



Demokratieverständnisse in Kammern – Bestandsaufnahme und Perspektiven

Prof. Dr. Winfried Kluth
Universität Halle-Wittenberg

Demokratie und Selbstverwaltung – Spannungs- oder Ergänzungsverhältnis?

- Die verfassungsrechtliche Diskussion zur Selbstverwaltung ist von Beginn an durch **zwei** grundsätzlich verschiedene Sichtweisen bestimmt gewesen:
- Die **Gegensatzthese**, für die Demokratie grundsätzlich nur als selbstbestimmte Herrschaft des Staatsvolkes in den Gebietskörperschaften verwirklicht wird. Andere Formen der Selbstverwaltung sind korporatismusverdächtig.
- Die **Ergänzungs- oder Pluralismusthese**, für die Demokratie in den verschiedenen Formen und Ebenen bürgerschaftlicher Partizipation lebt und ergänzt.
- Der deutschen **Rechtstradition** entspricht die zweite Sichtweise. In der verfassungsrechtlichen Dogmatik ist aber die erste, etatistische Sichtweise stark vertreten.

Positive Auflösung durch das Bundesverfassungsgericht

- Das Bundesverfassungsgericht hat die Spannungslage in seiner **Wasserverbandsentscheidung** im Grundsatz aufgelöst und dabei an knappe Aussagen der älteren Rechtsprechung angeknüpft.
- Auch wenn nicht alles in der Entscheidung stimmig ist, liefert sie ein **tragfähiges dogmatisches Fundament** für die Einordnung der verschiedenen Erscheinungsformen funktionaler Selbstverwaltung in die deutsche Verfassungsordnung.
- Auf folgende **zentralen Aussagen** ist dabei zu verweisen:

BVerfGE 107, 59 (91)

„Art. 20 Abs. 2 GG enthält eine **Staatszielbestimmung** und ein **Verfassungsprinzip**. Aufgrund seines Prinzipiencharakters ist Art. 20 Abs. 2 GG **entwicklungsoffen**. Das "Ausgehen der Staatsgewalt" vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Bei veränderten Verhältnissen können Anpassungen notwendig werden (...).“

BVerfGE 107, 59 (91)

„Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot **offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt**. Eine solche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG ermöglicht es zudem, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie (vgl. BVerfGE 33, 125 <159>) angemessen zur Geltung zu bringen. Im Rahmen der repräsentativ verfassten Volksherrschaft erlaubt das Grundgesetz auch besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.“

BVerfGE 107, 59 (91 ff.)

„Die funktionale Selbstverwaltung **ergänzt und verstärkt insofern das demokratische Prinzip**. Sie kann als Ausprägung dieses Prinzips verstanden werden, soweit sie der Verwirklichung des übergeordneten Ziels der freien Selbstbestimmung aller (...) dient. Demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen unter dem Grundgesetz nicht im Gegensatz zueinander.“

BVerfGE 107, 59 (91 ff.)

„Sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung (Art. 1 Abs. 1 GG; dazu auch Maihofer, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1994, S. 490 ff.). Das demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG erlaubt deshalb, durch Gesetz - also durch einen Akt des vom Volk gewählten und daher klassisch demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers - für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.“

BVerfGE 107, 59 (91 ff.) - Konsistenzanforderung

„Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben die Organisationsform der Selbstverwaltung, so darf **er keine Ausgestaltung vorschreiben, die mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits unvereinbar wäre.** Deshalb müssen die Regelungen über die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten auch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <27 f.>; Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 251 f.).“

Bauelemente der demokratischen Legitimation

- Grundentscheidung des **Gesetzgebers**
 - Über die Errichtung eines Kammertypus
 - Über die Mitgliedschaft
 - Über die Aufgaben
 - Über die Organe / interne Verfassung
 - Über die Staatsaufsicht
- **Personelle** demokratische Legitimation
 - Der Kammerorgane durch die Mitglieder
- **Sachliche** demokratische Legitimation
 - Durch die Kammerorgane / Mitglieder

Grundentscheidung des Gesetzgebers

- Die Entscheidung des Bundes- oder Landesgesetzgebers, eine bestimmte Kammerform zu etablieren, stellt den grundlegenden demokratischen Legitimationsakt dar.
- Hinzu kommen die Errichtungsakte für die einzelnen Kammer, die nach allgemeinen organisationsrechtlichen Grundsätzen durch oder auf Grund eines Gesetzes zu erfolgen haben.
- Die Entscheidung des Gesetzgebers begründet mit der Bestimmung der Mitgliedschaft zugleich die mitgliedschaftlichen Partizipationsrechte als Grundlage der demokratischen Binnenlegitimation (kollektive demokratische Legitimation).

Personelle demokratische Legitimation

- Personelle demokratische Legitimation bezieht sich auf den Akt des Anvertrauens von Hoheitsgewalt auf Zeit (bei Vertretungskörperschaften und Wahlämtern) sowie auf die dauerhafte Ausübung von Hoheitsgewalt (Beamte).
- Da die Personalentscheidungen in Kammern nicht auf das Staatsvolk zurückführbar sind, weil dies nicht dem Grundmuster von Selbstverwaltung entspricht, durfte der Gesetzgeber hier eine andere Ausgestaltung wählen.
- Diese unterliegt einem verfassungsrechtlichen Konsistenz-erfordernis, das m.E. durch Friedenswahlen nicht erfüllt wird.

Kammerorgane

- Es ist auffällig, dass der Gesetzgeber die Organe der Kammern in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich genau ausgestaltet hat.
- Es gibt in diesem Bereich die größten Gestaltungsfreiheiten im Bereich der Selbstverwaltung.
- Nachgesteuert wurde nur dort, wo sich Probleme eingestellt haben.
- Auffällig ist vor allem die von der parlamentarischen Praxis abweichende Funktion der Ausschüsse (dazu später).

Sachliche demokratische Legitimation

- Hier ist die unterschiedliche Reichweite der gesetzlichen Vorgabe des Aufgabenspektrums und der Aufgabeninhalte zu beachten.
- Es gibt ein beschränktes Aufgabenfindungsrecht der Kammern vor allem bei der Förderung der Interessen der Mitglieder.
- Im Übrigen hängt die Genauigkeit der gesetzlichen Vorgaben von der Grundrechtsrelevanz der Aufgabe ab.

Staatsaufsicht

- Die Staatsaufsicht ist im Bereich der Selbstverwaltung Rechtsaufsicht.
- Sie ist durch ein kooperatives und subsidiäres Grundverständnis geprägt.
- Es kommt auch ohne verfassungsrechtliche Absicherung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung, weil die gesetzgeberische Grundentscheidung für die Selbstverwaltung zu respektieren ist.
- Daraus ergeben sich konkrete Folgen für die Rechtskonkretisierungszuständigkeiten.

Vollversammlungsvorbehalt

- Im Bereich der Kammern ist der Vollversammlungsvorbehalt nicht nur auf Grund der höheren demokratischen Legitimation von grundlegender Bedeutung.
- Die Vollversammlung ist bei gruppenplural verfassten Kammern auch der Ort, an dem die auf das Gesamtinteresse bezogene Wissensgenerierung zu erfolgen hat.
- Die Vollversammlung ist kein Parlament, so dass Grundsätze des Parlamentsrecht nicht direkt zu übertragen sind.
- Ausreichende Information ist aber auch hier Bedingung der verantwortlichen Mandatsausübung.

Bildung von Unterorganen

- Während im Parlamentsrecht Unterorgane durch die Mitglieder des Parlaments zu besetzen sind und der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt, ist im Bereich der Kammern von einer anderen Funktion und Zusammensetzung der Ausschüsse auszugehen.
- Es kommt auf die jeweilige Funktion an.
- Spiegelbildlichkeit ist (nur) dann gefordert, wenn diese ein prägendes Merkmal der durch die Satzung normierten kammerinternen Ordnung ist. Dabei kommt dem Wahlrecht eine große Bedeutung zu.

Mehrheitsprinzip

- In der Demokratie ist das Mehrheitsprinzip Garant der Arbeitsfähigkeit.
- Es gilt deshalb auch für die Kammern.
- Das von der Literatur und Rechtsprechung entwickelte Gebot der Beachtung von Minderheitenpositionen, stellt das Mehrheitsprinzip nicht in Frage.
- Es handelt sich nur um eine spezifische Anforderung an die Darstellung von Interessenlagen im Verhältnis zum Staat, um eine angemessene Wissensgenerierung zu ermöglichen.
- Maßgeblich sind dabei (nur) abweichende Gruppeninteressen in Bezug auf die Gewerbebranche.

Minderheitenschutz

- Minderheitenrechte sind zudem dort relevant, wo es um die Ausübung von Kontrollfunktionen geht.
- Ihnen kommt aber wegen der bestehenden Staatsaufsicht eine sehr viel geringere Rolle als im parlamentarischen Bereich zu.

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit

www.kammerrecht.de