

Professor Dr. Markus Möstl, Bayreuth

Grundsätze und aktuelle Rechtsfragen der Staatsaufsicht über Kammern

1. Einleitung: Notwendigkeit und Grenzen staatlicher Aufsicht

- a) Die staatliche Aufsicht über Kammern bewegt sich in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, das einerseits ein Mindestmaß an wirksamer Aufsicht zwingend verlangt, andererseits einem Überborden aufsichtlicher Ingerenz aber auch Grenzen setzt.
- b) Die Staatsaufsicht ist notwendiges Korrelat jeglicher Selbstverwaltung. Sie ist im Demokratieprinzip, im Rechtsstaatsprinzip und in der Garantie einer funktionstüchtigen Verwaltung verankert (demokratische Legitimationsfunktion, rechtsstaatliche Rechtsbewahrungsfunktion, selbstverwaltungsfreundliche Funktionssicherungsfunktion).
- c) Das Verfassungsrecht setzt einem Übermaß an Aufsicht, welches das Grundgepräge eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung konterkariert, Grenzen. Diese ergeben sich, soweit vorhanden, aus entsprechenden Garantien der funktionalen Selbstverwaltung, ansonsten aus dem Gebot der Systemtreue und vor allem auch aus der verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedürftigkeit der Pflichtmitgliedschaft, welche ein bestimmtes funktionales Gepräge der Kammern verlangt.
- d) Angesichts dieses nicht einfachen Verfassungshintergrundes überrascht die Bruchstückhaftigkeit der Regelung der Kammeraufsicht im einfachen Recht.

2. Intensität der Aufsicht - Rechts- und Fachaufsicht

- a) Die Anwendung der allgemeinen Doktrin (Rechtsaufsicht bzgl. eigener und Fachaufsicht bzgl. übertragener Angelegenheiten) auf Kammern bereitet Schwierigkeiten.
- b) Der Aufgabenbereich der Interessenvertretung ist unbestreitbar eigene und nicht übertragene Angelegenheit, die jedenfalls keiner Fachaufsicht unterliegen darf. An der Notwendigkeit der Rechtsaufsicht sind hingegen - trotz gelegentlicher Einwände - keine prinzipiellen Abstriche zu machen. Die Interessenvertretung der Kammern ist keine „reine Interessenvertretung“, wie sie genauso von privaten Verbänden wahrgenommen werden könnte; sie ist auch nicht grundrechtsgeschützt. Unzulässig wäre hingegen der Versuch, die Interessenvertretung der Kammern durch Gesetz inhaltlich determinieren zu wollen. Deswegen - wegen des weitgehenden Fehlens rechtlicher Maßstäbe -, nicht dagegen weil Rechtsaufsicht als solche nicht oder nur eingeschränkt zulässig wäre, wird Rechtsaufsicht im Bereich der Interessenvertretung jenseits einer bloß formalen Kontrolle im Ergebnis nur eindeutige Missbrauchsfälle aufgreifen können.
- c) Im Bereich der vielfältigen Ordnungs-, Disziplinierungs- und sonstigen Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung der Kammern lassen sich die Bereiche eigener und übertragener Aufgaben weder kraft Verfassungsrechts, noch auf der Basis einer „wesensmäßigen“ Zuordnung trennscharf voneinander abgrenzen. Umso wichtiger ist es, dass das Gesetz selbst klarstellt, für welche Bereiche Rechts- und für welche Fachaufsicht greifen soll.
- d) Die im Kammerrecht häufige Gestaltungsform bloßer Rechtsaufsicht im Bereich staatlicher Aufgaben mit hohem Gemeinwohlbezug und Auswirkungen auf Außenstehende ist vor dem Demokratieprinzip problematisch und alles andere als selbstverständlich. Verfassungsrechtlich hinnehmbar ist sie nur um den Preis einer intensiveren Steuerung durch gesetzliche (und mittels Rechtsaufsicht durchsetzbare) Vorgaben.

3. Instrumente der Rechtsaufsicht

- a) Die informalen Aufsichtsmittel der Beratung und sonstigen unverbindlichen Hilfeleistung bedürfen keiner besonderen gesetzlichen Normierung.
- b) Herzstück jeglicher Rechtsaufsicht sind die repressiven Aufsichtsmittel. Im Kammerrecht leiden sie unter einer nur sehr bruchstückhaften ausdrücklichen Normierung, die fast nie jene selbstverständliche Ausführlichkeit, wie sie in den Kommunalgesetzen üblich geworden ist, erreicht. Es kann nicht verwundern, dass über die dogmatische Begründung der nötigen Aufsichtsmittel erhebliche Unsicherheit herrscht, bei welcher Fragen des Vorbehalts des Gesetzes, der rechtsstaatlichen Bestimmtheit und der interpretativen Lückenschließung in einer schwer zu entwirrenden Weise ineinanderfließen. Im Ergebnis kommen praktisch alle Ansichten dazu, den aufsichtsführenden Behörden - entweder kraft ausdrücklicher Normierung, kraft impliziten Mitgesetzteins, kraft analoger Heranziehung des Kommunalrechts, kraft Erst-Recht-Schlusses oder kraft Gewohnheitsrechts einen Mindestbestand an für eine effektive Rechtsaufsicht unerlässlichen Eingriffsbefugnissen der Information, Beanstandung und notfalls zwangsweisen Korrektur zuzubilligen, wie er auch vom Kommunalrecht her bekannt ist. Weitergehende repressive Aufsichtsmittel wie die Bestellung eines Beauftragten oder die Auflösung eines Kammerorgans sind stets nur aufgrund spezialgesetzlicher Grundlage zulässig.
- c) Präventive Genehmigungsvorbehalte schließen grundsätzlich kein über bloße Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgehendes Mitentscheidungsrecht des Staates ein.

4. Grundsätze der Handhabung der Aufsichtsmittel

- a) Staatsaufsicht ist zwar primär, aber nicht allein vom Staat und seinen Interessen her zu denken, sondern besteht auch im Interesse der Funktionstüchtigkeit der Kammern. Hieraus resultiert eine Pflicht zu einer kooperativen, kammerfreundlichen, d.h. auf Stärkung dezentraler Entschlusskraft ausgerichteten Handhabung der Aufsichtsmittel (Kooperationsprinzip).
- b) Die Entscheidung, ob und wie die Aufsichtsbehörde von ihren Instrumenten Gebrauch macht, steht prinzipiell in ihrem pflichtgemäßen Ermessen (Opportunitätsprinzip). Ein Einschreiten gegen rechtswidriges Handeln ist regelmäßig ermessensfehlerfrei, stößt im Kooperationsprinzip jedoch auf Grenzen.
- c) Die Handhabung der Aufsichtsmittel unterliegt dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.
- d) Kein gültiger Maßstab der Aufsichtsführung ist das Subsidiaritätsprinzip.
- e) Das Grundanliegen des Kooperationsprinzips hat auch im Bereich der Fachaufsicht Gültigkeit. Fachaufsicht schließt das Recht zu Eingriffen in das Kammerermessen selbstverständlich mit ein; bzgl. der Frage, ob und wie die Aufsichtsbehörde von diesem Weisungsrecht Gebrauch macht, hat die Kammer indes ein Recht auf im Lichte des Kooperationsprinzips ermessensfehlerfreie Entscheidung.

5. Rechtsschutz der Kammern

Über die Angreifbarkeit rechtsaufsichtlicher Akte besteht kein Streit. Auch im Bereich der Fachaufsicht kann es nach richtiger Ansicht zu Verwaltungsakten kommen, die unter Umständen auch Rechte der Kammern verletzen können.