf Mitgliedern bestehende Verkehrsgewerbe um 20 % und die aus zwanzig Mitgliedern bestehende Wahlgruppe Industrie um 5 %. Leer ausgegangen seien demgegenüber das Vermittlungsgewerbe mit siebzehn, das Hotel- und Gaststättengewerbe mit elf und das Informationsgewerbe mit vier Vollversammlungsmitgliedern. Entsprechendes ergebe sich aus der Tatsache, dass alle Hinzugewählten aus dem Wahlbezirk E. stammten, während die Bezirke X. und L. leer ausgegangen seien. Hierdurch habe sich das Verhältnis der drei Wahlbezirke von 26:25:20 auf 31:25:20 verschoben, obwohl die Aufteilung der einzelnen Wahlgruppen auf die sich strukturell ganz erheblich unterscheidenden Wahlbezirke ein wesentliches Mittel sei, die Struktur des Kammerbezirks in der Vollversammlung möglichst genau wiederzugeben. Was die "herausragende unternehmerische Position" der Hinzugewählten angehe, könne weder darin noch in einer etwaigen prägenden Stellung des jeweiligen Unternehmens eine Rechtfertigung für die Hinzuwahl liegen. Schließlich sei unabhängig von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Kooptation fraglich, ob die Hinzuwahl von Mitgliedern zur Vollversammlung gestattet sei, die zuvor im Rahmen der unmittelbaren Wahl als Wahlbewerber gescheitert seien, oder ob dieses Vorgehen der Bindungswirkung des Art. 1 Abs. 3 GG oder dem Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG widerspreche.

Der Kläger und die Beklagte haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat den Rechtsstreit für in der Hauptsache erledigt erklärt, soweit er die Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl des Beigeladenen zu 1. betroffen hat. 15

Der Kläger beantragt nunmehr, 16

das angefochtene Urteil zu ändern und festzustellen, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2. bis 5. vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam ist. 17

Die Beklagte beantragt, 18

die Berufung zurückzuweisen. 19

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie im Wesentlichen ihre bisherige Argumentation. 20

Die Beigeladenen zu 2. bis 5. stellen keine Anträge. 21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte einschließlich aller Beiakten Bezug genommen. 22

Entscheidungsgründe 23

Der Senat konnte trotz Ausbleibens der Beigeladenen zu 1. bis 5. in der mündlichen Verhandlung verhandeln und entscheiden, da diese in der Ladung darauf hingewiesen worden sind (§ 125 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 102 Abs. 2 VwGO). 24

Soweit der Kläger und die Beklagte den Rechtsstreit in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung von § 125 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen und das angefochtene Urteil zur Klarstellung für wirkungslos zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 269 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 ZPO analog).	25
Im Übrigen ist die zulässige Berufung des Klägers unbegründet. Die aufrechterhaltene Klage ist zulässig (I.), hat aber in der Sache keinen Erfolg (II.).	26
I. Die Klage auf Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2. bis 5. zur Vollversammlung der Beklagten ist als allgemeine Feststellungsklage zulässig.	27
Die Feststellungsklage ist gemäß § 43 VwGO statthaft. Das Verwaltungsgericht hat im Einzelnen und zutreffend ausgeführt, dass ein spezielles Wahlprüfungsverfahren für die mittelbare Hinzuwahl nicht vorgesehen ist, sodass eine nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegebenenfalls vorrangig zu verfolgende Verpflichtungsklage nicht in Betracht kommt. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen kann hierauf (Urteilsabdruck S. 5 f.) Bezug genommen werden. Der Kläger macht auch das Bestehen bzw. Nichtbestehen eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses geltend. Unter einem Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO werden nach herkömmlicher Definition die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer diesen Sachverhalt betreffenden Rechtsnorm des öffentlichen Rechts ergebenden rechtlichen Beziehungen einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache verstanden. In diesem Sinne verdichtete und damit feststellungsfähige Rechtsbeziehungen ergeben sich hier aus der durch § 2 IHKG angeordneten Pflichtzugehörigkeit des Klägers zu der Beklagten. Feststellungsfähig sind auch selbständige Teile eines Rechtsverhältnisses, insbesondere sich aus einem umfassenden Rechtsverhältnis ergebende Berechtigungen und Verpflichtungen.	28
Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 43 Rdnr. 12.	29
Dazu gehört das in § 5 Abs. 1 IHKG normierte Recht des Klägers, die Mitglieder der Vollversammlung zu wählen, und daraus folgend die Frage, ob die nach § 2 Abs. 3 Satzung die Gesamtheit der Kammerzugehörigen vertretende Vollversammlung auf rechtmäßige Weise zustande gekommen ist.	30
Vgl. für die Wahl zum Studierendenparlament einer Universität Hamb. OVG, Urteil vom 13. Juni 2006 ? 3 Bf 294/03 ?, juris, Rdnr. 76 (= NVwZ-RR 2007, 108 [nur Leitsatz]), mit weiteren Nachweisen.	31
Der Kläger hat entgegen der Auffassung der Beklagten auch ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung (§ 43 Abs. 1 VwGO) der Unwirksamkeit der Hinzuwahl. Hierzu genügt grundsätzlich jedes nach vernünftigen Erwägungen schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art.	32
St. Rspr., vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2002 ? 6 C 21.01 ?, juris, Rdnr. 29 (= GewArch 2002, 432).	33
Da der Kläger der Beklagten als Pflichtzugehöriger angehört und die Vollversammlung Beschlüsse verbindlich für alle Kammerzugehörigen trifft (vgl. § 3 Satzung), hat er ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung, ob dieses Organ ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Zwar kann ? wie vom Verwaltungsgericht zu Recht betont ? unter sinngemäßer Berücksichtigung der für die Überprüfung der unmittelbaren Wahl	34

maßgeblichen Einschränkungen (vgl. § 15 Abs. 2 Wahlordnung) nicht jede Rüge eines Wahlrechtsverstößes ein als schutzwürdig anzuerkennendes Feststellungsinteresse begründen. Der Kläger streitet jedoch um die grundlegenden rechtlichen Voraussetzungen, unter denen die mittelbare Wahl weiterer Vollversammlungsmitglieder zulässig ist, und macht geltend, die ? wiederholt praktizierte ? Hinzuwahl von Vertretern solcher Wirtschaftszweige, die bereits durch eine Wahlgruppe vertreten seien, verstoße gegen höherrangiges Recht. Insoweit dient der vorliegende Rechtsstreit überdies der Klärung über den Einzelfall hinausgreifender Fragen, die sich bei künftigen Wahlen in vergleichbarer Weise stellen würden.

Wenn die Beklagte hiergegen einwendet, bei Annahme eines Feststellungsinteresses müsse auch die Zulässigkeit einer auf die Vornahme einer Hinzuwahl gerichteten Klage in Erwägung gezogen werden, ist dem nicht zu folgen. Die Antwort auf die Frage, ob ein Kammerzugehöriger die Hinzuwahl weiterer Vollversammlungsmitglieder beanspruchen könnte, sagt nichts darüber aus, ob er ein berechtigtes Interesse daran hat, eine aus seiner Sicht rechtswidrige, weil die gesetzlichen Grenzen missachtende Ergänzung der zuvor in unmittelbarer Wahl gewählten Vollversammlung zu beanstanden. 35

Der Kläger ist in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, weil eine Verletzung in seinen Mitgliedschafts- bzw. Wahlrechten nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Er kann zudem jedenfalls geltend machen, dass die Hinzuwahl zu einer Verschiebung der Gewichte der einzelnen Wahlgruppen u. a. zu Lasten seiner Wahlgruppe geführt hat (vgl. § 15 Abs. 2 Wahlordnung). 36

II. Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Kläger kann gegenüber der Beklagten nicht die Feststellung beanspruchen, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2. bis 5. vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam ist. Die Hinzuwahl verstößt entgegen der Ansicht des Klägers nicht gegen geltendes Recht. 37

Dass die Hinzuwahl im Einklang mit dem zum Zeitpunkt der Wahl geltenden Satzungs- und Wahlordnungsrecht der Beklagten durchgeführt wurde, ist nicht streitig und auch sonst nicht zweifelhaft. Streitig ist allein, ob ein Verstoß gegen höherrangiges Gesetzes- und/oder Verfassungsrecht vorliegt. Das ist nicht der Fall. 38

Der Kläger stellt im Ausgangspunkt zu Recht nicht in Frage, dass die Wahlordnung in § 1 eine Kombination vorsehen darf aus unmittelbarer Gruppenwahl und mittelbarer Wahl einer begrenzten Zahl von weiteren Mitgliedern der Vollversammlung, bei der die unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitglieder ? mandatiert durch den Auftrag der Kammerzugehörigen ? als Wahlmänner fungieren. § 5 Abs. 1 IHKG gewährleistet allen Kammerzugehörigen das Recht, die Mitglieder der Vollversammlung zu wählen, ohne damit einen bestimmten Wahlmodus vorzugeben. Der in § 5 IHKG gezogene rechtliche Rahmen enthält auch sonst keine solche Festlegung, sondern überlässt es der autonomen Rechtssetzung der Kammer, mit der Wahlordnung das Nähere u. a. über die Ausübung des Wahlrechts und die Durchführung der Wahl zu regeln (§ 5 Abs. 3 Satz 1 IHKG). Dementsprechend ist allgemein anerkannt, dass es im Wahlrecht der Industrie- und Handelskammern keinen ? grundsätzlichen ? Vorrang der unmittelbaren vor der mittelbaren Wahl gibt. 39

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. September 1963 ? I C 113.61 ?, juris, Rdnr. 17 ff. (= BVerwGE 16, 312); OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003 ? 8 A 2398/02 ?, juris, Rdnr. 26 ff. (= OVGE 49, 109); Hess. VGH, Urteil vom 2. August 1961 ? OS II 148/59 ?, ESVGH 14, 16, 20 ff.; Nds. OVG, Urteil vom 15. Juni 1992 ? 8 L 43/90 ?, juris, Rdnr. 10(= GewArch 1992, 420); 40

Rickert, in: Frentzel/Jäkel/Junge, IHKG, 7. Aufl. 2009, § 5 Rdnr 37 ff.; Groß, Die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern, 2002, S. 85 ff.

Allerdings verpflichtet § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG zum Erlass einer Wahlordnung, die Bestimmungen über die Aufteilung der Kammerzugehörigen in besondere Wahlgruppen sowie die Zahl der diesen zugeordneten Sitze in der Vollversammlung enthält und dabei die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen berücksichtigt. 41

Zu der Vorgabe, mit der Wahlgruppenaufteilung auch die Zuordnung der Sitze zu regeln, die durch Art. 7 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb des Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007 (BGBl. I 2246) eingefügt wurde, vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BR-Drucks. 68/07, S. 82. 42

Mit der Aufteilung der Kammerzugehörigen in Wahlgruppen wird eine die besondere wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks möglichst weitgehend widerspiegelnde Zusammensetzung der Vollversammlung bezweckt. 43

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. September 1963, a. a. O. Rdnr. 19; OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003, a. a. O. Rdnr. 23 und 46; Rickert, a. a. O. Rdnr. 44; Groß, a. a. O. S. 70 f. 44

Das Ziel, in der Vollversammlung die Wirtschaftsstruktur des Kammerbezirks abzubilden, lässt sich indes durch die Bildung von Wahlgruppen nie völlig erreichen. Der Wahlordnungsgeber ist deshalb nicht gehindert, in Gestalt der Hinzuwahl ein Instrument vorzusehen, das geeignet ist, eine der Zielsetzung des Gesetzes entsprechende Ergänzung der Vollversammlung zu bewirken. Er darf insofern nur keine Regelung treffen, die in Verfälschung der Ziele des Gesetzes die Zusammensetzung der Vollversammlung nicht mehr durch die wirtschaftliche Bedeutung der verschiedenen Wahlgruppen und der in ihnen jeweils zusammengefassten Wirtschaftszweige bestimmen lässt. 45

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. September 1963, a. a. O. Rdnr. 19. 46

Ausgehend davon ist nicht richtig, dass ? wie es im Vorbringen des Klägers anklingt ? nur Vertreter von Wirtschaftszweigen hinzugewählt werden dürfen, die keiner Wahlgruppe angehören. Da jeder Kammerzugehörige einer Wahlgruppe angehören muss, kann es derartige Wirtschaftszweige bei einer gesetzmäßigen Wahlgruppenbildung nicht geben. Durch das Wahlgruppenverfahren nicht gewährleistet ist vielmehr lediglich, dass jeder Wirtschaftszweig (jede Branche) innerhalb der heterogenen, oftmals eine Vielzahl verschiedener Wirtschaftszweige zusammenfassenden Wahlgruppen ? mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts ? im Rahmen der unmittelbaren Wahl auch zum Zuge kommt. Insoweit kann die Hinzuwahl ein zulässiges Mittel sein, die Vertretung eines solchen Wirtschaftszweigs mit einem eigenen Sitz in der Vollversammlung zu ermöglichen, wenn dessen besondere wirtschaftliche Bedeutung dies im Einzelfall rechtfertigt. 47

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. September 1963, a. a. O. Rdnr. 19. 48

Auch hierauf ist die Hinzuwahl jedoch nicht beschränkt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 3. September 1961, a. a. O. Rdnr. 19, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass den Industrie- und Handelskammern aufgrund ihrer autonomen Stellung innerhalb des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG bestimmten rechtlichen Rahmens Gestaltungsfreiheit zukommt. 49

Dazu, dass eine sachgerechte Hinzuwahl nicht ausschließlich die Berücksichtigung in der Vollversammlung bislang nicht verretener Wirtschaftszweige bezwecken muss, vgl. bereits OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003, a. a. O. Rdnr. 31 "insbesondere"; in diesem Sinne auch Rickert, a. a. O. Rdnr. 40.	50
Entscheidend kann daher nur sein, dass die Hinzuwahl an der Verfolgung des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgegebenen Ziels einer möglichst repräsentativen Zusammensetzung der Vollversammlung ausgerichtet ist. Eine Hinzuwahl, die im Einzelfall zu einer Verfälschung des strukturellen Bildes des Kammerbezirks und insbesondere zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Verschiebung der Gewichte der einzelnen Wahlgruppen führt, verstößt gegen das Gesetz.	51
Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. September 1963, a. a. O. Rdnr. 20.	52
Für die Beantwortung der Frage, ob die Hinzuwahl dem Zweck dient, die Abbildung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kammerbezirks in der Vollversammlung zu fördern, kommt der Vollversammlung eine gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Beurteilungsprerogative zu. Insoweit gilt angesichts der den Industrie- und Handelskammern eingeräumten Autonomie nichts anderes als im Zusammenhang mit der unmittelbaren Wahl für die Bildung der Wahlgruppen und deren Aufteilung in Wahlbezirke.	53
Vgl. dazu OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003, a. a. O. Rdnr. 46 und 52; Nds. OVG, Urteil vom 15. Juni 1992, a. a. O. Rdnr. 11; Rickert, a. a. O. Rdnr. 54 ff.; Groß, a. a. O. S. 77 ff.	54
Die Wahlentscheidung der Vollversammlung ist hinzunehmen, solange die Vollversammlung nicht die Grenzen des ihr durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgegebenen Entscheidungsrahmens verkannt oder von ihrer Entscheidungskompetenz in sachwidriger Weise Gebrauch gemacht hat.	55
Gemessen an diesen Grundsätzen ist nicht ersichtlich, dass § 1 Abs. 1 und 3 Wahlordnung, der in Verbindung mit § 16 Wahlordnung die Hinzuwahl von bis zu zehn der insgesamt maximal 94 Vollversammlungsmitglieder ermöglicht, gegen höherrangiges Recht verstößt. Namentlich begegnet die Höchstzahl der hinzuwählbaren Mitglieder bezogen auf die Gesamtzahl der Vollversammlungsmitglieder keinen Bedenken. Dass durch eine Zuwahlquote von höchstens etwa 10 v. H. die in Bezug auf die unmittelbare Wahl subsidiäre Funktion der Hinzuwahl in Frage gestellt würde, macht weder der Kläger geltend noch ist dies sonst erkennbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Übrigen in dem Urteil vom 3. September 1963, a. a. O. Rdnr. 1 und 19, einen vergleichbaren Zuwahlanteil von sieben Personen bei insgesamt 75 Vollversammlungsmitgliedern ausdrücklich als geringfügig gebilligt.	56
Zur Anzahl der hinzuwählenden Vollversammlungsmitglieder vgl. auch Groß, a. a. O. S. 90; Rickert, a. a. O. Rdnr. 38.	57
Ebenso ist es unbedenklich, dass die Wahlordnung ? unterhalb von zehn ? keine bestimmte Zahl an hinzuwählbaren Mitgliedern festlegt. Abgesehen davon, dass das Bundesverwaltungsgericht eine solche "bis zu"-Regelung nicht beanstandet hat, erscheint diese auch sachgerecht. Unter Berücksichtigung des mit der Hinzuwahl verfolgten Ziels kann eine Entscheidung über die Zahl der hinzuzuwählenden Vollversammlungsmitglieder sinnvollerweise erst in Kenntnis des Ergebnisses der Gruppenwahl getroffen werden.	58
Dazu anderer Ansicht Hess. VGH, Urteil vom 2. August 1961, a. a. O. S. 24 f.	59

Was die konkrete Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2. bis 5. angeht, ist diese ebenfalls nicht zu beanstanden. Das Präsidium hat gegenüber der Vollversammlung im Einzelnen dargelegt, warum es die Hinzuwahl der Vorgeschlagenen für gerechtfertigt erachtet. Die tragende Erwägung, bei den Vorgeschlagenen handele es sich um führende Repräsentanten der örtlichen Wirtschaft und die von ihnen vertretenen Unternehmen bzw. Branchen seien für die Kammerwirtschaft von prägender Bedeutung, überschreitet nicht die durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG gezogenen Grenzen. Dass die Vollversammlung insoweit von in tatsächlicher Hinsicht unzutreffenden Voraussetzungen ausgegangen sein könnte, ist nicht erkennbar. Die Annahme, die Hinzuwahl sei vor diesem Hintergrund geeignet, die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks besser abzubilden und damit die Erreichung des gesetzlichen Leitbilds zu fördern, ist nachvollziehbar und hält sich entgegen der Auffassung des Klägers in dem weiten Beurteilungsrahmen, der der Vollversammlung bei der mittelbaren Wahl zukommt. Anhaltspunkte dafür, die Vollversammlung habe mit der Hinzuwahl in sachwidriger Weise Sonderinteressen einzelner Gruppen im Blick gehabt, sind nicht schlüssig dargetan. Hierfür spricht auch ansonsten nichts Durchgreifendes, zumal ? worauf bereits das Verwaltungsgericht zu Recht hingewiesen hat ? die Hinzuwahl bei einer Enthaltung einstimmig erfolgt ist.

Die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2. bis 5. hat dementsprechend auch nicht zu einer Verzerrung oder Verfälschung der vom Gesetz angestrebten Spiegelbildlichkeit der Vollversammlung geführt. Zwar haben sich in ihrer Folge die Gewichte zwischen den Wahlgruppen verschoben. Diese Verschiebung ist jedoch ungeachtet dessen, dass sich die "Verstärkung" verschiedener Wahlgruppen um jeweils einen Vertreter prozentual unterschiedlich auswirkt, als insgesamt geringfügig und deshalb grundsätzlich hinnehmbar zu bewerten. Die gegenteilige Auffassung des Klägers übergeht, dass jede Hinzuwahl weiterer Vollversammlungsmitglieder (nahezu) zwangsläufig zu einer Gewichtsverschiebung zwischen den einzelnen Wahlgruppen führt.

Anders als der Kläger meint, ist eine unzulässige Verfälschung des strukturellen Bildes des Kammerbezirks auch nicht deswegen festzustellen, weil alle Hinzugewählten dem Wahlbezirk E. zugehörten. Dies ist so bereits nicht richtig, weil ? soweit hier von Interesse ? lediglich die Wahlgruppen II (Beigeladener zu 2.) und III (Beigeladener zu 5.) in Wahlbezirke aufgeteilt sind, während das in den Wahlgruppen IV (Beigeladener zu 4.) und V (Beigeladener zu 3.) nicht der Fall ist (vgl. § 7 Wahlordnung). Im Übrigen ist eine regionale Verteilung der auf die einzelnen Wahlgruppen entfallenden Mitglieder der Vollversammlung nach Wahlbezirken im Gesetz nicht als selbständiges Kriterium vorgesehen. Die Aufteilung von Wahlgruppen in Wahlbezirke kann daher nur verfeinernde Bedeutung haben, indem auf diese Weise die besondere regionale wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks bei der Aufteilung der Sitze unterstützend berücksichtigt wird.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2002, a. a. O. Rdnr. 39 ff. zu § 93 Abs. 2 HwO; OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003, a. a. O. Rdnr. 52 f.

Dass aufgrund der streitigen Wahlentscheidung der Vollversammlung die ? lediglich unterstützend berücksichtigungsfähige ? regionale Wirtschaftsstruktur des Kammerbezirks nicht mehr in vertretbarer Weise abgebildet wäre, ist nicht dargelegt. Dies liegt auch fern, da die Wahlordnung ? wie ausgeführt ? die über das Wahlgruppenverfahren zu wählenden Mitglieder der Vollversammlung nicht vollständig nach Wahlbezirken aufteilt, sodass ein verbindlicher regionaler Proporz insoweit ohnehin nicht existiert.

Schließlich begegnet es keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, dass die Beigeladenen zu 2. und 5. bereits bei der unmittelbaren Wahl als Bewerber angetreten

waren, aber nicht gewählt worden sind. Es existiert kein Ausschluss in unmittelbarer Wahl nicht gewählter Kandidaten von der Hinzuwahl.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. März 2003, a. a. O. Rdnr. 33; Rickert, a. a. O. Rdnr. 43; Groß, a. a. O. S. 89; Groß/Rickert, Wahlrecht und Wahlpraxis der Industrie- und Handelskammern, GewArch 2003, S. 359. 66

Dem Einwand des Klägers, die Hinzuwahl bedeute in einem solchen Fall eine unzulässige Verfälschung des Wählerwillens, liegt offenbar die Vorstellung zugrunde, dass die als Wahlleitungsorgan handelnde Vollversammlung insoweit kein Mandat erhalten hat. Das trifft jedoch schon deshalb nicht zu, weil die (mehrheitliche) Wahl anderer Bewerber nicht notwendig Ausdruck einer Ablehnung der unterlegenen Kandidaten ist. Von einem die Vollversammlung bindenden negativen Votum kann daher keine Rede sein. Aus diesem Grund kann in der Hinzuwahl einer Person, die bei der unmittelbaren Wahl nicht die erforderliche Stimmenzahl erhalten hat, auch kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) gesehen werden kann, wobei dahinstehen mag, inwiefern die Wahlen der Industrie- und Handelskammern überhaupt dem Geltungs- und Anwendungsbereich des Demokratieprinzips unterliegen. 67

Vgl. eingehend dazu Groß, a. a. O. S. 24 ff. 68

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen, dem Kläger die Kosten des Verfahrens auch insoweit aufzuerlegen, als der Rechtsstreit übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt wurde. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Klage aller Voraussicht nach auch hinsichtlich der Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl des Beigeladenen zu 1. keinen Erfolg gehabt hätte. Ein Anlass, dem unterlegenen Kläger nach § 162 Abs. 3 VwGO aus Billigkeitsgründen auch die etwaigen außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1. bis 5. aufzuerlegen, besteht nicht, da diese im Verfahren keine Anträge gestellt und sich damit nicht dem Kostenrisiko des § 154 Abs. 3 VwGO ausgesetzt haben. 69

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO. 70

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 71