

Dr. Andreas Heusch

## **Aktuelle Entwicklungen zum Organisationsrecht von Kammern**

### I. Zur Rechtsstellung des Hauptgeschäftsführers einer Kammer

- Bei der normativen Ausgestaltung der Geschäftsführung lassen sich die Kammern in eine Typenreihe einordnen. Wesentliches Kriterium ist neben dem Umfang der von der jeweiligen Kammer typischerweise zu bewältigenden Aufgaben auch deren historisch gewachsenes Selbstverständnis. Am einen Ende der Typenreihe stehen Kammern, deren Satzung die Führung der Geschäfte dem Vorstand bzw. dem Präsidenten überträgt, ohne eine gesonderte Geschäftsführung vorzusehen. Am anderen Ende der Reihung sind IHK und Handwerkskammer angesiedelt. Die normative Stellung des Hauptgeschäftsführers (HGF) dieser Kammern ist geprägt durch eine unmittelbare personale Legitimation aufgrund Bestellung durch die Vollversammlung.
- § 106 Abs. 1 Nr. 3 HwO steht der Ersetzung des HGF durch ein kollegiales Führungsteam entgegen.
- Dem HGF kommt sowohl in der IHK als auch in der Handwerkskammer Organstatus zu.
- Mit Blick auf die Zuordnung der Aufgaben zwischen Präsident und HGF sind innerhalb der IHK folgende Aufgabenkreise zu unterscheiden:
  - Einberufung, Vorbereitung und Leitung der Vollversammlung obliegen dem Präsidenten (§ 6 Abs. 2 Satz 2 IHK-G). Der HGF hat insoweit eine untergeordnete Funktion, als er die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der anderen Organe lediglich unterstützend zu begleiten hat.
  - Die Geschäftsführung obliegt dem HGF. Er ist dabei an Gesetz und Satzung sowie die Beschlüsse der Vollversammlung und – soweit ihm Beschlussfunktion zukommt - des Präsidiums gebunden. Er ist für die ordnungsgemäße Durchführung der Kammergeschäfte der Vollversammlung und dem Präsidium verantwortlich.
  - Gemäß § 7 Abs. 2 IHK-G vertreten Präsident und HGF die Kammer rechtsgeschäftlich und gerichtlich. Das Gesetz stellt dem Satzungsgeber jedoch eine abweichende Regelung frei, die den Erfordernissen der täglichen Kammerarbeit entgegenkommt. Von der gemeinschaftlichen Vertretung abweichende Satzungsregelungen sind danach zulässig, soweit nicht Präsident oder HGF von der Vertretung insgesamt ausgeschlossen werden und überdies ein substantieller Bereich für die im Gesetz vorgesehene gemeinschaftliche Vertretung verbleibt.
  - Der hergebrachten Tradition, der gewachsenen Kammerstruktur sowie dem Präsidentenamt entsprechend erfolgt die Repräsentation der Kammer in erster Linie durch den Präsidenten.
- Die normative Stellung des HGF ist nach der HwO schwächer ausgestaltet als nach dem IHK-G. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Geschäftsführung als auch der Vertretung nach außen.
- Zur Abwahl eines Hauptgeschäftsführers:
  - Die auch von Kammerorganen zu wahrende Inter- bzw. Intraorganentreue gebietet eine angemessene Zurückhaltung gerade auch im Falle hochsensibler kammerinterner Meinungsunterschiede.
  - Die Abberufung eines HGF einer IHK durch die Vollversammlung ist ein Verwaltungsakt (Niedersächsisches OVG).

- Die maßgeblichen allgemeinen Rechtsgrundsätze zu den Voraussetzungen der Abberufung sind mangels Normierung im IHK-G den bundesrechtlichen Regelungen zu entnehmen über die Abberufung des Inhabers eines Spitzenamtes einer Körperschaft oder rechtsfähigen Anstalt im Rahmen funktionaler Selbstverwaltung, der hauptberuflich tätig ist, nicht in einem Beamtenverhältnis steht und von einem mit ehren- oder nebenamtlichen Vertretern besetzten Gremium berufen und überwacht wird (Niedersächsisches OVG).
- Offen ist, ob es für den Eingriff in die Rechtsposition des Hauptgeschäftsführers nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes einer ausdrücklichen normativen Ermächtigung bedarf.
- Es spricht einiges dafür, jedenfalls dann qualifizierte Mehrheiten für die vorzeitige Abberufung des HGF zu fordern, wenn dies in der Satzung für die vorzeitige Abwahl des Präsidenten verlangt wird.
- Von der Abberufung streng zu unterscheiden ist die Kündigung des privatrechtlichen Anstellungsvertrages, auch wenn die Abberufung notwendige Voraussetzung einer solchen Kündigung ist. In diesem Zusammenhang kommt es nicht allein auf den bloßen Wegfall der kammerinternen Vertrauensbasis an, sondern sind auch die Gründe von Belang, die hierzu geführt haben.

## II. Aktuelle Fragen der Staatsaufsicht über die Kammern

- Die Staatsaufsicht über die Kammern ist notwendiges Korrelat ihrer Selbstverwaltung.
  - Dies verlangt das demokratische Prinzip. Jede Ausübung von hoheitlicher Gewalt muss sich auf das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen lassen (Art. 20 Abs. 2 GG).
  - Die Staatsaufsicht über die Kammern ist zudem rechtsstaatlich fundiert. Überträgt der Staat die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf die Kammern und ermächtigt er diese zu Handeln in öffentlich-rechtlicher Form, so bleibt er in seiner Verantwortung als Hüter des Rechts. Ihn trifft eine Garantenpflicht.
  - Die Staatsaufsicht ergibt sich zudem aus der allgemeinen Gemeinwohlverpflichtung des Staates – konkretisiert in der Pflicht zur guten Verwaltung. Die Staatsaufsicht schränkt die Kammern nicht nur ein. Zweck der Staatsaufsicht ist zugleich, den Kammern Schutz und Fürsorge im Interesse einer guten und effektiven Selbstverwaltung zukommen zu lassen.
- Die Gerichte befassen sich nur selten mit Fragen der Staatsaufsicht über die Kammern, da nur diese selbst im Rechtsweg gegen eine aufsichtliche Maßnahme vorgehen bzw. eine aufsichtliche Entscheidung erstreben können. Dritte (einschließlich Kammermitgliedern) können zwar ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde anregen, sie können ein aufsichtliches Handeln jedoch mangels subjektiver Rechtsposition nicht erzwingen. Im Übrigen vermeidet der kooperative Stil der Aufsicht in der Regel die gerichtliche Auseinandersetzung.
- Bei Auslegung und Anwendung der lückenhaften staatsaufsichtlichen Regelungen in den Kammergesetzen ist ein Rückgriff auf die Gemeindeordnungen, die eine Stufenfolge der möglichen Aufsichtsmittel vorsehen, zulässig. Der Einwand des landesrechtlichen Charakters der Gemeindeordnungen greift bereits vom Ansatz nicht, soweit die Auslegung landesrechtlicher Kammergesetze in Rede steht. Begreift man die Stufenfolge der möglichen Aufsichtsmittel richtigerweise als Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, erscheint aber auch darüber hinaus eine Anlehnung an die kommunalrechtlichen Regelungen bei Auslegung der

Kammergesetze, soweit diese lückenhaft sind, nicht ausgeschlossen. Unerheblich ist insoweit auch, dass die funktionale Selbstverwaltung nicht verfassungsrechtlich garantiert ist, da die Exekutive bei Ausübung der Staatsaufsicht diese einfachrechtliche Entscheidung für eine eigenständige Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Kammer zu respektieren hat und aus dem Grund die eingeräumte Selbstverwaltung nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beschränken darf.

- Mitglieder des Vorstands der Rechtsanwaltskammer können sich gegenüber der Aufsichtsbehörde nicht auf die Verschwiegenheitsverpflichtung des § 76 Abs. 1 BRAO berufen, sondern sind zur umfassenden Unterrichtung verpflichtet, soweit die Aufsichtsbehörde auf die Informationen zur effektiven Ausübung der Staatsaufsicht angewiesen ist.
- Die Ausgestaltung des Aufsichtsregimes bei Übertragung der Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners auf die Kammern ist weiter umstritten. Es erscheint als ein pragmatischer Kompromiss, wenn die Aufsicht in der Form ausgestaltet ist, dass die Aufsichtsbehörde nur allgemeine Weisungen erteilen darf, um eine gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern, nicht aber Einzelweisungen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass das Aufgabenspektrum des Einheitlichen Ansprechpartners ein *mixtum compositum* darstellt, das weder ausschließlich der staatlichen Sphäre noch allein dem Wirkungskreis der Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften zugeordnet werden kann.