

**„Verfassungsrechtliche Grundlagen der Selbstverwaltung
in den Industrie- und Handelskammern“**

- Kritische Bestandsaufnahme und Vision -

I. Selbstverwaltung zwischen Kritik und Krise

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern - so lautet der Titel dieses Beitrags. Die Wahl dieser Thematik hat einen doppelten Anlaß:

Der erste besteht darin, daß in den letzten Jahren aus den Reihen der Kammermitglieder zunehmend Kritik an der herkömmlichen Verfassung der Industrie- und Handelskammern geübt wurde. Dabei steht aus rechtlicher Perspektive die Infragestellung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft und der mit ihr verknüpften Beitragspflicht im Vordergrund. Hinzu kommt eine Kritik an der Arbeit und den Leistungen einzelner Kammern. Hier wird bezweifelt, daß sie die zum Teil erheblich gewandelten Interessen der Mitglieder noch angemessen vertreten. Die Kritik wurde und wird nicht nur in Zeitungsartikeln und Reden geäußert. Sie hat sich ihren Weg inzwischen bis zum Bundesverfassungsgericht gebahnt. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft im vergangenen Jahr bestätigt hat², ist inzwischen gegen diesen Beschluß eine Verfassungsbeschwerde erhoben worden.

Es gibt aber noch einen zweiten Anlaß, sich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Selbstverwaltung zu beschäftigen. Diesen sehe ich darin, daß die Selbstverwaltung durch strukturelle Veränderungen innerhalb des Kammerwesens und seines Selbstverständnisses sowie die Übertragung neuer Aufgaben durch den Staat bedroht ist. Ich möchte zunächst nur auf die meines Erachtens problematische

¹ Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

² BVerwG v. 21.07.1998, 1 C 32.97, DVBl. 1998, 47 ff.

Forderung hinweisen, die Kammern zu Dienstleistern umzufunktionieren, eine Forderung, die auch andere Kammern betrifft. Hier bedarf es einer Besinnung auf die Grundlagen und den Sinn und Zweck der Kammer-Selbstverwaltung.

Ich möchte in meinen Überlegungen zunächst auf die Kritik an der herkömmlichen Verfassung mit ihrer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft eingehen. Um dabei nicht zu stark in juristische Spitzfindigkeiten abzugleiten, die es bei diesem Thema in großer Fülle gibt, werde ich mich auf einen historischen Rückblick und wenige zentrale Aspekte des Verfassungsrechts beschränken.³

Im zweiten Teil werde ich auf einige Gefahren eingehen, die sich für die Selbstverwaltung in den Kammern nach meiner Ansicht durch die zu starke Zentralisierung, Professionalisierung und Dienstleistungsorientierung der Kammern einerseits und die Abwälzung staatlicher Aufgaben auf die Kammern andererseits ergeben können.

II. Die Grundgedanken der funktionalen Selbstverwaltung in historischer Perspektive

Damit komme ich zum ersten Punkt: der Kritik an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft.

Die Industrie- und Handelskammern waren Wegbegleiter der Industrialisierung. Sie fungierten für Staat und Wirtschaft als Mittler und Berater in einer Zeit des Umbruchs und Aufbruchs. Der Staat suchte nach sachverständiger Beratung in den verschiedenen Bereichen der gewerblichen Betätigung, die sich in einem grundlegenden Wandel befand und nach neuen Gesetzen und neuen Formen der Beaufsichtigung verlangte. Die in den Kammern repräsentierten Vertreter von Handel und Gewerbe waren ihrerseits an einer wirksamen und gebündelten Vertretung ihrer Interessen sowie der eigenverantwortlichen Ordnung ihres

³ Siehe auch die knappe Darstellung der Thematik bei Kluth, Zukunftsperspektiven der Selbstverwaltung in der Wirtschaftsprüferkammer, in: WPK-Mitt. 1997, 266 ff.

Berufsstandes interessiert.⁴ So entwickelten sich die Kammern als Selbstverwaltungseinrichtungen zu einem Bindeglied zwischen Staat und Wirtschaft und damit zugleich zwischen Staat und Gesellschaft.⁵ Die Mitgliedschaft aller Gewerbetreibenden in der Kammer und ihre Heranziehung zu Beiträgen waren damals keinen großen Themen. Im Vordergrund standen die Aufgaben und - ohne Zweifel - der beträchtliche Erfolg und Nutzen für die Mitglieder.

Eine rechtliche und insbesondere verfassungsrechtliche Durchdringung und Kritik stand in der Gründungsphase nicht auf der Tagesordnung. Beide Seiten sahen ihren Vorteil, der ja auch durchaus greifbar war. Der Erfolg - vor allem der wirtschaftliche - ist schon immer das überzeugendste Argument zur Rechtfertigung politischer und juristischer Neuerungen gewesen.

Aus heutiger Perspektive war die Selbstverwaltung in den Kammern zusammen mit der kommunalen Selbstverwaltung ein Vorbote der demokratischen Umgestaltung des Gesamtstaates, die freilich noch bis 1919 auf sich warten ließ. Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch nach demokratischen Grundsätzen gewählte Repräsentanten und Gremien innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Rahmenordnung war eine Neuerung, deren wegweisende Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte. Obwohl nicht zu bestreiten ist, daß bei den Kammerversammlungen vor allem der zivilrechtliche Vereinigungsgeist lebendig war und man sich der besonderen öffentlich-rechtlichen Stellung nicht immer und in allen Konsequenzen bewußt war, handelte es sich um ein Novum der Verfassungsgeschichte: die demokratische Partizipation eines Berufsstandes an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.⁶

III. Die verfassungsrechtliche Einordnung der Industrie- und Handelskammern

⁴ Zu den Gründungsmotiven und der Entstehungsgeschichte der IHK'en im einzelnen Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 123 ff.

⁵ Dazu programmatisch Stober, Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft, 1992.

⁶ Zu diesem Aspekt Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 342 ff.

Der Hinweis auf die demokratische Vorläuferfunktion der Kammern könnte zu der Annahme verleiten, daß durch den Übergang zur Republik als Staatsform und der damit verbundenen Demokratisierung des Gesamtstaates auch die Demokratie in den Kammern gestärkt wurde. Das Gegenteil war indes der Fall. In der auf demokratischer egalité aufbauenden neuen Demokratie wurde den Kammern das Mäntelchen des Ständestaates umgehängt. Weil sie noch aus dem Zeit der konstitutionellen Monarchie stammten, wurde nicht wahrgenommen, daß sie bereits demokratisch verfaßt waren und damit zu der neuen Gesamtverfassung durchaus paßten.

Das Unverständnis gegenüber den Kammern kommt zum Beispiel in einer Schrift des späteren Bundespräsidenten Theodor Heuß aus dem Jahr 1921 zum Ausdruck.⁷ Er warnte davor, Demokratie und Selbstverwaltung als aufeinander bezogene, harmonisch miteinander verbundene Erscheinungen zu betrachten. Zwischen den Belangen des Staatsvolkes als ganzem und denen der einzelnen Teile, wozu auch die Mitglieder der Selbstverwaltungsträger gehören, seien Unterschiede und Gegensätze unvermeidbar. Ähnlich äußerte sich Hans Peters, einer der großen Staats- und Verwaltungsrechtler dieser Zeit, im Jahre 1928.⁸

Der demokratiethoretische Ansatzpunkt dieser Kritik liegt auf der Hand: in einem demokratischen System dürfen einzelnen Bürgern oder Gruppen von Bürgern keine Vorrechte bei der Einflußnahme auf die Staatsgewalt eingeräumt werden. Aber das gilt nur solange und soweit es um die Belange der Allgemeinheit geht oder Allgemeininteressen betroffen sind. Soweit es aber um die eigenen Angelegenheiten oder um Aufgaben geht, für die der Staat die Allgemeininteressen durch gesetzliche Regelungen bereits hinreichend determiniert hat, gilt dies nicht. Das haben Heuß und Peters übersehen und insoweit greift ihre Kritik zu kurz.

Die damit in den Vordergrund der Überlegungen gestellte demokratische Komponente der Kammerselbstverwaltung ist auch der Schlüssel zur verfassungsrechtlichen Einordnung und Rechtfertigung der gesetzlichen

⁷ Heuss, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921.

⁸ Peters, Zentralisation und Dezentralisation, 1928, S. 26 ff.

Pflichtmitgliedschaft unter dem Grundgesetz. Wenn von Kritikern immer wieder vorgetragen wird, daß in einer freien Gesellschafts- und Wettbewerbsordnung Kritik auch durch einen Vereinsaustritt kundgetan werden kann, so ist das zwar auf den ersten Blick richtig. Es wird indes übersehen, daß durch die Mitgliedschaft in den Kammern ein viel weiter reichendes Kontroll- und Mitspracherecht eingeräumt wird, als dies bei privaten Vereinigungen jemals der Fall ist. Keine private Vereinigung verfügt nämlich über eine demokratische Legitimation und unterliegt in gleicher Weise Grundrechts- und Gesetzesbindungen sowie verwaltungsgerichtlicher Kontrolle, wie dies bei den Kammern der Fall ist.⁹ Vor allem aber: die Eröffnung einer demokratischen Partizipation zur Selbstverwaltung der einen bestimmten Berufsstand betreffenden Aufgaben kann aus Gründen demokratischer Gleichheit nur **allen** Mitgliedern des Berufsstandes eröffnet werden. Der Übergang zur freiwilligen Mitgliedschaft würde den Kammern ihre demokratische Legitimation entziehen. Die Pflichtmitgliedschaft ist also eine Folge und Forderung des Demokratieprinzips.

Zu welchen seltsamen Konsequenzen eine auf solchen vordergründigen Gedankengänge beruhende Kritik führen kann, zeigt der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen aus dem Jahr 1996. Dieser Entwurf sieht zunächst vor, daß die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts abgeschafft und ihre Aufgaben von privaten Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft wahrgenommen werden sollen. Da zugleich aber die bisherigen Aufgaben weitgehend beibehalten werden sollen, hat dies zur Folge, daß hoheitliche Aufgaben nun von privaten Verbänden ohne demokratische Legitimation wahrgenommen werden - und daß diese natürlich auch Gebühren für ihre Tätigkeit erheben dürfen. Ein solches Konzept dereguliert nicht, es **delegitimiert**.¹⁰

Natürlich darf bei alledem nicht die finanzielle Belastung vergessen werden, die mit der an die Mitgliedschaft anknüpfenden Beitragspflicht verbunden ist. Sie bedarf einer gesonderten Rechtfertigung nach den allgemeinen Grundsätzen des

⁹ Zu den Unterschieden der Mitgliedschaft in privaten und öffentlich-rechtlichen Verbänden eingehender Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 298 ff.

¹⁰ Kluth, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997, S. 48 ff.

Abgabenrechts. Danach dürfen Gebühren und Beiträge zur Finanzierung staatlicher Leistungen, durch die ein wirtschaftlicher Vorteil des einzelnen begründet wird, erhoben werden. Diesen Vorteil sehen Gesetzgeber und Gerichte mit guten Gründen in den Leistungen, die die Kammern für die Mitglieder erbringen. Die weitere Frage, inwieweit die Kammern einen der Beitragshöhe angemessene Gegenleistung erbringen, ist unter dem Aspekt der Aufgabenkritik für jeden Bereich und jede Kammern gesondert zu diskutieren - und davor sollte man in den Kammern auch nicht zurückschrecken. Hier können im übrigen aus dem Bereich der Kommunalverwaltung viele interessante Reformideen zur Leistungsbewertung und zum Wettbewerb zwischen den Kammern übernommen werden.¹¹

Nur kurz erwähnen möchte ich an dieser Stelle, daß auch das Recht der Europäischen Gemeinschaft der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in den Kammern sowie ihrer Existenz und Aufgabenwahrnehmung nicht im Wege steht.¹² Das Kammermodell ist also europatauglich.

Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, daß an der Verfassungsmäßigkeit der herkömmlichen Kammerverfassung keine überzeugenden Zweifel bestehen. Im Gegenteil: die Kammer selbstverwaltung fügt sich harmonisch und sinnvoll in das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes ein.

IV. Gefahren für die Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern

Damit komme ich zum zweiten Teil meiner Überlegungen: Den Gefahren für die Selbstverwaltung in Industrie- und Handelskammern.

Während die an die Bekämpfung der Pflichtmitgliedschaft anknüpfende Kritik sich als verfassungsrechtlich haltlos erweist und - so meine Prognose - auch vor dem Bundesverfassungsgericht nicht erfolgreich sein wird, sehe ich in anderen Bereichen sehr wohl ernst zu nehmende Gefahren für die Selbstverwaltung in den Kammern.

¹¹ Dazu Adamschek, Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb, 1997.

¹² Einzelheiten bei Kluth, WPK-Mitt. 1997, 266 (270 und 272).

Da diese Gefahren nur zum Teil von außen drohen, zu einem anderen Teil aber einen kammerinternen Ursprung besitzen, betrete ich damit natürlich ein schwieriges Terrain, das ich als Gast ihrer Vollversammlung auch nur zögernd betrete. Dennoch führt kein Weg daran vorbei, an dieser Stelle auch einige kritische Anmerkung zur Entwicklung des Kammerwesens anzubringen, denn nur wer sich eines Problems bewußt ist, kann es lösen.

1. Übertragung zusätzlicher Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs

Bund und Länder suchen im Rahmen der augenblicklich beliebten Deregulierungskampagnen nach Möglichkeiten, sich eigener Aufgaben zu entledigen. Als möglichen Adressaten der Aufgabenverlagerung wurden dabei inzwischen auch die Kammern entdeckt. So steht etwa den Ärztekammern im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform ein nicht unbeträchtlicher Aufgabenzuwachs ins Haus. Auch die Industrie- und Handelskammern werden zunehmend bedacht. Nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz, das die Kammern an mehreren Stellen anspricht, war zwischenzeitlich die Übertragung des Handelsregisters im Gespräch.¹³ Die Übertragung weiterer Aufgaben wird diskutiert und teilweise konkret vorbereitet.

Bedenklich ist an diesem Vorgang nicht so sehr, daß weitere Aufgaben übertragen werden, sondern daß es sich teilweise um Aufgaben handelt, die nicht zum Bereich der eigenen Angelegenheiten gehören. Das hat in der Regel zur Folge, daß sie nicht als Selbstverwaltungsaufgaben nur unter Rechtsaufsicht ausgeführt werden, sondern mit Weisungsrechten gekoppelt sind.¹⁴ Hinzu kommt die Finanzierungsfrage.

Natürlich handelt es sich dabei nicht um ein absolutes Norum, denn die Übertragung von staatlichen Aufgaben zusätzlich zu den Selbstverwaltungsaufgaben ist bereits jetzt bei vielen Kammern anzutreffen. Soweit es sich dabei um Einzelfälle handelt, die im Verhältnis zu den Selbstverwaltungsaufgaben von untergeordneter Bedeutung sind, ist dagegen auch nichts einzuwenden. Problematisch wird es aber, wenn es

¹³ Dazu etwa Stober, Handelsregister und Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft, 1998.

¹⁴ Zu diesem Aspekt Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 524 ff.

sich um gewichtige und zahlreiche Aufgaben handelt. Wenn ich dazu kritisch anmerke, daß dadurch der Typus der Selbstverwaltung verwässert wird, dann ist das mehr als ein Bild. Selbstverwaltung lebt von einer gesunden Distanz zum Staat. Diese Distanz wird durch die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht und die weitgehende Eigenfinanzierung institutionell abgesichert. Je mehr Aufgaben unter staatlicher Fachaufsicht und Weisung ausgeführt werden, desto mehr geht diese Distanz verloren und damit der Charakter einer Selbstverwaltungseinrichtung. Deshalb muß die Aufgabenübertragung in jedem Einzelfall und im Hinblick auf mögliche summative Effekte genau und kritisch geprüft werden. Auch hier gilt aus der Sicht der Kammern, daß weniger manchmal mehr ist - soll heißen: weniger Aufgaben bedeuten oft mehr Selbstverwaltung.

Das ganze hat zudem einen finanziellen Aspekt: Sieht der Staat eine Finanzierung durch die Kammern vor, so ist das problematisch, da es in der Regelung um Aufgaben geht, die im Allgemeininteresse wahrgenommen werden.¹⁵ Solche Aufgaben dürfen grundsätzlich nicht durch Mitgliedsbeiträge finanziert werden. Werden sie dieser Einsicht folgend durch staatliche Zuschüsse finanziert, so hat dies aber wiederum zur Folge, daß die Kammern in eine finanzielle Abhängigkeit vom Staat geraten.

Ich bin deshalb der Ansicht, daß die Übertragung von Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs grundsätzlich unterbleiben oder auf Ausnahmefälle beschränkt werden sollte, jedenfalls so lange, wie man an der Selbstverwaltung festhalten und sie nicht nach und nach in die Landesverwaltung integrieren will.

2. *Kammerinterne Hochzonung von Aufgaben*

Eine Auseinandersetzung mit bestehenden und verfestigten Zuständen verlangt der zweite Kritikpunkt, den ich einmal als Hochzonung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf Spitzenverbände, namentlich also den DIHT¹⁶, bezeichnen möchte. Da es mir dabei nicht darum geht, die Arbeit des DIHT zu kritisieren oder gar seine

¹⁵ Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 314 ff.

¹⁶ Zu seiner Stellung im einzelnen Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 478 ff.

Existenz in Frage zu stellen, muß ich diesen Aspekt zunächst einmal etwas genauer beschreiben.

In der Praxis ist es so, daß die einzelnen Kammern in vielen Bereichen dem DIHT eine Vorreiter- und Vorbereiterrolle zuweisen und sich selbst auf den Nachvollzug seiner Vorschläge und Modelle beschränken. Das ist ein Phänomen, das auch aus dem kommunalen Bereich geläufig ist, wo jedenfalls die kleineren Städte und Gemeinden treu ihren Spitzenverbänden folgen. Eine solche zentralisierende Entwicklung ist, wenn sie sich auf zu viele Bereiche erstreckt, für die Selbstverwaltung zum einen problematisch, weil sie zu einer faktischen Entmachtung der demokratisch legitimierten Basis und zur Herrschaft angestellter Funktionäre führt, die häufig dem sich selbst verwaltenden Berufsstand nicht angehören. Da die Hochkonzentration auf der Kammerebene die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume in einen Nachvollzugsbetrieb umwandelt wird dort auch die Rechtfertigung und der Sinn des Selbstverwaltungsrechts als Selbstgestaltungsrecht nicht mehr erfahrbar. Ich halte deshalb einen Appell im Sinne eines „Zurück zur Basis“ **in einigen Bereichen** für angebracht und zeitgemäß. Nur wenn die Basis spürt, daß es in den Kammern um echte Gestaltung und Entscheidung geht, wird die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement steigen und die Akzeptanz der Kammermitgliedschaft wachen.

Zu bedenken geben möchte ich dabei auch, daß durch die Zentralisierung vieler Aufgaben beim Dachverband der mit der Wahrnehmung durch die einzelnen Kammern verbundene Wettbewerbseffekt verloren geht. Außerdem ist es sicher nicht teurer, im Einzelfall eine externe Beratung in Anspruch zu nehmen, anstatt einen teuren Verwaltungsapparat zu finanzieren.

Auch aus der Perspektive des Demokratieprinzips ist daran zu erinnern, daß die demokratische Gestaltungshoheit bei den einzelnen Kammern und nicht beim Spitzenverband liegt. Der DIHT verfügt nur über eine mittelbare demokratische Legitimation. Es sollte deshalb auch erwogen werden, eine zentrale Vollversammlung einzuführen, die die Grundfragen der Kammerarbeit auch bundesweit einer dichteren demokratischen Legitimation zuführt. Als Vorbild könnte der deutsche Ärztetag dienen, der die Arbeit der Bundesärztekammer ergänzt und ein lebendiges Forum der Standespolitik ist.

3. *Ausbau von Dienstleistungsangeboten*

Als weiteren Punkt, der kritische Aufmerksamkeit verdient, möchte die Gefahr des unkontrollierten Ausbaus von Dienstleistungsfunktionen ansprechen.

Auf den ersten Blick mutet es modern an, wenn sich die Kammern zunehmend als Dienstleistungsanbieter verstehen und dies auch nach außen deutlich machen. Es liegt im Trend der Zeit, statt von Aufgaben von Produkten zu sprechen und die Mitglieder als Kunden oder Nachfrager zu betrachten.¹⁷ Die Kommunalverwaltung und auch manche Landesverwaltungen beschreiten diesen Weg.

Problematisch sind vor allem einige Nebeneffekte, die nicht nur in der Praxis sondern auch im Grundsatz mit dieser neuen Orientierung verbunden sind und deren negative Folgen wir im kommunalen Bereich beobachten können, wo diese Entwicklung schon sehr viel weiter fortgeschritten ist.

Sowohl rechtlich als auch standespolitisch problematisch ist es, wenn die Kammern Dienstleistungen in Konkurrenz zu den Angeboten einzelner Mitglieder anbieten.¹⁸ Hier sollten sich die Kammern freiwillig einer strengen Subsidiaritätskontrolle unterwerfen.¹⁹ Zu diesem Punkt führe ich zur Zeit ein Forschungsvorhaben durch, dessen Ergebnisse zu Beginn des kommenden Jahres vorliegen werden.

Ein weiteres gewichtiges juristisches Problem stellen die Kontrollverluste bei Ausgliederungen von Dienstleistungen auf selbständige GmbH's dar.²⁰ Das gilt um

¹⁷ Siehe dazu die inzwischen kaum noch überschaubare Literatur zum sog. Neuen Steuerungsmodell. Exemplarisch seien genannt: KGSt, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt Bericht Nr. 19/1992; KGSt, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993; Wallerath, Verwaltungserneuerung, VerwArch. 88 (1997), S. 1 ff.; Lüder, Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?, DÖV 1996, 93 ff.

¹⁸ Allerdings gibt es hier auch rechtliche Schranken, z.B. aus dem UWG.

¹⁹ Als Vorbild können die Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechts herangezogen werden, die verlangen, daß das betreffende Angebot nicht in gleicher Weise durch private Anbieter erbracht wird.

²⁰ Auch hier muß allerdings differenziert werden. In einzelnen Fällen kann die Ausgliederung von Aufgaben auf eine GmbH sogar sinnvoll sein, wie z.B. bei den Bildungszentren. Hier dient die Trennung

so mehr, wenn diese zusammen mit Privaten betrieben werden. Die erheblichen Probleme, die viele Kommunen mit der Steuerung ihrer Unternehmen und Beteiligungen haben, sollten hier als warnendes Beispiel dienen. Im Rahmen eines Gesetzesvorbereitenden Gutachtens für das sächsische Innenministerium konnte ich mich im letzten Jahr davon überzeugen, daß viele Städte die Kontrolle über ihre Unternehmen weitgehend verloren haben und hier eine Eigenständigkeit und Eigendynamik entstanden ist, die von der Kommunalverwaltung kaum noch zu steuern ist. Es kann deshalb nicht Aufgabe einer nach ihrer Grundkonzeption mitgliedergetragenen und basisnahen Selbstverwaltung sein, konzernartige Strukturen zu entwickeln.

Eine wichtige Erkenntnis der Untersuchung im kommunalen Bereich war, daß die organisatorische Verselbständigung früher oder später mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu einem Primat der Gewinnorientierung und einer gefährlichen Stärkung des institutionellen Eigeninteresses führt.

Das kann für die Mitglieder auf den ersten Blick nützlich sein, soweit die Leistungsfähigkeit im Dienstleistungsbereich erhöht wird. Garantiert ist es aber nicht und die Möglichkeiten, daran etwas zu ändern sind dann sehr begrenzt. Denkbar ist es sogar, daß die Eigeninteressen der ursprünglichen Trabanten steuernden Einfluß auf die Kammern selbst ausüben. Auch dafür gibt es aus dem kommunalen Bereich entsprechende Beispiele. So können für die Haushalte der Selbstverwaltungsträger im Falle einer Mißwirtschaft erhebliche finanzielle Belastungen entstehen, die sich negativ auf die Wahrnehmung anderer Aufgaben auswirken und letzten Endes von den Mitgliedern zu tragen sind.

Schließlich ist ein unkontrollierter Trend zu mehr Dienstleistungen auch mit der Gefahr einer Verschleierung der zentralen hoheitlichen Funktionen der Kammern sowie der Interessenvertretung verbunden. Nach wie vor sind es aber in erster Linie qualitätsvolle Regelungen - oder sinnvolle Deregulierungen - , Interessenvertretung und sachverständige Beratung, die die Kammern ihren Mitgliedern und dem Staat

schulden. Dies sollte sich auch in der Verteilung des Arbeitseinsatzes der Kammern deutlich bemerkbar machen.

V. Aufgabenkritik, Basisorientierung und Bekenntnis zum Ehrenamt als Gegenwartsaufgaben und Zukunftsgarantie der funktionalen Selbstverwaltung

Selbstverwaltung beruht auf dem Gedanken, daß die Betroffenen über eine besondere Sachkunde und ein besonderes Interesse verfügen, um die sie betreffenden Aufgaben zu regeln sowie den Staat in diesem Bereich zu unterstützen.²¹ Dieser zentrale Gedanke der Selbstverwaltung in den Kammern muß neu belebt werden, um die aktive Mitgliedschaft wieder attraktiver zu machen, aber auch, um das tatsächlich vorhandene Potential an gestalterischer Kraft zu nutzen. Das ist nur möglich, solange und soweit die institutionellen Eigeninteressen der Kammern domestiziert bleiben und die zu erfüllenden Aufgaben transparent und überschaubar bleiben.

Der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene kann dazu beitragen, indem er den Kammern wirkliche Gestaltungsspielräume eröffnet und sich mit eigenen Regelung zurückhält. An ihm liegt es auch, die Selbstverwaltung nicht durch die Übertragung neuer Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs zu denaturieren.

Die Kammern selbst stehen vor der Aufgabe, die in den letzten Jahrzehnten eingetretene Hochkonzentration von Aufgaben auf die zentrale Ebene jedenfalls dort zu revidieren, wo die Basis selbst Lösungen finden und Regelungen treffen kann. Dazu bedarf es einer gründlichen Aufgabenkritik. Durch einen solchen Prozeß wird die Selbstverwaltung an der Basis gestärkt und zudem der Wettbewerb zwischen den Kammern als Entdeckungsverfahren genutzt. Es wäre ja auch widersinnig, würden die Kammern sich überall für den Markt und den Wettbewerb einsetzen und nur ihren eigenen Tätigkeitsbereich davon ausnehmen.

Es besteht trotz dieser kritischen Hinweise aus meiner Sicht kein Zweifel daran, daß die Industrie- und Handelskammern und ihre Selbstverwaltung ein überzeugendes

²¹ Zu weiteren Einzelheiten Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 541 ff.

und leistungsfähiges Konzept darstellen, das auch im Rahmen der zunehmenden Globalisierung und der europäischen Integration zukunftsfähig ist. Allerdings sollte dabei der Erfahrung aus anderen Bereichen Rechnung getragen werden, daß die Erweiterung des Aktionsfeldes nicht zu einer Entmachtung der Basis führen darf. Im Gegenteil: Globalisierung und Europäisierung müssen durch eine gleichzeitige Stärkung basisdemokratischer Partizipation aufgefangen und verarbeitet werden. Die Europäische Union hat dies inzwischen für ihren Bereich erkannt und die Stellung des Bürgers in vielen Bereichen verbessert. Das gleiche gilt für die kommunale Ebene, auf der die Bundesländer fast alle die Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung der Bürger verbessert haben. Die Selbstverwaltung in den Kammern sollte sich diesem Trend nicht verschließen und auf diese Weise ihre alte demokratische Tradition fortführen.