

Die Bedeutung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur „Limburger-Erklärung“ für das Selbstverständnis des deutschen Kammersystems

Von Prof. Dr. Winfried Kluth

1. Einführung

Die Entscheidung des achten Senats Bundesverwaltungsgericht vom 23. Juni 2010¹ zur sog. Limburger Erklärung verhält sich in erster Linie zu der Frage, mit welcher thematischen Breite und auf der Grundlagen welcher Verfahren sich Industrie- und Handelskammern einzeln und gemeinsam mit anderen Kammern zur aktuellen Fragen der Politik, insbesondere – aber nicht nur – der Wirtschaftspolitik äußern dürfen. Die damit verbundenen Rechtsfragen und praktischen Auswirkungen sind inzwischen ersten Analysen unterzogen und daraus praktische Schlussfolgerungen abgeleitet worden.² In Zukunft müssen die Stellungnahmen der Kammern den Bezug zu den spezifischen Belangen der Wirtschaft der Region erkennen lassen und sich sprachlich zurückhalten, d.h. um ein höchstes Maß an Objektivität bemühen. Damit wird ein Standard eingefordert, der das Kammerhandeln immer schon geprägt und von Interessenverbänden unterschieden hat, der aber bisweilen im zunehmend auf Zuspitzung bedachten Meinungskampf vergessen wurde.

Jenseits dieser im Vordergrund stehenden Thematik legt die Entscheidung aber auch den Blick auf die Besonderheiten und Vorzüge des deutschen Kammermodells in einer Art und Weise offen, die an dieser Stelle herausgearbeitet und in ihrer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung aufgezeigt werden soll.

2. Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts

Die zentrale Aussage des Bundesverwaltungsgerichts ist so schlicht wie bedeutsam: Kammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterliegen damit anderen Rechtsbindungen als privatrechtliche Interessenverbände. Sie können sich wegen der Bindung an die Verbandskompetenz nicht zu jedem Thema äußern und müssen dabei als

Verwaltungsträger auch einen sachlichen Ton walten lassen.

Das Gericht arbeitet hier den Unterschied von Staat und Verbänden in aller Deutlichkeit heraus, der von der Kammerrechtswissenschaft zwar durchweg, aber nicht in allen Fällen beachtet und hochgehalten wurde. Insbesondere *Fröhler* hat bisweilen den Versuch unternommen, den Kammern eine verbandlich-grundrechtliche Dimension anzudichten³ und damit einen Weg beschritten, der auch in seinen praktischen Auswirkungen unheilvoll war und ist. Überall dort, wo sich Kammern nicht über die gesetzlich zugewiesene Aufgabenerfüllung, sondern über „Erfolge“ in den Augen der Mitglieder legitimieren, droht die Gefahr der Verirrung und der Überschreitung des gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs. Dahinter steht ein Fehlverständnis von „Akzeptanz“ für das Handeln von Staat und Kammern. Sie soll zwar angestrebt werden, führt aber als solche weder zur Legitimation noch zur Delegitimation staatlichen Handelns. Insbesondere kann auf die (immer wesentlich faktisch geprägte) Akzeptanz nicht verwiesen werden, um die bestehende Gesetzesbindung zu relativieren.

Der Verweis auf die Aufgabenerfüllung bedeutet im Falle der Kammern indes nicht, dass bei ihnen nur die hoheitlichen Aufgaben „zählen“. Von Beginn an wurden die Kammern, allen voran die Industrie- und Handelskammern, vielmehr als Organisationen der Wissensgenerierung geschaffen⁴ und verstanden.⁵ Dieser Prozess der Wissensgenerierung, zu dem neben der Abgabe von Gutachten auch die der Interessenvertretung zugeordnete Abgabe von Stellungnahmen gehört, ist dabei als öffentlich-rechtliche und gemeinwohlgebundene Aufgabe den Kammern zugewiesen, nicht als grundrechtsfundierte Interessenwahrnehmung. Gerade die Einbindung dieser Aufgabe in eine auf der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft des ganzen Berufszweigs basierenden Körperschaft

des öffentlichen Rechts macht die Eigenart dieser Aufgabenwahrnehmung aus. Hier wird nämlich ein Sozialbereich öffentlich-rechtlich „diszipliniert“⁶, d.h. den Grundsätzen demokratischer Legitimation, der Grundrechts- und Gemeinwohlbindung unterworfen und damit die Rahmenbedingung für eine von privaten so nicht zu leistenden Wissensgenerierung geschaffen.

Im Folgenden sollen die damit verbundenen Besonderheiten in zwei Richtungen vertiefend betrachtet werden, die in der bisherigen Diskussion vor allem durch die sog. Kammerkritiker nicht oder zu wenige beachtet wurden.

3. Funktionsdefizite einer freiwilligen Mitgliedschaft

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über das deutsche Kammerwesen taucht immer wieder das Argument auf, eine freiwillige Kammermitgliedschaft stelle einen weniger schweren Eingriff dar und ermögliche, zumindest mit dem zusätzlichen Instrument einer Beleihung, gleichwohl die Wahrnehmung der bereits bislang zugewiesenen (Verwaltungs-) Aufgaben.⁷

Abgesehen davon, dass damit die durch das aktuelle Beitragssystem mit seinen weitreichenden Freistellungen verursachte Problem der Trittbrettfahrer noch weiter verschärft würde⁸ hätte eine freiwillige Mitgliedschaft den entscheidenden Nachteil, dass die Kammern nicht mehr auf demokratischer egalitärer Legitimation beruhen, sondern die Organisationen und ihre Leitungsorgane dem Zugriff von Parteien und Interessenverbänden geöffnet und damit ihre bislang prägende verbandliche Neutralität einbüßen würden. Welche problematischen Folgen mit einer solchen (Partei-) Politisierung von Kammern verbunden sein können, zeigt exemplarisch die Entwicklung in Ungarn.⁹ Es müsste in jedem Einzelfall geprüft werden, ob eine Kammer noch eine ausreichende Repräsentativität besitzt und ob sie über eine ausreichende mitgliedschaftliche Basis und Pluralität verfügt, um das Gesamtinteresse der Wirtschaft einer Region zu bilden und zu vertreten.

Wer die Forderung nach einer freiwilligen Mitgliedschaft erhebt, verfolgt demnach nur vordergründig die Sache der Freiheit. Er zielt entweder hinter dem Deckmantel der Liberalität auf eine Dekonstruktion des Kammerystems ab oder erhofft sich unter den veränderten Rahmenbedingungen eine Erweiterung von Möglichkeiten der Einflussnahme. Beides ist aus dem Selbstverständnis einer demokratisch legitimierten Kammerarbeit sowohl aus dem wohlverstandenen Interesse der Mitglieder als

auch des Staates, der auf die Erfüllung der Kammeraufgaben angewiesen ist, ein Übel, das es zu vermeiden gilt.

4. Die Rollen der Kammern im Parteienstaat

Das gleiche gilt, wenn man die Rolle der Kammern im Parteienstaat betrachtet. Hier erweisen sie sich früher wie heute als ein Feld, in dem ein gesellschaftliches Engagement unabhängig von parteilichen Bindungen in großem Umfang und mit hohem Einsatz praktiziert wird. Zwar ist ein Engagement in einer politischen Partei für Funktionsträger in Kammern nicht untersagt. In der Regel steht bei der Kammertätigkeit eine parteipolitische Ausrichtung nicht im Vordergrund. Vielmehr sind die Kammern kritischer Beobachter aller Parteien und ihrer Regierungstätigkeit.

Anders als viele Verbände ist bei den Kammern deshalb auch die Zusammenarbeit mit den zuständigen staatlichen Stellen nicht durch politische Richtungswechsel bedingt und geprägt, auch wenn je nach Ausrichtung der Regierung die Gemeinsamkeiten und Divergenzen variieren. Eine Partei-Politisierung der Kammern, die durch eine freiwillige Mitgliedschaft zumindest erleichtert werden würde, wäre deshalb ebenfalls mit erheblichen Funktionsverlusten verbunden und würde überdies die „rein sachlich“ interessierten Mitglieder von einem Engagement abschrecken.

Die alte Erkenntnis, dass die Gründung der Kammern auch zu einer Politikentlastung führt¹⁰ und zum Aufbau sachorientierter Legitimationsstrukturen und Interessenvertretungen beiträgt, wird somit auch vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion deutlich und bestätigt. Angesichts der Skepsis, die in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber dem „Parteienstaat“¹¹ besteht, stellt die parteipolitisch (relativ) neutrale Instanz der Kammern einen wichtigen Versachlichungsfaktor im politischen Prozess dar, auf den man nicht leifertig verzichten sollte. Auch insoweit greift die Argumentation der Kammerkritiker zu kurz und erweist sich als wenig durchdacht.

5. Die Einbeziehung der Beschäftigten im Kammerystem

Anzusprechen ist vor dem Hintergrund entsprechender aktueller Diskussionen auch die immer wieder¹² diskutierte Frage, ob und inwieweit es sinnvoll ist, nach dem Vorbild der Handwerkskammern auch die Beschäftigten in die Industrie- und Handelskammern einzubinden. Dazu ist zunächst anzumerken, dass der Regelbefund im Kammerrecht entgegen dem ersten Eindruck die Einbeziehung der Beschäftigten ist, denn in allen Berufskammern knüpft

die Mitgliedschaft nicht an den Status selbständig oder abhängig an, sondern an die Berufsausübung als solche. Anderenfalls wäre Krankenhausärzte, angestellte Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer nicht erfasst. Im Grunde geht es deshalb nur um die Frage, wie bei den Industrie- und Handelskammern zu verfahren ist. Dabei wird deutlich, dass in diesem Bereich die fehlende Reglementierung der beruflichen Tätigkeit auch gegen die Einbeziehung der Beschäftigten spricht. Anders als im Handwerk, bei dem auch die Gesellen (jedenfalls im Bereich der Anlage A) eine reglementierte Berufstätigkeit ausüben, würde bei den Industrie- und Handelskammern eine kaum noch organisierbare diffuse Zahl von Personen erfasst, deren Gemeinsamkeiten eher auf den Status der abhängigen Beschäftigung zurückzuführen und insoweit besser durch Arbeitnehmerorganisationen zu vertreten sind. Deshalb ist auch die Arbeitnehmerkammer¹³ die bessere Antwort, soweit man überhaupt einen zusätzlichen Organisationsbedarf sieht.

6. Ausblick

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Limburger Erklärung kann vor diesem Hintergrund als wichtiger Beitrag zur Selbstvergewisserung des deutschen Kammerystems verstanden werden. Im Spiegel ihrer Argumentation erweist sich aber auch die Argumentation der Kammerkritiker als widersprüchlich und wenig durchdacht. Nur auf der Basis einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft können die Kammern die ihnen zugewiesenen Aufgaben und die von ihnen erwarteten Systemfunktion erfüllen. Die strenge aufsichtliche und gerichtliche Kontrolle ihres Handelns, auch auf Veranlassung der Mitglieder, ist dabei kein Störfaktor, sondern eine tragende Eigenschaft, die es bei privaten Verbänden in vergleichbarer Art und Weise nicht gibt.

⁷ Siehe exemplarisch den Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BT-Drucks. 13/6063 und dazu *Kluth*, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997.

⁸ Dazu grundlegend *Schmidt-Trenz*, Die Logik kollektiven Handelns bei Delegation, 1996; *Goltz*, Pflichtmitgliedschaftliche Kammerverfassung und die Logik kollektiven Handelns, 2005.

⁹ Dazu eingehend *Zachar/Strausz*, in: *Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, 2009, S. 295 ff.

¹⁰ Dazu *Kluth*, (Fn. 3), S. 228 f.

¹¹ Zu diesem (problematischen) Topos und zum Gegenkonzept einer Bürgerstaatsdoktrin siehe *Kluth*, in: *BeckOK Grundgesetz*, Edition 9, Stand: 1.10.2010, Art. 21, Rn. 57 ff.

¹² Siehe auch dazu *Eschenburg*, (Fn. 4), S. 38 ff.

¹³ Dazu näher *Kluth*, *Handbuch des Kammerrechts*, 2005, Abschnitt B, Rn. 302 ff.

¹ *GewArch* 2010, 400 ff.

² *Eisenmenger*, *GewArch* 2010, 403 ff.

³ *Fröhler/Oberdorfer*, *Körperschaften des öffentlichen Rechts und Interessenvertretung*, 1974; dazu schon kritisch *Kluth*, *Funktionale Selbstverwaltung*, 1997, S. 391 ff.

⁴ Dazu instruktiv *Eschenburg*, *Das Jahrhundert der Verbände*, 1989, 81, 103.

⁵ Dazu vertiefend *Kluth*, *Die Strukturierung von Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht*, in: *Spiecker/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 73 ff.; *ders.*, *Die aufgabenspezifische Eigenrationalität von Selbstverwaltung als Maßstab für die funktionsgerechte Ausgestaltung der Staatsaufsicht über Kammern*, in: *Schmidt-Trenz/Stober* (Hrsg.), *Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010*, 2010, S. 103 ff.

⁶ Zur Genese dieses Argumentationsansatzes siehe *Kluth*, (Fn. 3), S. 221 ff.