

Winfried Kluth

Kammern in der föderalen Ordnung – Thesen zum Vortrag

I. Einführung

In der deutschen Kammerorganisation und ihrem Handeln spiegelt sich die föderale Ordnung des Grundgesetzes wieder. Ähnlich wie auf der staatlichen Ebene sind damit Vorzüge wie dezentrale, ortsnahe Entscheidungen und Nachteile wie aufwendige Verfahrensweisen bei Landesgrenzen überschreitenden Kooperationen und Abstimmungsprozessen auf gesamtstaatlicher Ebene verbunden. Der Vortrag analysiert die in diesen Bereichen von den Kammern gewählten Verfahrensweisen und entwickelt Vorschläge für deren Weiterentwicklung.

II. Föderale Dimensionen der Kammern und ihres Handelns

1. Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten für das Kammerwesen

a) Die Verortung der Gesetzgebungszuständigkeit für Kammern

Es ist umstritten, inwieweit bei der Bestimmung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Kammerwesen an den Organisationsakt oder das (materielle) Berufsrecht bzw. die wahrzunehmenden Aufgaben anzuknüpfen ist. In der Praxis dominiert der zweite Bezugspunkt.

b) Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Einzelnen

In den meisten Fällen liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Dies gilt für die beiden großen Wirtschaftskammern (IHK/HwK), die Kammern der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe (Rechtsanwaltskammern, Steuerberaterkammern, Wirtschaftsprüferkammer, Patentanwaltskammer) sowie die Lotsenbrüderschaften und die Bundeslotsenkammer.

Für die Heilberufskammern und Landwirtschaftskammern liegt demgegenüber die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern.

c) Auswirkungen der Föderalismusreform

Die Föderalismusreform hat nicht zu Verschiebungen bei den Zuständigkeiten geführt.

2. Die föderale Ordnung der Kammerorganisation

Da der Bundesgesetzgeber auch dort, wo er selbst zuständig ist, die Kammerorganisation nur teilweise auch mit einer bundesweit zuständigen Organisationsebene ausgestattet hat, können drei große Organisationstypen unterschieden werden:

1. Bundesgesetzlich geregelte Kammern mit KdöR auf Landes- und Bundesebene.
2. Bundesgesetzlich geregelt Kammern mit KdöR nur auf Landesebene.
3. Landesgesetzlich geregelte Kammern mit KdöR nur auf Landesebene.

In den Modellen 2 und 3 wird die „Lücke“ auf Bundesebene durch private Dachverbände geschlossen (DIHK, ZdH, Bundesärztekammer etc.).

3. Folgen für das Kammerhandeln

In den Modellen 2 und 3 kommt es in vielen bedeutsamen Sachfragen zu einer Verlagerung von Entscheidungsprozessen auf den privatrechtlich verfassten Dachverband. Z.t. werden wichtige Arbeits- und Entscheidungsfelder werden ins Informelle (Arbeitsgruppen) verschoben. Es handelt sich dabei um Phänomene, die aus der Zusammenarbeit der Länder sowie von Bund und Ländern (BLK) bekannt, deswegen aber nicht weniger problematisch sind.

4. *Bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen an privatrechtlich verfasste Dachorganisationen*

In jüngerer Zeit ist auch die (bundes-) gesetzliche Zuweisung von Aufgaben (u.a. Rechtsetzung) an privatrechtlich verfasste Dachorganisationen zu beobachten. Damit sind besondere Rechtsprobleme, auch des Verfassungsrechts, verbunden, die einer überzeugenden Lösung harren.

5. *Umsetzung von EU-Richtlinien durch Kammerrechtsetzung?*

Wenig diskutiert ist die gleichwohl grundsätzlich und praktisch bedeutsame Frage, inwieweit die Kammern durch ihre Rechtsetzung EU-Richtlinien direkt umsetzen können, ohne dass staatliche Gesetzgebungsakte zwischengeschaltet werden.

III. Rechtsetzungskoordination im Bereich landesweit organisierter Kammern

1. *Die Praxis der Rechtsetzungskoordination am Beispiel des ärztlichen Berufsrechts*

Der Rechtsetzungskoordination durch privatrechtlich verfasste Dachorganisationen kommt bei den nur auf Landesebene als KdöR verfassten Kammern eine erhebliche praktische Bedeutung zu. Das Phänomen wird am Beispiel der Musterberufsordnung für Ärzte erörtert.

2. *Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Rechtsetzungskoordination*

Obwohl es sich um Maßnahmen privatrechtlicher Organisationen handelt, sind auf Grund der Bildung dieser Organisationen durch Körperschaften des öffentlichen Rechts im Umfeld ihrer hoheitlichen Aufgaben verfassungsrechtliche Anforderungen an Organisation und Verfahren der Rechtsetzungskoordination zu beachten, die im einzelnen entwickelt werden. Besondere Bedeutung kommt dabei neben Verfahrensfragen auch der Ausgestaltung der Bindungswirkung von Beschlüssen sowie dem Übernahmeverfahren in den einzelnen Kammern zu.

3. *Reformvorschläge*

Der institutionelle Rahmen und das Verfahren der Rechtsetzungskoordination erweisen sich in einigen Bereichen als defizitär. Es werden deshalb Vorschläge für eine transparentere Ausgestaltung entwickelt, die sich am verfassungsrechtlichen Leitbild orientieren, das das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des anwaltlichen Berufsrechts entwickelt hat.

IV. Die Ausführung von Bundesgesetzen durch landesweit organisierte Kammern

1. *Die Kammern im System der Ausführung von Bundesgesetzen*

Soweit die Kammern mit der Ausführung von Bundesgesetzen als Selbstverwaltungsangelegenheiten betraut werden, besteht ebenfalls ein spezifischer Steuerungsbedarf. Dabei treten ähnliche Probleme wie bei der Rechtsetzungskoordination auf.

2. *Steuerung der Gesetzesausführung durch staatliche Stellen*

Die Steuerung der Gesetzesausführung durch staatliche Stellen ist zwar denkbar, entspricht aber nicht dem Selbstverwaltungsgedanken.

3. *Steuerung der Gesetzesausführung durch die Kammerorganisation*

Bei der Steuerung der Gesetzesausführung durch die Kammerorganisation stellt sich neben der Koordinationsfrage auch die Frage nach der Beteiligung des Ehrenamtes.

V. Schlussfolgerungen

Die Verfahren der Rechtsetzungs- und Rechtsausführungskoordination durch privatrechtliche Dachverbände sollte institutionell und verfahrensrechtlich dem Leitbild der öffentlich-rechtlich verfassten bundesweiten Rechtsprechungsorgane angepasst werden. Dies kann zum einen durch die gesetzliche Einführung entsprechender Organe erfolgen, soweit der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Denkbar und wünschenswert ist aber auch eine organisationsrechtliche Anpassung der privatrechtlich verfassten Dachverbände und ihrer Organe.