

Kammern und Verbände:

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit und Konkurrenz von Kammern und Verbänden.

Gliederung und Thesen zum Vortrag

I. Teilautonome Verwaltungsträger oder grundrechtliche Selbstorganisation

1. Kammern und Verbände finden als mitgliedschaftlich verfasste Organisationen ihre gemeinsame Grundlage im Körperschaftsgedanken, für den die „Beherrschung“ der Organisation durch die Mitglieder prägend ist.
2. In den Kammern als Verwaltungsträgern mit dem Recht der Selbstverwaltung wird der Freiheitsgedanke durch das demokratische Prinzip der Inklusion verwirklicht, das eine gleichberechtigte Mitwirkung aller Mitglieder zur Grundlage der Willensbildung bestimmt. Die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft ist die Folge dieses Gestaltungsprinzips und insoweit kein Ausdruck von Zwang.
3. Verbände beruhen demgegenüber auf der in Art. 9 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Prinzip der Selbstorganisation, bei dem Freiheit durch Ein- und Austritt sowie ebenfalls durch die Mitwirkung innerhalb der Organisation verwirklicht wird.
4. In Kammern und Verbänden werden mithin zwei klassische Ordnungsprinzipien des modernen Verfassungsstaates verwirklicht, die hier in funktionale Konkurrenz zueinander treten. Mit guten Gründen schreiben weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen vor, in welchen Bereichen Kammern zu bilden sind, da dies immer auch eine Frage der politischen Opportunität ist.
5. Die Bildung von Kammern ist als Ausdruck der Verstaatlichung immer in besonderer Weise Rechtfertigungsbedürftig, auch wenn durch die Selbstverwaltung Partizipationsrecht begründet und damit Gestaltungsfreiheit geschaffen wird.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für Aufgabenkonkurrenzen

6. Das Verfassungsrecht kennt außerhalb des Kerns hoheitlicher staatlicher Befugnisse nur wenige echte Aufgabenmonopole zugunsten der staatlichen Verwaltung einschließlich der Kammern. Das gilt vor allem für die Bereiche der Dienstleistungen und der Interessenvertretung.
7. Die demokratisch legitimierte Aufgabenerfüllung der Kammern stellt im Vergleich zur grundrechtlich legitimierten Aufgabenwahrnehmung der Verbände keine grundsätzlich „bessere“ Legitimationsform dar. Das Grundgesetz behandelt beide Legitimationsformen als grundsätzlich gleichwertig und vertraut auf die ihnen eigenen besonderen Formen der Leistungsfähigkeit bei der Wissensgenerierung, Machtkontrolle und Aufgabenerfüllung.

8. Das Neben- und Miteinander von Kammern und Verbänden dient insoweit auch der Ermöglichung eines begrenzten Systemwettbewerbs, der in der bisherigen Praxis nicht zu einer eindeutigen Überlegenheit eines der beiden Modelle geführt hat.
9. Aus der Bindung der Kammern an die gesetzliche Aufgabenzuweisung (Verbandskompetenz), strenge Verfahrensregeln, die Grundrechte sowie höhere Rechtfertigungs- und Transparenzanforderungen, folgt ein grundsätzlich engeres Aufgabenverständnis sowie eine höhere Rechtsbindung bei der Meinungs- und Entscheidungsfindung.
10. Die Grundrechtsbindung wirkt sich auch im Sinne einer Respektierung der konkurrierenden Tätigkeit von Verbänden, insbesondere auch bei deren wirtschaftlicher Betätigung, aus. So kann die Benutzung eigener Dienstleistungseinrichtungen nur auf der Basis einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Regelung verlangt werden.

III. Praktische Auswirkungen der unterschiedlichen Rechtsbindungen

11. Die praktischen Auswirkungen der unterschiedlichen Rechtsbindung von Kammern und Verbänden bei der Wahrnehmung ähnlicher Aufgaben sind in den verschiedenen Sachbereichen durchaus unterschiedlich.
12. So hat das Bundesverwaltungsgericht aus der Gemeinwohlbindung der Kammern bei Interessenvertretung weit reichende Anforderungen an die Formulierung und den Inhalt sowie die Transparenz der Stellungnahmen abgeleitet.
13. Im Vergleich dazu lassen sich aus dem Wirtschaftsgrundrechten nur weit gefasste Grenzen bei der wirtschaftlichen Konkurrenz im Bereich der Dienstleistungen ableiten. Hier werden praktisch vor allem die (massive) Quersubventionierung und der Verdrängungswettbewerb untersagt. Zudem gilt das Verbot des Handelns aus Gewinnerzielungsabsicht.
14. Limitierend können sich auch die im demokratischen Prinzip wurzelnden höheren Anforderungen an die Mitwirkung der Mitglieder und der Repräsentationsorgane (Vollversammlung) auswirken.

IV. Grundsätze einer gestuften Subsidiarität

15. Kammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung sind – bezogen auf die Verwaltungsorganisation – Ausdruck von Dezentralisation und Subsidiarität. Auch wenn dieses Prinzip keinen Verfassungsrang hat, sollten die Kammern es selbst als Handlungsmaßstab berücksichtigen, soweit es um die Beziehung zu den Verbänden geht.
16. Man kann insoweit von einer gestuften Subsidiarität sprechen, bei der die Kammern nicht nur ihre Autonomie im Verhältnis zum Gesamtstaat betonen und verteidigen, sondern auch die Subsidiarität im Verhältnis zu Verbänden leben.

17. Voraussetzungen dafür ist aber, dass bei den Verbänden ein ausreichendes Maß an Transparenz herrscht, wie die es EU Kommission bei den repräsentativen Verbänden nach Art. 11 Abs. 1 EUV verlangt.

V. Grundlagen und Grenzen der Kooperation

18. Vor dem geschilderten Hintergrund erweisen sich Kooperationen von Kammern und Verbänden als grundsätzlich zulässig, soweit es um Bereiche geht, für die beiden „zuständig“ sind.

19. Aus der Perspektive der Kammern ist aber zu beachten, dass sie sich keinen Bindungen in Bereichen unterwerfen dürfen, die der demokratischen Legitimation und damit Entscheidung durch die Mitglieder / Vollversammlung vorbehalten sind.

20. Zudem muss die den Kammern obliegende spezifische Gemeinwohlbindung ausreichend berücksichtigt werden.