Detlef Sack

Institutioneller Wandel der europäischen Industrie- und Handelskammern im Vergleich

Abstract
Der Artikel beschreibt den institutionellen Wandel der öffentlich-rechtlichen Chambers of Commerce in der Europäischen Union seit 1995. Erstmals werden die entsprechenden Veränderungen einer zentralen Institution der funktionalen Selbstverwaltung und des organisierten Kapitalismus vergleichend erfasst und kategorisiert. Zur Erklärung des unterschiedlichen Wandels werden die kammerspezifischen Entwicklungen in Ungarn, Frankreich und Deutschland vergleichend untersucht. Mit diesem ‚diverse cases'-Vergleich werden exemplarisch drei Mechanismen des institutionellen Wandels der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in Europa identifiziert. Zu unterscheiden sind erstens der politics-getriebene Mechanismus, der durch die Kombination der Unzufriedenheit in Teilen Kammermitgliedschaft mit dem Prinzip der Wählerstimmenmaximierung und einer Strategie des Majoritanismus geprägt ist, mit der die Konzentration exekutiver Ressourcen und die Schwächung (nicht nur) gesellschaftlicher Assoziationen angestrebt wird. Ein zweiter verwaltungsreformgetriebener Mechanismus ist durch die Probleme der Delegationsbeziehung zwischen Staat und Kammern aufgrund der geringen Performanz der Selbstverwaltung, sowie eine wettbewerbsorientierte Strategie der Regierung gekennzeichnet, durch die die Dependenz von den Kammern verringert werden soll. Der dritte mitgliedergetriebene Mechanismus basiert auf der Mobilisierung der unzufriedenen Teile der Mitgliedschaft, die sich als organisationsinterner aufständischer Agent des Wandels konstituieren, aber auf die Resonanz im politischen und rechtlichen Raum angewiesen bleiben.

Key Words: Industrie- und Handelskammern, funktionale Selbstverwaltung, institutioneller Wandel, kausale Mechanismen

Institutional change of European Chambers of Commerce

Abstract
The aim of this article is to describe, compare, and understand the institutional changes of Chambers of Commerce in the European Union since 1995. Drawing upon a comparative review of the recent decades, this article provides for the first time, essential insights in the notable transformation of the public law chambers, a key institution of self-regulation and organized capitalism, by gathering and categorising the relevant elements of change in a comparable manner. Therefore, the specific developments in Hungary, France, and Germany are analysed to explain different outcomes of the transformation process. In applying a diverse cases design, the article explores three mechanisms of change. A politics-driven dynamic is characterized by the dissatisfaction of a specific electorate with the chamber's performance, a strategy of vote maximization, and a majoritarian strategy which includes, the concentration of executive resources and a weakening or marginalisation of inter alia associations of society. A mechanism driven by administrative reforms is shaped by the typical problem of delegation in a principal-agent relationship, and the striving of the state to reduce its dependence on the chambers by using a competitive strategy. A member-driven mechanism is based on the constitution of an internal insurrectionary agent of change which exhibits strategic competences but is still dependent on the resonant decision-making in the political as well as in the juridical spheres.

Key Words: Chambers of Commerce, Self-regulation, institutional change, causal mechanisms

1 Industrie- und Handelskammern in Bewegung – Thema und Fragestellung

Mit seinem Beschluss vom 12.07.2017 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine dreijährige Phase der Unsicherheit darüber beendet, ob es die Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern (IHKn) als verfassungskonform erachtet. Aufgrund von Verfassungsbeschwerden gegen die Beitragspflicht war im März 2014 – für viele Beobachter überraschend – eine Anhörung seitens des Bundesverfassungsgerichtes in die Wege geleitet worden. Dieser Vorgang deutete darauf hin, dass das BVerfG seine bisher positive Auffassung zur Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in IHKn ganz oder teilweise revidieren könnte. Dies war schlussendlich nicht der Fall. Das BVerfG hat Beitragspflicht und Pflichtmitgliedschaft vollumfänglich als verfassungskonform und zweckmäßig anerkannt. Zugleich hat es festgehalten, dass sich in Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung „die Binnenpluralität der Interessen" niederschlagen solle (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Leitsatz 2). Das BVerfG gibt einen „Minderheitenschutz" auf, mit dem „abweichende Interessen einzelner Mitglieder oder grundlegende Interessenkonflikte […] berücksichtigt werden" (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Rd. 111). Mit Blick auf die bisherige Praxis der internen Interessenaggregation und die Funktion der IHKn, das Gesamtinteresse der regionalen Wirtschaft zu vertreten, handelt es sich hier um einen erkennbaren, aber schwachen institutionellen Wandel, da mit der Pflichtmitgliedschaft das zentrale Allokationsprinzip der IHKn aufrecht erhalten wird.

IHKn sind in Deutschland zentrale Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung und der öffentlichen Leistungserbringung, so etwa in der Berufsausbildung, der regionalen Wirtschaftsförderung, der Schiedsgerichtsbarkeit. Das galt und gilt auch in denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Kammern öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft sind bzw. waren (Tab. 1). Dazu gehören unter anderem Frankreich, Italien und Österreich. Diese Organisationen der funktionalen Selbstverwaltung sind in den letzten zwanzig Jahren einem erheblichen institutionellen Wandel unterworfen gewesen. Zu diesem gehörten etwa die gänzliche Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft, grundlegende Aufgaben- und Kompetenzverlagerungen oder Fusionen (CCI France 2014). Angesichts der Bedeutung der IHKn für Politik und Verwaltung im Rahmen des koordinierten Kapitalismus ist es erstaunlich, dass sich die Politik- und Verwaltungswissenschaften kaum mit diesem Wandel befassen (vgl. Sack/Schroeder 2017, S. 87-88). Die Kammerforschung ist die Domäne der Rechtswissenschaften (Kluth 2011). Allerdings geht aus der Beschreibung rechtlicher Veränderungen nicht hervor, *warum* es zu diesen gekommen ist. Überdies fehlt es in beiden Disziplinen an Studien, die die Entwicklung öffentlich-rechtlicher IHKn vergleichend untersuchen.

Der vorliegende Artikel adressiert diese Forschungslücke und widmet sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive dem institutionellen Wandel der Chambers of Commerce (CoC) in der Europäischen Union. Gemeinsame Definitionsmerkmale der CoC sind, dass sie gewerbliche Unternehmen organisieren, diesen Dienstleistungen anbieten, Selbstverwaltung organisieren, die Interessen von Unternehmen nach außen vertreten und öffentliche Aufgaben übernehmen (können). Es handelt sich um branchenplurale und regionale Organisationen.

Der Artikel gibt einen Überblick über die entsprechenden Veränderungen, um sich dann anhand von drei Fällen (Ungarn, Frankreich und Deutschland) analytisch dem institutionellen Wandels zu widmen. Hier werden drei distinkte typische Entwicklungspfade des institutionellen Wandels beispielhaft untersucht. Angesichts des Forschungsstandes zur Entwicklung der funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft handelt es sich dabei um induktiv angelegte, ein bestimmtes Outcome erklärende Fallstudien (Beach/Pedersen 2013, S. 18-21), mit denen die Varianz der Entwicklung und mögliche Erklärungsfaktoren diskutiert und erschlossen werden. Der Mehrwert des Artikels gegenüber bisheriger Forschung besteht darin, dass 1.) erstmals ein komparativer Überblick über die CoC in der Europäischen Union und deren institutionellen Wandel vorlegt wird. Darüber hinaus werden 2.) drei jeweils eigenständige Prozesse der Veränderung analysiert. Es handelt sich dabei um dabei um einen politics-, einen verwaltungsreform- und einen mitgliedergetriebenen Mechanismus des institutionellen Wandels.

Nach einer Definition der CoC als Organisationstyp und dem Literaturstand, geht der Artikel auf die Veränderungen der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in den letzten zwanzig Jahren ein. In einem nächsten Schritt wird das Konzept der Fallstudien vorgestellt. Die folgenden Abschnitte widmen sich dem jeweiligen Wandel der ungarischen, französischen und deutschen funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft. Das Fazit diskutiert den Mehrwert der Analyse für die zukünftige Forschung zur funktionalen Selbstverwaltung.

2 Chambers of Commerce – Definition und Stand der Literatur

Die IHKn sind zu Recht als ein „Zwitter aus Interessenverband und Behörde“ (*Schmidt* 2016, S. 116) bezeichnet worden, weil sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowohl verbandliche als auch staatliche Aufgaben wahrnehmen, etwa in den Bereichen der Interessenvertretung der regionalen Wirtschaft, der Regionalförderung, des Außenhandels, der Schiedsgerichtsbarkeit, des Sachverständigenwesens, aber auch bei der Berufsausbildung bzw. Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Allerdings handelt es sich bei den IHKn nicht um ein deutsches Spezifikum. Der 1958 gegründete europäische Dachverband Eurochambres hat insgesamt 45 Mitglieder, das heißt nationale Dachverbände (*Eurochambres* 2016). Gemeinsame Merkmale der europäischen CoC sind, dass sie branchen- und größenübergreifend Unternehmen organisieren, dass sie vor allem auf der lokalen bzw. regionalen Ebene tätig sind, dass sie neben den Dienstleistungen für eigene Mitglieder auch staatliche Aufgaben wahrnehmen (können) und dass sie Interessenvertretung im Sinne allgemeiner und genereller Anliegen der Wirtschaft, nicht spezifischer Branchenziele wahrnehmen. CoC weisen also übergreifend eine Mitgliedschaftslogik zwischen Voice und Exit (Hirschman 2004; Sack/Strünck 2016), eine Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Regierung und CoC im Bereich der Leistungserbringung (*Jensen/Meckling* 1976; *Ebers/Gotsch* 2014) und eine Einflusslogik zwischen CoC und Politik (*Schmitter/Streeck* 1999) auf.

Jenseits diese Gemeinsamkeiten zeigen die europäischen CoC jedoch auch eine erhebliche institutionelle Varianz (Tab.1): So gibt es CoC, die auf freiwilliger Mitgliedschaft basieren, kaum besonderen gesetzlichen Regulierungen unterliegen, keinen festen Aufgabenstand haben, sondern gelegentlich über kontraktuelle Delegation in die öffentliche Leistungserbringung einbezogen sind. Sie fungieren im Grunde wie ein Wirt-

schaftsverband, so etwa in Irland und Großbritannien. Hybride Kammern haben einen öffentlich-rechtlichen Status, bestimmte gesetzlich zugewiesene Aufgaben, mitunter registrieren sie die gesamten Unternehmen, aber – und das ist für die Organisationskapazitäten entscheidend – es gibt keine Pflichtmitgliedschaft, sondern die Mitgliedschaft ist freiwillig, sodass sich auch hier die Rekrutierungsprobleme im Bereich der kollektiven Organisierung stellen (*Olson* 1965). Derartige hybride Regime sind etwa in Spanien und Ungarn zu finden. Im reinen öffentlich-rechtlichen Kammersystem, etwa in Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland stellen sich die Organisationsprobleme nicht in dieser Form: Die Mitgliedschaft ist für alle Unternehmen verpflichtend. Damit wird eine vollständige Repräsentation ebenso erreicht wie eine sehr gute Ressourcenausstattung. Öffentliche Aufgaben (etwa Wirtschafts- und Außenhandelsförderung, Berufsbildung) werden dauerhaft übertragen (Traxler 1986).

Für den Literaturstand ist kennzeichnend, dass es keine europäisch bzw. international vergleichende Kammerforschung gibt. Das Feld ist die Domäne der Rechtswissenschaften (*Kluth* 2011; *Kluth* 2003-2016; *Eberhardt/Zellenberg* 2014), der aber an der systematischen Erklärung des Rechtsnormenwandels nicht gelegen ist. Für die europäisch vergleichende politikwissenschaftliche Verbändeforschung (*Traxler/Huemer* 2007; *Reutter* 2012) festzuhalten, dass insbesondere die Wirtschaftskammer Österreich aufgrund ihrer dominanten Stellung untersucht wurde (Traxler 2007). Darüber hinaus waren die europäischen CoC kein eigener Untersuchungsgegenstand. Für die U.S. Chambers of Commerce liegen zwei wichtige Befunde vor: In der Perspektive der „political construction of business interests“ (*Martin/Swank* 2012) wurde (auch) die Entstehung der U.S. Chamber of Commerce durch die Struktur des Parteiensystems und die Rolle wirtschaftsnaher politischer Parteien erklärt, die insbesondere in unitarischen Mehrparteiensystemen geneigt seien, wichtige öffentliche Aufgaben an Wirtschaftsverbände zu verlagern und damit ihre Konstitution zu befördern bzw. abzusichern (*Martin/Swank* 2012). In einer weiteren wichtigen Studie können *Lowery* u.a. auf die Schwierigkeiten des generalistisch angelegten Lobbyings der Kammern verweisen, sich innerhalb einer dicht besetzten Verbandslandschaft mit einer hohen Zahl spezialisierter Interessenvertretung durchzusetzen (*Lowery* u.a. 2012; Bernhagen 2017). Die deutschen IHKn (und der Dachverband DIHK) sind ebenfalls als wichtige Institution mit Interessenvertretungs- und Leistungserbringungsfunktion anerkannt (*Sebaldt/Straßner* 2004, S. 218-225; *Lang/Schneider* 2007, S. 224). Insgesamt ist zu konstatieren, dass zu einzelnen Wirtschaftskammern jeweils Überblicksarbeiten vorliegen (*Bennett* 2011 zu Großbritannien, *Sack/Schroeder* 2017 zu Deutschland; *Zellenberg* 2015 zu Österreich und *Zachar/Strausz 2014* zu Ungarn). Aber es fehlt an zweierlei, nämlich erstens an einem systematisch komparativen Überblick der Entwicklung europäischer CoC und zweitens an einer politikwissenschaftlichen Erklärung des jeweiligen institutionellen Wandels.

3 Methode und Untersuchungsgang

Angesichts des Forschungsstandes zu CoC im europäischen Vergleich geht der Artikel in zwei Schritten vor. Zunächst wird ein deskriptiver Überblick über die Entwicklung der CoC in den EU-Mitgliedstaaten seit 1995[1] gegeben. Neben der Sekundärliteratur beruht dieser Überblick auf Daten von Eurochambres zu den institutionellen Merkma-

len der CoC (Eurochambres 2010)[2] und auf Informationen, die im Rahmen eines kooperativen Forschungsprojektes erhoben wurden, in dem die Kammerentwicklung in acht EU-Mitgliedsländern untersucht wurde.[3]

Bislang liegen für die Analyse der Kammerentwicklung nicht hinreichend valide Daten vor, um ein quantitative Forschungsstrategie zweckmäßig umzusetzen. Um den Anspruch, den institutionellen Wandel zu erklären, nicht gänzlich aufzugeben, wird hier ein Fallstudiendesign angewandt, mit dem mögliche Kausalzusammenhänge beispielhaft erläutert werden sollen. Es handelt sich dabei um ein – dem Forschungs- und Datenstand angemessenes – „explaining-outcome process-tracing" (*Beach/Pedersen* 2013, S. 18-21), mit dem induktiv generalisierbare Erkenntnisse über mögliche Kausalzusammenhänge gewonnen werden sollen. Mechanismus wird hier allgemein definiert als der „dynamic, interactive influence of causes on outcomes" (*Beach/Pedersen* 2013, S. 24; s.a. Gerring 2010; Hedström/Ylikoski 2010), also die Art des institutionellen Wandels.

Um der Unterschiedlichkeit der europäischen Kammerentwicklung gerecht zu werden, wurde ein „diverse cases"-Design (*Seawright/Gerring* 2008, S. 300) mit drei Fällen gewählt. Für die Auswahl der Fälle war entscheidend, dass sie für jeweils eine Ausprägung des institutionellen Wandels stehen und dass die Literatur- und Materiallage so umfangreich und gesättigt ist, dass eine empirische Rekonstruktion in hinreichendem Maße möglich ist. Diese Überlegungen (distinkte Outcomes, Materiallage) haben dazu geführt, die Kammerentwicklung in Ungarn (starker Wandel), Frankreich (Wandel mittleren Grades) und Deutschland (schwacher Wandel) in die Studie einzubeziehen. Ausgangspunkt aller drei Fälle ist das öffentlich-rechtliche Kammersystem. Diese Fallstudien werden in Hinblick auf jeweiligen Mechanismen eingeordnet und strukturiert (*George/Bennett* 2005, S. 240-244). Es ist damit der Anspruch der vorliegenden Studie, distinkte, die Bandbreite der tatsächlichen Entwicklung abdeckende Kausalzusammenhänge zu identifizieren und damit der weiteren Forschung den Weg zu ebnen.

4 Überblick über den institutionellen Wandel europäischer Chambers of Commerce

Für die Bestimmung der institutionellen Eigenschaften und auch des institutionellen Wandels sind folgende Merkmale relevant: Zunächst (und entscheidend für die Ressourcenallokation der Organisation) ist zwischen Pflichtmitgliedschaft und freiwilliger Mitgliedschaft zu unterscheiden. In den letzten Jahren ist in einigen europäischen Ländern zudem eine Pflichtregistrierung eingeführt worden, d.h. eine Verpflichtung von Unternehmen sich bei der Kammer eintragen zulassen, ohne dass damit eine Beitragspflicht, Ansprüche auf Dienstleistungen oder Mitbestimmungsrechte verbunden sind. Unterschieden wird auch zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Status einer CoC.[4] Darüber hinaus ist relevant, welche Aufgaben den Wirtschaftskammern durch den Staat zugeordnet werden (zum Beispiel Berufsausbildung, Außenhandel, Regionalentwicklung, Zertifizierung oder im Sachverständigenwesen), wie die Finanzierung erfolgt (staatliche Zuweisungen, Mitgliederbeiträge, Gebühren für Dienstleistungen) und wie die interne Organisation strukturiert ist (Gremien und Organe der Mitbestimmung, Wahlen und Wahlgruppen, Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen).

Entlang der Kriterien Mitgliedschaftsregelung und rechtlicher Status lassen sich die CoC der derzeit 28 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 1995 in drei Gruppen unterteilen:

1. Kammersysteme mit öffentlich-rechtlichem Status und Pflichtmitgliedschaft (öffentlich-rechtliches Kammersystem)
2. CoC mit öffentlich-rechtlichem Status und freiwilliger Mitgliedschaft (hybrides Kammerystem)
3. Kammersysteme mit privat-rechtlichem Status und freiwilliger Mitgliedschaft (privatrechtliches Kammersystem; Tab. 1).

Tabelle 1: Kammersysteme der EU-Mitgliedstaaten vor 1995

	Öffentlich-rechtliches Kammersystem	**Hybrides Kammersystem**	**Privatrechtliches Kammersystem**
Merkmale	Öffentlich-rechtlicher Status mit Pflichtmitgliedschaft	Öffentlich-rechtlicher Status mit freiwilliger Mitgliedschaft	Privat-rechtlicher Status mit freiwilliger Mitgliedschaft
Länder	Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Spanien, Ungarn, Slowakei, Slowenien	Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik, Zypern	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Irland, Malta, Vereinigtes Königreich

Quelle: *Eurochambres* 2010; *Heyne* 2011.

Der institutionelle Veränderungsdruck seit 1995 betrifft praktisch ausschließlich das öffentlich-rechtliche Kammersystem, das deshalb im Zentrum des Artikels steht. Es ist kein Fall bekannt, in dem ein privatrechtliches oder hybrides Kammersystem den Weg in Richtung öffentlich-rechtliches Kammersystem beschritten hat.[5] Es sind die öffentlich-rechtlichen CoC, die institutionellem Wandel ausgesetzt waren (*CCI France* 2014; Sack 2017). Das ist insofern plausibel, als hier die höchste Umweltabhängigkeit (von der Unterstützung in der Politik) besteht.

Tab. 2 zeigt einen Überblick über die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen CoC in den letzten zwanzig Jahren. Anhand der Übersicht wird die Varianz des institutionellen Wandels der europäischen CoC deutlich. Das Spektrum reicht von der völligen Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in Slowenien 2006 über die Einführung der oben genannten hybriden Modelle in Ungarn 2012 und Spanien 2014, erhebliche organisatorische Veränderungen seit 2000 in Frankreich (Kammerfusionen, Umstellung der Finanzierung) bis hin zur konstitutionellen Aufwertung der österreichischen Wirtschaftskammer im Jahr 2007.[6] Die Stärke des Wandels wurde ordinal skaliert (stark, mittel, schwach). Da mit der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft das bisherige Ressourcenallokationsprinzip im Kern getroffen ist – nach der Abschaffung tritt die weit überwiegende Zahl bisheriger Mitglieder unmittelbar aus (*Medina/Molins* 2017) – ist hier der größte Veränderungsgrad zu konstatieren. Den Gegenpol bildet eine mögliche Aufwertung der CoC. In Österreich wurde die Verfassung 2007 im Sinne einer Garantie der Selbstverwaltung geändert. Es handelte sich hier um einen konstitutionellen Schutz einer etablierten Institution des ‚Austro-Korporatismus' angesichts des Aufstieg der FPÖ als ‚Anti-Establishment-Partei', die ansonsten wenig veränderte (*Karlhofer* 2017, S. 246-248; *Zellenberg* 2015). Schlussendlich ist also lediglich eine schwache

Veränderung zu konstatieren. In immerhin sechs Kammersystemen hat es aber seit 1995 einen starken, in zwei weiteren einen mittleren, durch Organisationsreformen geprägten institutionellen Wandel gegeben.

Tabelle 2: Institutioneller Wandel der Chambers of Commerce in den EU-Mitgliedstaaten seit 1995

Institutionelle Veränderungen	**Grad der institutionellen Veränderungen**	**Staaten**
Abschaffung Pflichtmitgliedschaft	Stark	Slowakei, Slowenien
Abschaffung Pflichtmitgliedschaft, Wiedereinführung einer Pflichtregistrierung		Griechenland, Spanien, Ungarn
Abschaffung Pflichtbeiträge, Pflichtregistrierung, Zusammenlegung mit staatlicher Verwaltung		Niederlande
Kammerfusionen, Regionalisierung und Reduktion der staatlichen Finanzzuweisungen	Mittel	Frankreich, Italien
Kammerfusionen, Einhegung der Interessenartikulation	Schwach	Deutschland
Konstitutioneller Schutz der funktionalen Selbstverwaltung		Österreich

Quelle: *Eurochambres* 2010; *Heyne* 2011; *CCI* 2014; *Sack* 2017.

5 Kontextbedingungen des institutionellen Wandels

Nachfolgend sollen die Erklärungsfaktoren des institutionellen Wandels von CoC identifiziert werden. Die Literatur zum Wandel von Wirtschaftsverbänden diskutiert im Wesentlichen zwei Kontextbedingungen, die auch für die CoC als Organisationen gewerblicher Unternehmen relevant sind: Erstens ist der strukturelle Wandel in der Unternehmenslandschaft für die Mitgliedschaftslogik relevant. Dieser ist durch zweierlei gekennzeichnet, nämlich durch eine *Polarisierung der Unternehmensstruktur* im Zuge neuer kapitalistischer Produktions- und Akkumulationsmodelle (*Traxler/Huemer* 2007; *Silvia/Schroeder* 2007). Diese besteht im Wesentlichen darin, dass der Anteil der Kleinst- und Kleinunternehmen steigt, sich aber zugleich Umsätze, Erträge und Beschäftigte auf wenige transnational tätige Konzerne konzentrieren (vgl. *Deutsche Bank Research* 2014; *O'Brien/Williams* 2014). Dazu kommt die Auflösung und *Verschiebung der bisherigen Branchengrenzen* durch den technologischen Wandel (Digitalisierung), wie er sich etwa in der Automobilproduktion, aber auch bei den Energienetzen zeigt (*Kohler-Koch* 2016). Für die öffentlich-rechtlichen Kammern bedeutet dies, dass sich eine zahlenmäßig große Mitgliedergruppe herausbildet, die wenig oder keine Beiträge zahlt, aber Wahlrechte und Dienstleistungen beansprucht, während zugleich eine kleine, aber finanzstarke Mitgliedschaftsgruppe besteht, die auf die Leistungserbringung und Interessenvertretung der CoC nicht angewiesen ist (Zellenberg 2017, S. 218-220). Zugleich entsprechen die bisherigen, an den traditionellen Wirtschaftssektoren orientierten Wahlgruppen bei den Vollversammlungen in deutlich geringerem Maße der tatsächlichen Branchenentwicklung. Zweitens macht (nicht nur) der Population Ecology-Ansatz (*Lowery/Gray* 1995); darauf aufmerksam, dass die Landschaft der Wirtschaftsverbände zunehmend dichter besiedelt wird. Darin haben spezielle Interes-

sen vertretende Assoziationen, Unternehmen und Public Affairs Agenturen einen relativen Lobbyvorteil gegenüber generalistisch auftretenden Vereinen und Körperschaften, da sie eine thematisch begrenzte Einflussnahme mit spezifischen Ressourcen gegenüber der Politik verbinden können. In dieser zunehmend verdichteten Population der Verbände haben also CoC, die das regionale Gesamtinteresse der Wirtschaft vertreten, einen relativen strategischen Nachteil und erfahren eine Schwächung ihrer Interessenvertretungsfunktion (*Lowery* u.a. 2012; Bernhagen 2017).

Für öffentlich-rechtliche Kammern ist überdies die Entwicklung politischer Parteien von Bedeutung, da die Parlamente über die jeweiligen Kammergesetze und damit über den institutionellen Wandel entscheiden (können). Die europäische Parteienlandschaft hat sich nicht nur deutlich pluralisiert, sondern erfährt (als Teil dieser Entwicklung) den Aufstieg von ‚neuen' Parteien, die sich gegen die bisherigen Eliten und Einrichtungen positionieren und diese kritisieren (*Decker* 2016; *Hernández/Kriesi* 2016). Mit eine ‚Anti-Establishment Politik' kann eine gegen die Kammerpflichtmitgliedschaft gerichtete Programmatik einhergehen (*Strausz/Zachar* 2010; *Zellenberg* 2015).

Der Kontext der Kammerentwicklung ist also durch einen Strukturwandel in der Mitgliedschaft, Herausforderungen für die Interessenvertretung und eine ungünstige Pluralisierung der Parteienlandschaft geprägt. Wie und ob diese (oder nicht auch andere) Bedingungen wechselseitig interagieren (können), wird anhand von drei exemplarischen Fallstudien vertieft.

6 Institutioneller Wandel in Ungarn, Frankreich und Deutschland

Die historische Ausgangslage der Kammersysteme der drei Länder ist insofern ähnlich, als sie eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Tradition von Industrie- und Handelskammern mit Pflichtmitgliedschaft seit Ende des 19. Jahrhundert aufweisen. Sie stehen in der Verwaltungs- und Rechtstradition einer „legalist administrative culture" (*Kuhlmann/Bouckaert* 2016, S. 8). Das öffentlich-rechtliche Kammersystem wurde in Ungarn 1868, in Frankreich 1898 und in Deutschland 1848 (in Preußen) und 1897 (im damaligen deutschen Reichsgebiet) etabliert. Diese Tradition wurde nach den markanten historischen Einschnitten der totalitären bzw. autokratischen Herrschaft jeweils restauriert; in Deutschland 1956 mit dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) und in Ungarn 1994 mit dem Wirtschaftskammergesetz (GA. XVI./1994). Es liegt auf der Hand, dass die vier Dekaden währende autokratische Herrschaft und die anschließende turbulente Transformation andere Bedingungen der Kammerentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Staaten schufen.[7]

6.1 Politics und starker Wandel – Das Beispiel Ungarn

Die Entwicklung des ungarischen Kammersystems steht beispielhaft für einen grundlegenden Wandel im Sinne der Abschaffung der zuvor existierenden Pflichtmitgliedschaft (Tab. 1), der durch eine politics-getriebene Dynamik geprägt ist und mit dem Aufstieg einer ‚Anti-Establishment Partei' verbunden ist. Maßgeblich sind hier majoritär geprägte parteipolitische Strategien.

1994 wurde in der Tradition des öffentlich-rechtlichen Kammersystems die Pflichtmitgliedschaft für Unternehmen wieder eingeführt. Allerdings hatte die ungarische Regierung die Kammern finanziell nicht ausgestattet, so dass es 1994/95 zu der Situation kam, dass die Mitglieder einem Kontributionszwang unterlagen, ohne dafür erkennbare Gegenleistungen zu erhalten. Dies führte zu erheblicher Unzufriedenheit bei den ungarischen Unternehmen (*Zachar/Strausz* 2014, S. 208-209; *Zachar* 2017, S. 147-148). Diese wurde von der national-konservativen FIDESZ[8] wahlkampfstrategisch genutzt. Diese mobilisierte im Wahlkampf 1998 mit deutlicher Kammerkritik, um so die Unterstützung der klein- und mittelständischen Unternehmer/innen an der Wahlurne zu gewinnen (*Strausz/Zachar* 2010, S. 241-243). Nach der gewonnenen Wahl verabschiedete das ungarische Parlament 1999 ein Gesetz (CXXI./1999), mit dem die Struktur des Kammersystems an zwei entscheidenden Stellen verändert wurde. Zunächst wurden die Handwerkskammern, die bisher – ähnlich wie in Deutschland und Frankreich – institutionell eigenständig gewesen waren, in die Handels- und Industriekammern integriert. Darüber hinaus wurden die Pflichtmitgliedschaft von Unternehmen in der Kammer abgeschafft und bislang übertragene öffentliche Verwaltungsaufgaben bei Wirtschaftsförderung und Außenhandel einkassiert. Die Organisationen behielten zwar ihren öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus. Auch blieb ihnen die „Wahrnehmung der Gesamtinteressen" der Gewerbetreibenden vorgeschrieben (GA. CXXI./1999. § 9). Sie verloren aber Mitglieder und Aufgaben. Von den zuletzt registrierten 727.384 Unternehmen verblieben nach Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft lediglich 29.523 im Jahr 2000; ganz überwiegend handelte es sich dabei um Großunternehmen bzw. deren Tochtergesellschaften oder Filialen von transnationalen Firmen. Die klein- und mittelständischen Unternehmen verließen die Kammer. Sie traten auch keinem anderen Unternehmensverband bei (*Zachar* 2009; *Strausz/Zachar* 2010; *Reutter/Träger* 2012, S. 786-787; *Zachar* 2017, S. 148). Im Jahr 2012 wurde dann eine Pflichtregistrierung von Unternehmen bei den Kammern eingeführt, mit der jedoch keine Mitgliedschaftsrechte einhergingen (*Zachar/Strausz* 2014; Zachar 2017, S. 150). Das Outcome der Entwicklung wurde mit der Neuerung nicht wesentlich verändert; es blieb bei einem grundlegenden institutionellen Wandel in Ungarn.

Die Handels- und Industriekammern wurden durch die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft 1999 faktisch bedeutungslos, obwohl im ungarischen Wirtschaftsministerium deren Zweck und die Übertragung von Aufgaben durchaus positiv gesehen wurden (*Strausz/Zachar* 2010, S. 242-245). Ausschlaggebend für diesen grundlegenden institutionellen Wandel waren insbesondere politische Erwägungen: Zunächst nutzte die FIDESZ die Unzufriedenheit klein- und mittelständischer Unternehmen erfolgreich zur Wählerstimmenmaximierung. Zudem wurde das hauptamtliche Personal der Kammern von der FIDESZ-Regierung dem alten ‚Establishment' und der nunmehrigen Opposition zugeordnet. Mit der Kammerreform sollte eine Bastion der politischen Gegner geschliffen werden.

Die weit gehende Schwächung der funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft folgte dabei einem Mechanismus der majoritären Politisierung. Dieser ist dadurch geprägt, dass die bei Wahlen erfolgreichen Parteien als „revenue maximizing rulers" (*Geddes* 2009, S. 325) im Rahmen einer Strategie des Machterhalts darauf aus sind, die Kontrollinstanzen der Exekutive zu beschränken, also etwa die Verfassungsgerichte, Medien und zivilgesellschaftliche Assoziationen (*Rubio/Goretti* 1996; *Dresden/Howard* 2016). Ungarn hat sich hier nicht nur generell in Richtung eines Majoritanismus entwi-

ckelt (*Bertelsmann Transformation Index* 2016, S. 6-7). Im konkreten Fall der Kammern zeigt das FIDESZ-Regime keine Bereitschaft organisierte Selbstregulierung durch gesellschaftliche Gruppen zu dulden (*Strausz/Zachar* 2010; Zachar 2017, S. 159-160).

6.2 Verwaltungsreformen und mittlerer Wandel – Das Beispiel Frankreich

Das öffentlich-rechtliche Kammersystem Frankreichs gehört neben Italien zu denjenigen Fällen, die einen erkennbaren, durch Organisationsreformen geprägten, jedoch nicht grundlegenden (im Sinne der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft) institutionellen Wandel erfahren haben (Tab. 1). So wurden der regionale Zuschnitt der Kammerbezirke und die Finanzierung deutlich verändert.

Die konkrete Veränderungen für die französischen *Chambres de commerce et d'industrie (CCI)* wurden bereits in den 1990er Jahren eingeleitet. Sie gewannen aber erst nach der Jahrhundertwende im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise und der aktuellen Regionalreformen an Dynamik. Wesentlich sind drei Rechtsakte, nämlich das Gesetz zur Förderung klein- und mittelständischer Betriebe von 2005 (2005-882, 2.8. 2005), das Gesetz von 2010 bezüglich des Kammernetzwerkes (2010-853, 23.7.2010) und die Rechtsverordnung zum Kammernetzwerk von 2015 (2015-1540, 26.11.2015), die Bezug nimmt auf das Gesetz zur territorialen Neuordnung der Republik (*Loi NOTRe*, *2015-991, 7.8.2015*). Mit diesen drei Rechtsakten fand eine deutliche Kompetenzverlagerung von den lokalen auf die regionalen CCI statt. Letztere entscheiden nunmehr über die Aufgaben und Finanzierung der funktionalen Selbstverwaltung. Die maßgeblichen Entscheidungskompetenzen wurden in den letzten zehn Jahren innerhalb des französischen Kammersystems nach oben verlagert (*Kluth* 2011; *Chupin* 2011, S. 17-25). Gleichzeitig waren die Kammern mit einem Einnahmerückgang konfrontiert, der sich einerseits daraus ergab, dass die staatlichen Zuweisungen über Zielvereinbarungen absteigend gestaffelt wurden, um von den Kammern einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung des staatlichen Gesamtetats einzuholen. Andererseits verloren die CCI wesentliche Infrastrukturaufgaben, insbesondere im Bereich des Flughafenmanagements. Dadurch verringerten sich ihre Einnahmen zusätzlich (*Assemblée Nationale* 2015, S. 36-38; S. 47-54). Auch wenn die Pflichtmitgliedschaft und allgemeine Aufgabenbeschreibung grundsätzlich erhalten blieb, kann man als Outcome des Reformprozesses festhalten, dass sich die Kammern von einer staatlich geförderten Assoziation lokaler Notablen (*Offerlé* 2009, S. 38), in der neben der lokalen Wirtschaftsförderung die soziale Vergemeinschaftung maßgeblich war, zu einer regionalen staatsnahen Entwicklungsagentur mit der Aufgabe entwickelte, clusterorientierte Wirtschaftsförderung zu betreiben. Davon zeugen, neben den Kompetenzverlagerungen auf die regionale Ebene, auch die häufigen Fusionen der lokalen Kammern (*Sénat* 2016, S. 13-14).

In Frankreich setzt der Legitimationsschwund bei den Mitgliedern bereits Ende der 1980er Jahre ein. Er zeigt sich in einem erheblichen Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Kammern (*Chupin* 2011, S. 37-38) und wird auf die schlechte Leistungserbringung der CCI zurückgeführt (*Eggrickx* 1999, S. 152; *Sénat* 2014, S. 12). Die auch aus Sicht exekutiver Akteure (beispielsweise des Wirtschaft- und Finanzministeriums) und des Rechnungshofs ungenügende Performanz der französischen Kammern lässt sich an einem Beispiel der Leistungserbringung nachvollziehen, nämlich dem Betrieb der Pro-

vinzflughäfen. 1933 waren die CCI per Gesetz als alleinige Konzessionäre der französischen Provinzflughäfen bestimmt worden. Dies war ihr spezifisches Monopol in der Leistungserbringung. Ab 1997 wurde das Flughafenmanagement neu ausgerichtet. Mit der Dezentralisierungsreform 2004 wurde das Eigentum der Flughäfen (nicht ihr Betrieb) auf die jeweiligen territorialen Ebenen übertragen. 2005 wurde es ermöglicht, die Betriebsführung von Flughäfen im Wettbewerb an gemischtwirtschaftliche Gesellschaften und private Konsortien zu vergeben. Hintergrund der Reformen war das chronische Finanzdefizit der Flughäfen, das ausdrücklich auf ein schlechtes Vertragsmanagement der CCI zurückgeführt wurde (*Cour des Comptes* 2008; 2015). Diese Reform führte dazu, dass sich die Anzahl der Flughäfen, die von den CCI betrieben wurden, von 121 im Jahr 2002 auf 68 im Jahr 2016 verringerte.

Auf den Leistungsabfall der öffentlich-rechtlichen Kammern reagierten die französischen Regierungen unterschiedlicher Couleur im Zeitverlauf mit der Einführung wettbewerblicher Verfahren. Sie setzten mit dieser administrativen Strategie die Kammern unter Druck, verringerten ihre Dependenz bei der Leistungserbringung und veränderten so das Delegationsverhältnis zwischen Staat und Kammern grundlegend. Für die veränderte Finanzierung der CCI erwies sich die Einführung von Zielvereinbarungen zwischen Regierung und Kammern als prägend. 2013 wurden mit einem Vertrag zwischen den CCI und der französischen Regierung (*contrat d'objectif et performance, COP*) die Beziehungen zwischen Staat und Kammern kontraktualisiert und auf Anreize umgestellt. Analoge Verträge gibt es mittlerweile auf der regionalen Ebene. Zusätzlich wurde den Kammern im Zuge der französischen Fiskalkrise ein gestaffelter Finanzbeitrag zur Haushaltskonsolidierung abverlangt (*Assemblée Nationale* 2015).

Parallel mit der kontraktuell ausgerichteten Umstellung der Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Staat und CCI liefen Territorial- und Kompetenzreformen. Mit dem Gesetz von 2010 zur neuen Kompetenzverteilung im Kammernetzwerk (2010-853, 23.7.2010), der entsprechenden Rechtsverordnung von 2015 (2015-1540, 26.11.2015) und dem Gesetz zur territorialen Neuordnung der Republik (*Loi NOTRe*, *2015-991, 7.8.2015*) erfolgte eine grundlegende Neuausrichtung in dem bis dato durch die lokalen Kammern geprägten System: Die Ressourcen und Kompetenzen wurden bei den regionalen Kammern konzentriert, die territorial deckungsgleich mit den französischen Regionen sein sollen. Ausschlaggebend war in diesem Zusammenhang, dass sich das Kammersystem an den Vorgaben der staatlichen Territorialreformen anzupassen hatte (*Kuhlmann* 2009), um die gebietskörperschaftliche Kongruenz zu wahren.

Im Rahmen der Prinzipal-Agenten Beziehungen zwischen der Regierung und den französischen CCI zeigt sich insgesamt eine Dynamik, die ganz maßgeblich davon geprägt ist, dass die Regierungen einerseits durch eine kontraktuell und wettbewerblich orientierte Verwaltungspolitik (*Hood* 1991; *Vincent-Jones* 2006) ihre Abhängigkeit von den Kammern (und ihrer als nicht hinreichend wahrgenommenen Leistungserbringung) verringern und diese zugleich im Zuge der territorialen Staatsreformen dominieren. Maßgeblich ist hier die Logik staatlicher Verwaltungsreformen in Kombination neuer Wettbewerbspolitik (*Gualmini/Schmidt* 2013, S. 359-369; *Marćou* 2016).

6.3 Mitgliedschaft und schwacher Wandel – Das Beispiel Deutschland

Wie eingangs anhand des Beschlusses des BVerfG deutlich wurde, steht das deutsche Kammersystem eher für institutionelle Stabilität als für Wandel, da die Pflichtmitgliedschaft bestätigt wurde. Jedoch hat das BVerfG hinsichtlich der Formulierung des Gesamtinteresses der regionalen Wirtschaft nicht allein eine „Argumentation mit sachbezogenen Kriterien", sondern auch – das ist die Neuerung – die Darstellung von Minderheitenpositionen festgelegt, also einen Minderheitenschutz (1 BvR 2222/12; 1 BvR 1106/13, Rd. 110-113). In der Funktion der Interessenaggregation und -artikulation zeigt sich dementsprechend ein schwacher institutioneller Wandel. Dieser wurde durch breite Klagetätigkeit einer – im europäischen Vergleich wohl einzigartigen – kammerkritischen Bewegung induziert.[9] Die einhergehende Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte (*BVerwG* C 20.09, 23.6.2010; *Verwaltungsgericht Hamburg* 17 K 4043/14, 25.11.2015, *BVerwG* 10 C 4.15, 23.3.2016; *Möllering* 2010) legte fest, dass die politischen Stellungnahmen an die konkreten Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft, an einen sachlich-abwägenden Ton und an interne Deliberation (inkl. der Kenntlichmachung von Minderheitenpositionen) gebunden seien. Die Interessenvertretungsfunktion der IHKn wurde damit juristisch deutlich eingehegt.

Diese kammerkritische Bewegung entstand Mitte der 1990er Jahre. In Deutschland kam es 1992 zu einer gesetzlichen Änderung des IHK-Beitragsrechts, durch die bislang beitragsfreie Mitglieder, überwiegend Kleingewerbetreibende[10], in die Kammerfinanzierung einbezogen wurden. Nunmehr erfuhren sie unmittelbar einen bislang nicht realisierten Kontributionszwang. In der Folge wurde die Pflichtmitgliedschaft von Teilen der Mitgliedschaft offen in Frage gestellt und politisiert. 1995 gründete sich beispielsweise in Dortmund der bundesweit tätige Verein „IHK-Verweigerer", der seit 1996 als Bundesverband für freie Kammern firmiert (*Bundesverband für freie Kammern* 2016). Dieser forderte eine Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in Industrie-, Handels- und Handwerkskammern und etablierte sich in den 2000er Jahren als ernstzunehmenden Opposition gegen die IHKn (*Sack/Schroeder* 2017, S. 100-101).

Dieser Verband propagierte einen grundlegenden Wandel des öffentlich-rechtlichen Kammersystems, insbesondere durch die Abschaffung von Mitglieds- und Beitragspflicht, dann aber auch durch die Forderung nach der Einführung von transparenter Berichterstattung und Rechenschaftslegung der IHKn und Demokratisierung der Beratungsprozesse in den Kammergremien. Neben einer permanenten und skandalisierend geprägten Berichterstattung verfolgte der Verband drei Strategien: Erstens wurde auf die politischen Parteien Einfluss genommen. Diese Strategie resultierte darin, dass von unterschiedlichen politischen Parteien mehr Effizienz und Transparenz der Kammertätigkeit gefordert wurde (*Sack/Schroeder* 2017, S. 100-101). Jedoch wurde die Schwelle der Formierung einer parlamentarischen Mehrheit zur Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft deutlich nicht überwunden. Dafür war zweierlei ausschlaggebend. So gab und gibt es einen parteiübergreifenden programmatischen Konsens, die funktionale Selbstverwaltung der Wirtschaft als vorzugswürdig gegenüber einer rein staatlichen oder rein marktlichen Leistungserbringung zu sehen. Darüber hinaus existiert ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis: Die Kammern sind die „zuständigen Stellen" (BBiG § 71) bei der Dualen Berufsausbildung. Es handelt sich hier um ein wesentliches Element des deutschen koordinierten Kapitalismus, das sich im internationalen Vergleich als erfolgreich erwiesen hat (*Busemeyer/Trampusch* 2011, S. 425). Die deutschen poli-

tischen Parteien scheuen das Risiko, durch die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft ein etabliertes institutionelles Arrangement anzugehen und in der Folge ggf. für höhere Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsmängel verantwortlich gemacht zu werden.

Die zweite Strategie des kammerkritischen Verbands bestand in der Unterstützung lokaler ‚Oppositionsgruppen', das heißt von Unternehmer/innen, die sich bei Vollversammlungswahlen als Alternative zur bisherigen Tätigkeit der jeweiligen IHK zur Wahl stellten: Dies erfolgte beispielsweise in Berlin, Kassel und Schwerin. Besonders war hier die Vollversammlungswahl der Handelskammer Hamburg im Februar 2017. Bei dieser gewannen die als Kammerkritiker „Wir sind die Kammer" angetretenen Kandidat/innen 55 von möglichen 58 Sitzen. Zugleich hatte sich die Wahlbeteiligung deutlich erhöht, nämlich auf 17,6% gegenüber 9,6% in 2014. Es fand also eine lokale Politisierung der funktionalen Selbstverwaltung statt.

Die dritte Strategie bestand in der bereits skizzierten Klagetätigkeit, die dahingehend erfolgreich war, dass die Interessenartikulation der IHKn eingehegt worden ist. Sie hat sich jedoch im Sinne des eigentlichen politischen Ziels (Abschaffung des Beitragszwangs) nicht durchgesetzt.

Der schwache institutionelle Wandel des deutschen öffentlich-rechtlichen Kammersystems ist wie folgt zu erklären: Auf seiner dynamischen Seite (Wandel) sind die Organisierung von klein- und mittelständischen Unternehmen und die strategischen Kompetenzen der kammerkritischen Bewegung prägend. Auf seiner stabilisierend-pfadabhängigen Seite wird die Entwicklung durch den großen programmatischen Konsens bei den deutschen Parteien hinsichtlich der Delegation der Leistungserbringung und der (einhergehenden) Dependenz von der funktionalen Selbstverwaltung bei politisch kritischen Gütern (vor allem der Dualen Berufsausbildung) bestimmt. Anders als in Frankreich hat es keine Neubestimmung der Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen Regierung und funktionaler Selbstverwaltung gegeben.

7 Politics, Verwaltungsreformen und Mitgliedermobilisierung – Mechanismen des institutionellen Wandels

Der explorative „diverse cases"-Vergleich hat die Unterschiedlichkeit der Dynamiken in den EU-Mitgliedstaaten hervorgehoben. Die Fälle stehen beispielhaft für drei unterschiedliche Ausprägungen des institutionellen Wandels öffentlich-rechtlicher CoC in Europa und zugleich für unterschiedliche Kombinationen von Einflussfaktoren.

Bei aller Unterschiedlichkeit zeigt sich in allen drei Ländern eine gemeinsame Ausgangsbedingung des institutionellen Wandels, nämlich der (partielle) Rückgang der Unterstützung für die CoC in Teilen der Mitgliedschaft. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft ist ein Exit nicht möglich (*Traxler* 1986: 175). Die Artikulation der Unzufriedenheit kann über interne Voice, also die Nutzung der Kommunikationsmöglichkeiten in den gewählten Gremien der funktionalen Selbstverwaltung, oder die Politisierung der Pflichtmitgliedschaft in dem Sinne erfolgen, dass für eine Austrittsmöglichkeit mobilisiert wird (*Sack/Fuchs* 2016; s.a. *Hirschman* 2004). Da die CoC als Agenten von Parlament und Regierung (als Prinzipale) mit der „participation in public policy" (*Traxler* 2010, S. 161) beauftragt worden sind, sind die politischen Parteien und die Exekutive ebenfalls relevant für die Artikulation etwaiger Unzufriedenheit.

Die drei Fälle zeigen nun unterschiedliche externe und interne Artikulationen der Unzufriedenheit. In Ungarn war es eine politische Partei, welche den weiteren Prozess bestimmte, in Frankreich waren es die Regierungen mit parteipolitisch unterschiedlicher Couleur und in Deutschland eine kammerkritische Bewegung. Davon ausgehend zeigen die drei Fälle drei unterschiedliche Dynamiken:

Der *politics-getriebene Mechanismus* ist dadurch gekennzeichnet, dass die schlechte Leitungserbringung der Kammern zur Unzufriedenheit eines bestimmten Elektorats führt und diese von einer politischen populistisch agierenden ‚Anti-Establishment-Partei' zwecks Wählerstimmenmaximierung genutzt wird. Nach Gewinn der politischen Mehrheit wird eine Strategie des Majoritanismus verfolgt (*Dresden/Howard* 2016), mit der die Elite der siegreichen Partei den Machterhalt durch die Konzentration der exekutiven Ressourcen, die Minimierung der Kontrolle der Exekutive (etwa durch Justiz und Medien) und die Einschränkung gesellschaftlicher Assoziationen und Körperschaften anstrebt.

Im *verwaltungsreform-getriebenen* Mechanismus sind die Prinzipal-Agenten Beziehung und die konkrete Delegationsbeziehung ausschlaggebend (*Jensen/Meckling* 1976; *Ebers/Gotsch* 2014). Die Unzufriedenheit mit den Kammern wurde zunächst durch eine Veränderung der Dependenzbeziehung bearbeitet, insofern das Leistungserbringungsmonopol der Agenten (Kammern) durch die Einführung von Wettbewerb abgeschafft wurde. In einem zweiten Schritt wurden finanzielle Anreizmechanismen eingeführt (*Holmstrom/Milgrom* 1991, Vincent-Jones 2006). Prägend für die Transformation war schließlich, dass die Kammerreformen ein Element unter anderen der generellen territorialen Staatsreform waren, sich also an dessen grundsätzliche Logik anzupassen hatten. Entscheidend sind die staatlichen Verwaltungsreformstrategien, die teilweise intentional auf die Performanz der Kammern reagieren, teilweise aber der Eigenlogik von Territorialreformen und dem Prinzip der Kongruenz körperschaftlicher Räume folgen.

Im *mitglieder-getriebenen* Mechanismus zeigt sich die soziale Polarisierung der Mitgliedschaft durch die Konstitution eines organisationsinternen „aufständischen" „Agenten des Wandels", welcher „consciously seek to eliminate existings institutions or rules […] by actively and visibly mobilizing against them" (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 23). Die assoziative Organisationsfähigkeit, das Bewusstsein, politisch etwas ausrichten zu können (political efficacy) und die strategischen Kompetenzen der Verbandsführung sind die wesentlichen Momente der Dynamik. Diese organisationsinternen „Agenten des Wandels' sind aber auf Resonanz sowohl im politischen als auch im juridischen Raum angewiesen.

Politics, Verwaltungsreform und Mitglieder – Fazit

Warum kommt es zu institutionellem Wandel der öffentlich-rechtlichen Kammersysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union? Dies war die Ausgangsfrage des Artikels. Dabei sind die unterschiedlichen Ausprägungen des Wandels erklärungsbedürftig. Im Anschluss an den Überblick über die Veränderungen wurde ein „diverse cases"-Vergleich durchgeführt, um die Reformen erklären zu können (*Beach/Pedersen* 2013, S. 18-21). Der radikale institutionelle Wandel des ungarischen Kammersystems (Abschaffung der Mitgliedschaft) folgte dabei einer politics-getriebene Dynamik, in

der die Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung der Organisation mit dem Wahlkampfkalkül einer konservativ-nationalistischen Partei, deren Wahlsieg und deren majoritär geprägten Strategie kombiniert wurde, die exekutiven Befugnisse (auch in der Wirtschaftspolitik) zu konzentrieren und gesellschaftliche Assoziationen zu marginalisieren. Die in einem mittleren Grad ausgeprägten Veränderung des französischen Kammersystems folgen einer Verwaltungsreformdynamik, in der die Unzufriedenheit mit der Leistungserbringung von den Regierungen durch die Einführung von Wettbewerbs- und Anreizmechanismen strategisch bearbeitet wird und die CCI zugleich an die staatlichen Territorialreformen angepasst werden. Damit veränderten sich Aufgaben, Zuschnitt und Machtressourcen, aber die Pflichtmitgliedschaft blieb grundsätzlich erhalten. Der schwache institutionelle Wandel des deutschen Kammersystems ist insofern pfadabhängig, als die maßgeblichen politischen Parteien einen programmatischen Konsens zur polyzentralen Verwaltungsstruktur aufweisen und insbesondere die Duale Berufsausbildung die Kammern als wesentliche Leistungserbringer beinhaltet. Dynamisiert wurden die deutschen IHKn durch eine mitglieder-getriebene Dynamik, in der die politischen Kompetenzen eines kammerkritischen Interessenverbands mit der Resonanz bei den (Verwaltungs-) Gerichten kombiniert wurden.

Mit dem Vorgehen in zwei Schritten (quantitativer Überblick, „diverse cases"-Vergleich) wird insofern ein Fortschritt in der Forschung zur funktionalen Selbstverwaltung markiert, als diese europäisch vergleichende Empirie bislang ebenso wenig vorlagen wie Einsichten in die drei genannten Mechanismen. Allerdings sind auch die Grenzen des Vorgehens zu markieren. Dieses hat insbesondere die Varianz der Kammerentwicklung betont und induktiv Mechanismen identifiziert. Zur Validierung der benannten Mechanismen stehen theorietestenden Fallstudien aus, mit denen geklärt werden kann, ob die benannten Erklärungsfaktoren auch in anderen Kombinationen mit ähnlichen oder unterschiedlichen Ergebnissen vorkommen können.

Anmerkungen

1 Das Jahr 1995 wurde als ein Zeitpunkt gewählt, an dem die erste institutionelle Konsolidierung in den mittel- und osteuropäischen Staaten erfolgt war.

2 Diese wurden vom Autor 2016 aktualisiert.

3 Im Projekt „Stability and Change of Commerce in European Comparison" wurden der länderspezifische institutionelle Wandel in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Polen, Spanien und Ungarn von Patrick Bernhagen, Robert J. Bennett, Ferdinand Karlhofer, Urszula Kurczewska, Ivàn Medina, Joquim Molin, Christine Quittkat, Karsten Ronit, Detlef Sack, Péter Krisztián Zachar und Ulrich Zellenberg bearbeitet. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft wird für die Finanzierung gedankt. Die Ergebnisse des Projekts sind nachzulesen in *Sack* 2017.

4 Der öffentlich-rechtliche Status kann zu Vorteilen bei der Zuweisung öffentlicher Aufgaben, steuerrechtlichen Behandlung und Beteiligung an Konsultationen der Exekutive und Legislative führen.

5 Im Beobachtungszeitraum wurde aber in Serbien ein öffentlich-rechtliches Kammersystem etabliert.

6 Nicht ersichtlich sind in Tab. 2 jene Fälle mit erfolglosen Initiativen für einen institutionellen Wandel. So gab es im Beobachtungszeitraum seit 1995 sowohl in Großbritannien als auch in Polen Bestrebungen, eine Pflichtmitgliedschaft für CoC einzuführen, die jedoch in den konservativ-säkularen Parteien nicht akzeptiert, vor allem aber von den existierenden Wirtschaftsverbänden bekämpft wurden.

7 Die besonderen Schwierigkeiten der mittel- und osteuropäischen CoC bestanden während der politökonomischen Transformation darin, dass sie erstens mit erheblichen politischen Turbulenzen im Sinne der häufigen Neugründung von Parteien und Regierungswechseln wie auch mit wechselnden wirtschaftspolitischen Prioritäten befasst waren. Zudem waren ihre Mitgliedschaft und ihre Kunden, also die Unternehmen, mit der Etablierung in einem unsteten Markt konfrontiert und dabei auch einem ra-

schen Wandel von Erfordernissen an die Dienstleistungserbringung unterworfen (*Möllering* 2003; *Vambery/Mayer* 2005; *Crowley/Stanojevic* 2011; *Zachar/Strausz* 2014).

8 Fiatal Demokraták Szvetsége, Bund junger Demokraten

9 Es gibt für andere europäische Länder keine Hinweise darauf, dass Unzufriedenheit bei den Kammermitgliedern zu einer ähnlichen themenspezifischen Bewegung bzw. einem Verband geführt hat.

10 In der durch Kleinunternehmen geprägten sozialen Struktur der Mitgliedschaft zeigt sich die oben genannte Polarisierung zwischen Unternehmen.

Literatur

Assemblée Nationale, 2015: Rapport d'Information. No. 3064. Mission d'evaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, Paris

Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun, 2013: Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press

Bennett, Robert J., 2011: Local business voice. The History of Chambers of Commerce in Britain, Ireland, and revolutionary America, 1760-2011, New York: Oxford University Press

Bertelsmann Stiftung, 2016: Transformation Index BTI 2016. Political Management in International Comparison, Gütersloh

Bundesverband für freie Kammern (bffk), 2016. Online verfügbar unter: http://www.bffk.de, Stand: 27.02.2017.

Busemeyer, Marius R./Trampusch, Christine, 2011: Comparative Political Science and the Study of Education, in: British Journal of Political Science, 41(2), S. 413-443.

CCI France, 2014: Note sur la situation des réseaux CCI européens de droit public, Paris

Chupin, Christian, 2011: Chambres de commerce et d'industrie. Un nouveau départ? Paris: La Documentation francaise

Cour de Comptes, 2008: Rapport public thématique. Les Aeroports francais face aux mutations du transport aerien, Paris

Cour de Comptes, 2015: Le Rapport Public Annuel 2015. Tome II. L'organisation, les missions, les résultats, Paris

Crowley, Stephen/Stanojevic, Miroslav, 2011: Varieties of Capitalism, Power Resources, and Historical Legacies. Explaining the Slovenian Exception, in: Politics & Society, 39(2), S. 268-295.

Decker, Frank, 2016: Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Deutsche Bank Research, 2014: Unternehmensdemographie und -dynamik in Europa. Aktuelle Trends in der Unternehmenslandschaft, Frankfurt a.M.

Dresden, Jennifer Raymond/Howard, Marc Morjé, 2016: Authoritarian backsliding and the concentration of political power, in: Democratization, 23(7), S. 1122-1143.

Dür, Andreas/Bernhagen, Patrick/Marshall, David, 2015: Interest group success in the European Union. When (and why) does business lose?, in: Comparative Political Studies, 48(8), S. 951-983.

Eberhard, Harald/Zellenberg, Ulrich E. (Hrsg.), 2014: Kammern in einem sich wandelnden Umfeld, Wien: Jan Sramek Verlag

Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried, 2014: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: *Kieser, Alfred/Ebers, Mark* (Hrsg.), Organisationstheorien, Stuttgart: Kohlhammer, S. 195-255.

Eggrickx, Ariel, 1999: Un exemple type d'organisation incôntrolable, paradoxalement contrôlée. Le cas des chambres de commerce et d'industrie, in: Comptabilité – Contrôle – Audit, 5(2), S. 151-170.

Eurochambres, 2010: Facts and Figures about Eurochambres' Network, Brüssel

Eurochambres, 2016: The Association of European Chambers of Commerce and Industry, Brüssel. Online verfügbar unter: http://www.eurochambres.eu/objects/3/Files/EUROCHAMBRES_Plaquette_2015.pdf, Stand: 02.09.2016.

Geddes, Barbara, 2009: What causes democratization?, in: *Boix, Carles/Stokes, Susan Carol* (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative politics, Oxford: Oxford University Press, S. 317-339.

George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge/Mass.: MIT Press (BCSIA Studies in International Security)

Gerring, John, 2010: Causal Mechanisms: Yes, but …, in: Comparative Political Studies, 43(11), S. 1499-1526.

Gualmini, Elisabetta/Schmidt, Vivien A., 2013: State transformation in Italy and France. Technocratic versus political leadership on the road from non-liberalism to neo-liberalism, in: *Schmidt, Vivien A./Thatcher, Mark* (Hrsg.), Resilient Liberalism in Europe's Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press, S. 346-373.

Hedström, Peter/Ylikoski, Petri, 2010: Causal Mechanisms in the Social Sciences, in: Annual Review of Sociology, 36, S. 49-67.

Hernández, Enrique/Kriesi, Hanspeter, 2016: The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe, in: European Journal of Political Research, 55(2), S. 203-224.

Heyne, Karolin, 2011: § 4 Das Kammerwesen in anderen Staaten, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, Baden-Baden: Nomos, S. 92-105.

Hirschman, Albert Otto, 2004: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen: Mohr Siebeck

Holmstrom, Bengt/Milgrom, Paul R., 1991: Multitask Principal-Agent Analyses. Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, in: Journal of Law, Economics, & Organization, 7, S. 24-52.

Hood, Christopher, 1991: A Public Management for all Seasons?, in: Public Administration, 69(1), S. 3-19.

International Chamber of Commerce (ICC)/ICC World Chambers Federation (WCF), 2015: 9. World Chambers Congress. Chambers for global prosperity, Turin, 10.06.2015.

Jensen, Michael C./Meckling, William H., 1976: Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, 3, S. 305-360.

Karlhofer, Ferdinand, 2017: Wirtschaftskammer und Korporatismus in Österreich, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Springer VS, S. 233-255.

Kluth, Winfried (Hrsg.), 2003-2016: Jahrbuch des Kammerrechts 2002-2015, Baden-Baden: Nomos

Kluth, Winfried, 2011: Die Organisationsreform der französischen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern im Jahr 2010, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2010, Halle a. d. Saale: Peter Junkermann, S. 123-134.

Kohler-Koch, Beate, 2016: Deutsche Industrieverbände. Studie zur Heterogenität der Verbandswirklichkeit, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26, S. 53-74.

Kuhlmann, Sabine, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos

Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (Hrsg.), 2016: Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons, London: Palgrave Macmillan

Lang, Achim/Schneider, Volker, 2007: Wirtschaftsverbände. Verbandspolitik im Spannungsfeld von divergierenden Interessen und hierarchischer Integration, in:

Lowery, David/Gray, Virginia, 1995: The population ecology of Gucci Gulch, or the natural regulation of interest group numbers in the American states, in: American Journal of Political Science, 39(1), S. 1-29.

Lowery, David u.a., 2012: Generalist Interest Organizations and Interest System Density. A Test of the Competitive Exclusion Hypothesis, in: Social Science Quarterly, 93(1), S. 21-41.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen, 2010: Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power, New York: Cambridge University Press

Marćou, Gérard, 2016: Local Government Public Service Provision in France. Diversification of Management Patterns and Decentralisation Reforms, in: *Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/ Marćou, Gérard* (Hrsg.), Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision, London: Palgrave Macmillan, S. 55-69.

Martin, Cathie Jo/Swank, Duane, 2012: The Political Construction of Busine sss Interests. Coordination, Growth, and Equality, New York: Cambridge University Press

Medina, Iván/Molins, Joaquim M., 2017: Institutioneller Wandel der spanischen Industrie- und Handelskammern, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Springer VS, S. 119-140.

Möllering, Jürgen, 2003: Industrie- und Handelskammern in den neuen Marktwirtschaften. Ein vergleichender Überblick über die Entwicklungen des Kammerrechts in verschiedenen Staaten des ehemaligen Ostblocks, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2002, Baden-Baden: Nomos, S. 335-350.

Möllering, Jürgen, 2010: Interessenvertretung durch Kammern. Sachliche Reichweite und verfahrensrechtliche Anforderungen, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2009, Halle (Saale): Peter Junkermann, S. 21-52.

O'Brien, Robert/Williams, Marc, 2014: Global Political Economy. Evolution and Dynamics, New York: Palgrave Macmillan

Offerlé, Michel, 2009: Sociologie des organisations patronales, Paris: La Découverte

Olson, Mancur, 1965: The logic of collective action. Public goods and the theory of groups, Cambridge: Harvard University Press

Reutter, Werner (Hrsg.), 2012: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien

Reutter, Werner/Träger, Hendrik, 2012: Ungarn. NGO's, Verbände und Politik: viel Schein, wenig Sein?, in: *Reutter, Werner* (Hrsg.), Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 783-808.

Rubio, Delia Ferreira/Goretti, Matteo, 1996: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, in: Desarrollo Económico, 36(141), S. 443-474.

Sack, Detlef (Hrsg.), 2017: Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Springer VS

Sack, Detlef/Fuchs, Sebastian, 2016: Kammeropposition mit Oberwasser? Phänomene und Erklärungsfaktoren des Protestes in und gegen Wirtschaftskammern, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26(2), S. 93-113.

Sack, Detlef/Schroeder, Wolfgang, 2017: Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands, in: *Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard* (Hrsg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 85-109.

Sack, Detlef/Strünck, Christoph (Hrsg.), 2016: Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen, Wiesbaden: Springer VS

Schmidt, Manfred G., 2016: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München: C.H. Beck

Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang, 1999: The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPlfG Discussion Paper, 99/1)

Seawright, Jason/Gerring, John, 2008: Case Selection Techniques in Case Study Research, in: Political Research Quarterly, 61(2), S. 294-308.

Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander, 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Senat France, 2014: Rapport d'Information fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 juillet 2010 relatives aux chambres de commerce et d'industrie, No. 712, Paris

Senat France, 2016: Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, No. 310, Paris

Silvia, Stephen J./Schroeder, Wolfgang, 2007: Why Are German Employers Associations Declining? Arguments and Evidence, in: Comparative Political Studies, 40(12), S. 1433-1459.

Strausz, Péter/Zachar, Péter Krisztián, 2010: Die ungarischen Kammerstrukturen als Spielball der Politik?, in: *Schmidt-Trenz, Hans-Jörg/Stober, Rolf* (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010 (RÖDS). Welche Aufsicht braucht der Dritte Sektor?, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 227-255.

Traxler, Franz, 2007. Austria: in *Traxler, Franz/Huemer, Gerhard* (Hrsg.), 2007: Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach, London: Routledge Chapman & Hall, S. 39-63

Traxler, Franz, 2010: The long-term development of organised business and its implications for corporatism. A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003, in: European Journal of Political Research, 49(2), S. 151-173.

Traxler, Franz/Huemer, Gerhard (Hrsg.), 2007: Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach, London: Routledge Chapman & Hall

Vambery, Robert G./Mayer, Peter, 2005: From Government Focus to Customer Focus. The Challenge Facing Chambers of Commerce in Central and Eastern Europe, in: Journal of Global Business and Technology, 1(2), S. 51-64.

Vincent-Jones, Peter, 2006: The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality, Oxford: Oxford University Press

Zachar, Péter Krisztián, 2009: Neue Herausforderungen für die Wirtschaftskammern in Ungarn durch veränderte Rahmenbedingungen, in: *Dobák Miklós/Gergely, Jenö/Kluth, Winfried* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen des Kammerwesens und der Interessenvertretung in Ungarn und Europa, Budapest: L'Harmattan Verlag, S. 122-137.

Zachar, Péter Krisztián, 2017: Strukturwandel der ungarischen Handels- und Industriekammern nach 1989/1990, in: *Sack, Detlef* (Hrsg.), Wirtschaftskammern im europäischen Vergleich, Wiesbaden: Springer VS, S. 141-161.

Zachar, Péter Krisztián/Strausz, Péter, 2014: Die Situation der Wirtschaftskammern in Ungarn vor und nach der Beseitigung der Pflichtmitgliedschaft, in: *Eberhard, Harald/Zellenberg, Ulrich E.* (Hrsg.), Kammern in einem sich wandelnden Umfeld, Wien: Jan Sramek Verlag, S. 205-229.

Zellenberg, Ulrich E., 2015: Die gesetzliche Kammerzugehörigkeit im Widerstreit der Argumente, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2014, Halle a. d. Saale: Peter Junkermann, S. 143-172.

Autor des Beitrags:

Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, X-C3-210, Universitätsstrasse 25, 33615 Bielefeld, Phone: +49 521 106 3998
detlef.sack@uni-bielefeld.de