



Aktuelle Fragen der ehrenamtlichen Tätigkeit in Kammerorganen

Prof. Dr. Winfried Kluth

Die historische und funktionale Wechselbezüglichkeit von Ehrenamt und Selbstverwaltung



1. Die Entwicklung des Selbstverwaltungsgedankens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

- Neubestimmung staatlicher Aufgaben vor dem Hintergrund der Umwälzungen in der Industriegesellschaft:
 - Übernahme von bislang familiär wahrgenommenen sozialen Sicherungsaufgaben durch den Staat
 - erhöhte Anforderungen an den rechtlichen und infrastrukturellen Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung – auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene
 - Herausbildung neuer Berufsfelder auf Grund der Verwissenschaftlichung der Ausbildung

Die historische und funktionale Wechselbezüglichkeit von Ehrenamt und Selbstverwaltung



1. Die Entwicklung des Selbstverwaltungsgedankens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

- Antworten und Suchprozesse:
 - Staatsverständnis: Fortsetzung der monarchisch-subjektivierten Perspektive (Staatsperson als juristische Person, die an die Stelle des Monarchen tritt) oder Neukonstruktion des Staates „von unten“ – d.h. genossenschaftliches Modell?
 - Übernahme der sozialen Sicherungsaufgaben und Berufsfelder durch den Staat oder durch gesellschaftliche Selbstorganisation?

Die historische und funktionale Wechselbezüglichkeit von Ehrenamt und Selbstverwaltung



1. Die Entwicklung des Selbstverwaltungsgedankens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

- Die deutschen Antworten:
 - Föderalismus und Selbstverwaltung einerseits sowie
 - Übernahme der französischen Staatsdoktrin mit der Ersetzung des Subjekt (Volk an die Stelle des Monarchen) und eines zentralistischen bzw. monistischen Konzepts andererseits.

Die historische und funktionale Wechselbezüglichkeit von Ehrenamt und Selbstverwaltung



- Die deutsche Verfassungstradition lebt in dieser Frage mit einem unausgereiften Kompromiss:
- Für die **kommunale Selbstverwaltung** hat sie in Art. 28 Abs. 1 und 2 GG durch die ausdrückliche Garantie eine verfassungsrechtliche „Lösung“ geschaffen und das Primat des Staatsvolkes gegenüber der bürgerschaftlichen Selbstorganisation gelockert.
- Die **Einheit des Staates** wird durch den Hinweis gesichert, dass Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze erfolgt.

Die historische und funktionale Wechselbezüglichkeit von Ehrenamt und Selbstverwaltung



- Für die **funktionale Selbstverwaltung** fehlt es im Grundgesetz an einer vergleichbaren Absicherung. Für sie hat das Bundesverfassungsgericht deshalb lange Zeit eine historische Vorfindlichkeit herangezogen („vom Grundgesetz vorausgesetzt“) und erst in seiner Wasserverbandsentscheidung aus dem Jahr 2001 eine positive Rechtfertigung im Hinblick auf das demokratische Prinzip formuliert.
- Diese basiert auf dem Gedanken, dass die funktionale Selbstverwaltung das demokratische Prinzip verstärkt und ergänzt. Das Primat des Staatsvolkes wird dadurch abgesichert, dass die Erstreckung der funktionalen Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber bestimmt werden muss und sich nur auf überschaubare bzw. klar abgrenzbare Aufgabenbereiche beziehen darf.

Selbstverwaltung und Ehrenamt



- Die Verbindung von Ehrenamt und Selbstverwaltung wurde im deutschen Diskurs durch die ältere englische Tradition des Ehrenamtes in Verwaltung und Justiz inspiriert.
- Dabei sind verschiedene Konnotationen zu beachten:
 - Ehrenamt versus Professionalisierung: Vermeidung der Vorherrschaft von bestimmten Berufen (Professionen) wobei auch die Politik als Beruf eine Rolle spielt.
 - Ehrenamt versus Funktionärstum: Eigeninteressen der Organisation sollen gemindert werden.

Demokratische Partizipation durch ehrenamtliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung



- Neue Dimension durch Lorenz von Stein: Selbstverwaltung und Ehrenamt als Weg der bürgerschaftlichen Partizipation – im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie.
- Vorreiterfunktion der **kommunalen** Ebene – begünstigt durch den Wissensvorsprung der ortsansässigen Bürger in Bezug auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.
- Der spätere Auf- und Ausbau der **staatlichen Fachverwaltungen** zeigt die Grenzen dieses Modells auf.
- In der **funktionalen Selbstverwaltung** wurde dann aber ein **erweitertes Anwendungsfeld** eröffnet.

Qualifizierte Wissensgenerierung durch ehrenamtliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung



- Dabei ging es um die Nutzung von beruflichem Fachwissen, das bei den Mitarbeitern der Staatsverwaltung nicht oder kaum vorhanden ist.
- Umgekehrte Modell: Nutzung des Wissens von Professionen, um die sie betreffenden staatlichen Aufgaben besser erfüllen zu können.
- Kontrast zum kommunalen Modell: allgemeine bürgerschaftliche Expertise hier - professionelle Expertise dort.

Staatsentlastung durch ehrenamtliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung



- Gemeinsam ist allen Modellen bzw. Bereichen der ehrenamtlichen Mitwirkung in der Verwaltung die damit verbundene Entlastung des hauptamtlichen Verwaltungsapparates.
 - Klassische Formel: Nutzung der Verwaltungskraft der Professionen für die staatliche Aufgabenerfüllung.
 - Zwei Formen der Professionalität in Kammern:
 - fachbezogene Professionalität der Mitglieder und des Ehrenamtes
 - funktionsbezogene administrative Professionalität der hauptamtlichen Mitarbeiter der Geschäftsstellen

Staatsentlastung durch ehrenamtliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung

- Staatsentlastung durch Kammern:
 - durch ehrenamtliche Tätigkeiten in den Kammerorganen
 - durch Mitgliedsfinanzierung der Geschäftsstellen und ihrer Verwaltungstätigkeit.



Politikentlastung durch ehrenamtliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung



- Die „politischen Prozesse“ in den Kammern sind zwar nicht völlig, aber in großen Teilen von den parteipolitischen Diskursen entkoppelt.
- Durch die von den Kammermitgliedern geführten Diskurse werden die allgemeinen politischen Diskurse auf den verschiedenen staatlichen Ebenen unterstützt und entlastet.
- Hinzu kommt in der Regel auch eine Versachlichung, soweit sich die Kammern an das vom Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht betonte Sachlichkeitsgebot halten.

Das Ehrenamt als Amt im Rechtssinn



Ehrenamtliche Tätigkeit in der Zivilgesellschaft und in der Verwaltung



- Wir erleben in diesen Tagen ein breites ehrenamtliches Engagement im Zusammenhang mit den Flüchtlingen.
- Dieses zivilgesellschaftliche Engagement ist oft bewusst staats- und politikfern ausgerichtet.
- Bei Kommunen und Kammern ist es bisweilen nicht leicht, genügend Engagement zu mobilisieren. Es ist aber auch hier nicht selten zu spüren, dass man sich lieber „fachlich“ engagiert, als im allgemeinen politischen Leben.

Rechtliche Einbindung des Ehrenamtes in die öffentliche Verwaltung



- Freiwilliges Engagement in der Zivilgesellschaft, im Berufsverband und in der Kammern haben das Merkmal der Freiwilligkeit gemeinsam, unterscheiden sich aber grundlegend in der weiteren rechtlichen Konnotation.
- Sind die ersten beiden Formen des Engagements **grundrechtlich** abgesichert, so geht es bei dem Engagement in den Kammern und den übrigen Selbstverwaltungskörperschaften um ein **öffentliches Amt**.
- **Gesetzes- und Gemeinwohlbindung**, Pflicht zu **Objektivität** und **Sachlichkeit** sowie Neutralität sind hier die wesentlichen Merkmale der Amtsführung.
- Die Figur des Ehrenbeamten ist der sichtbarste Ausdruck dieses Verständnisses.
- Vor diesem Hintergrund erweisen sich auch die Maßstäbe, die Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht für die Äußerung von Kammern und ihren Arbeitsgemeinschaften entwickelt haben als selbstverständliche Orientierungen.



Strukturelle und funktionelle
Unterschiede des Ehrenamtes
in den verschiedenen
Kammerorganen

Das Ehrenamt in den Vertreterversammlungen



- Ehrenamt ist nicht gleich Ehrenamt, wenn es um den zeitlichen Umfang des Engagements geht.
- Mitarbeit in der Vollversammlung oder in Ausschüssen als kleine Münze – ähnlich wie im kommunalen Bereich.
- Auch hier kommt so mache Stunde zusammen ...

Ehrenamtliche Tätigkeit im Präsidium



- Übernahme von Leitungsfunktionen im Präsidium einer Kammer wird eine andere Dimension erreicht.
- Folgen für die berufliche Praxis sind weitreichend ... allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Kammertypen und Kammergrößen ...
- Das wirkt sich auch bei den Aufwandsentschädigungsregelungen aus, auf die später geschaut wird.
- Radiale Lösung in den Hochschulen: Einweisung in ein anderes Amt, ruhen der Professur.
- Was sagt uns das?
- Systemfremd oder realistisch?
- Ähnlich bei den KVen.

Das Verhältnis von Ehrenamt und Hauptamt an der Leitungsspitze



- Hier gibt es bereits auf gesetzlicher Ebene erhebliche Unterschiede:
- IHK / HWK einerseits mit ausführlichen Regelungen zum Hauptamt.
- Berufskammergesetze mit keinen oder wenigen Regelungen andererseits.
- Unterschiedliche Stellung der Präsidien bei der Geschäftsleitung.

Organisatorische und finanzielle
Rahmenbedingungen des
Ehrenamtes an der
Leitungsspitze als Bedingung für
die Gewährleistung eines
gleichen Ämterzugangs sowie
die Sicherung von
ausreichenden Anreizen für
ehrenamtliche Tätigkeit



Besonderheiten des berufsbegleitenden Ehrenamtes im Kammerbereich



- Anknüpfung an die Regelungen im Hochschulbereich ...
- Während Unternehmen ihre Betriebe so organisieren können, dass diese auch ohne ständige Anwesenheit funktionieren und Gewinne erwirtschaften, ist dies bei der Freiberuflern grundsätzlich anders, wenngleich auch in diesem Bereich die Kooperation an Bedeutung gewonnen hat. Die Einkünfte sind aber auch dann an die persönliche Berufstätigkeit gekoppelt.

Der chancengleiche Ämterzugang in der Praxis



- Vor dem Hintergrund des auch in der Selbstverwaltung rechtlich garantierten chancengleichen Ämterzugangs muss stärker als bislang nach den Bedingungen für die Wahrnehmung von Leitungsämtern nachgedacht werden.
- Der Ämterzugang darf nicht auf Personen begrenzt werden, die ihre berufliche Karriere abgeschlossen und finanziell vorgesorgt haben.
- Zudem muss eine ausreichende Unabhängigkeit wie bei den Parlamentsmandaten gewährleistet sein.

Die Dimension „time is money“ – im Überblick



- Das in einigen Bereichen anzutreffende Einkommensersatzverbot sollte überdacht werden. Es führt letztlich zu schwer nachvollziehbaren Modellen der Aufwandsentschädigung.
- Bei der Ausgestaltung können und müssen auch steuer- und sozialrechtliche Aspekte berücksichtigt werden. Diese sind aber letztlich – zukunftsbezogen – von zweitrangiger Bedeutung.

Die – fast nicht vorhandenen – gesetzlichen Regelungen zur Aufwandsentschädigung



- Keine gesetzliche Grundlage – daher Gegenstand der Selbstverwaltung
- traditionelle Betrachtungsweise – keine Entgeltlichkeit
- Orientierung am Kompensationsgedanken: begrenzte Aufwandsentschädigung
- Aber: Keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen.
- Keine vergleichbare Rechtslage und Tradition bei anderen Kammern
- Das Hochschulrecht zeigt, dass andere Modelle selbstverwaltungskompatibel sind
- Bei Berufskammern und Berufsfeldern mit geringen Möglichkeiten der arbeitsteiligen Betätigung sind die Traditionen des IHK-Bereichs kaum übertragbar.

Desiderata



- Der Ruf nach genaueren gesetzlichen Vorgaben ist ambivalent.
- Er hätte aber den Vorteil, die Gestaltungen in den Kammern von ungerechtfertigten Vorwürfen und Intransparenzen zu befreien.
- Soweit man bei der Praxis verbleibt, die Thematik der Selbstverwaltung zu überlassen, erscheint eine Regelung der Grundsätze der Aufwandsentschädigung durch Satzungsrecht geboten.
- Dabei sollte stärker das Kriterium des chancengleichen Zugangs zu den Leitungsgremien in die Überlegungen einbezogen werden.