

Das Ehrenamt in Kammern: Eine historisch-systematische Analyse.

Gliederung und Thesen zum Vortrag im Rahmen des Kammerrechtstages 2018

I. Phänomene und Begriffe – eine kleine Ehrenamtskunde

1. Mit dem Ausdruck Ehrenamt werden im deutschen Sprachgebrauch ursprünglich **Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung und der Gerichtsbarkeit** beschrieben, die **nicht hauptamtlich**, also in einem förmlichen Beschäftigungsverhältnis ausgeübt werden und die nicht der Sicherung des Lebensunterhalts dienen.
2. Im neueren Sprachgebrauch werden auch verschiedene Erscheinungsformen des **zivilgesellschaftlichen Engagements** als Ehrenamt bezeichnet.
3. Es gibt inzwischen **zahlreiche Überschneidungen** in diesem Bereich, weil die Grenzen zwischen öffentlicher Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement sich vielfach nicht mehr klar ziehen lassen. Durch staatliche Förderung und Kooperation sind die Grenzen inzwischen fließend.
4. Die folgenden Überlegungen sind auf das Ehrenamt in der öffentlichen Verwaltung beschränkt.

II. Historische Entwicklungslinien ab dem 19. Jahrhundert

5. Das **Konzept des Ehrenamtes** setzt historisch die Ausbildung einer **hauptamtlichen öffentlichen Verwaltung** sowie die klare Trennung von privater und amtlicher Sphäre bei den Herrschenden voraus. In beträchtlichem Umfang ist dies erst seit Anfang des 19. Jahrhunderts der Fall.
6. Das Konzept des Ehrenamts ist zunächst in **Großbritannien** für die Gerichtsbarkeit und die Kommunalverwaltung entwickelt worden. Diese „Tradition“ wurde im 19. Jahrhundert durch die **deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft** transferiert (Lorenz von Stein¹, Rudolf von Gneist² u.a.) und von der Reformgesetzgebung der Länder aufgegriffen.
7. Rechtssystematisch ist diese Entwicklung in die Etablierung der Konzeption der **Selbstverwaltung** eingebunden, in der das Ehrenamt den Gedanken der Selbstorganschaft ausfüllt und mit der Verwirklichung des demokratischen Gedankens in einem weiterhin monarchisch geprägten Staat verbunden ist.
8. Die Entscheidung für das Ehrenamt beruht auf mehreren miteinander verbundenen Leitgedanken:
 - # **Partizipation**: Einbeziehung der Bürger in die Verwaltungstätigkeit durch Mitentscheidung und Mitgestaltung.
 - # **Staatsentlastung**: Übernahme von Tätigkeit durch die Bürger, dadurch grundsätz-

¹ Zusammenfassend *Ernst Grünfeld*, Die Gesellschaftslehre von Lorenz von Stein, 1908.

² *Von Gneist*, Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 1871.

lich geringere Lasten für den öffentlichen Haushalt.

Wissensgenerierung: Nutzung des besonderen Sachverstands von Bürgern für Verwaltungsaufgaben.

9. Die **Etablierung** der auf dem Ehrenamt basierenden **kommunalen Selbstverwaltung** hat sich in den einzelnen deutschen Ländern dann schrittweise etabliert. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts folgte dann ebenfalls schrittweise die Etablierung zahlreicher Erscheinungsformen der **funktionalen Selbstverwaltung** (Berufs- und Wirtschaftskammern, Soziale Selbstverwaltung usw.³) nach dem gleichen Grundgedanken.

III. Das Ehrenamt als „Amt“ und im geltenden Recht

10. Das Ehrenamt ist als **öffentliches Amt** insoweit dem Hauptamt gleichgestellt, als es auf demokratische Legitimation angewiesen und an Verfassung, Recht und Gesetz gebunden ist. Es besteht auch die Amtshaftung und die Pflicht, sich die für die Ausübung des Amtes erforderliche Sachkunde zu verschaffen. Ehrenamtliches Handeln unterliegt **keinen geringeren gesetzlichen Anforderungen**.
11. Der Rechtsrahmen für die ehrenamtliche Tätigkeit ist traditionell in den Kommunalgesetzen, sowie daran anknüpfend allgemein in den **§§ 81 bis 87 VwVfGe** des Bundes und der Ländern normiert.
12. In bestimmten Fällen besteht auch eine gesetzliche Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit.

IV. Die Abgrenzung zum Hauptamt: Das Verständnis von „Ehre“

13. Die Ehrenamtlichkeit ist durch den regelmäßig deutlich **begrenzten zeitlichen Aufwand** sowie die Lebensunterhaltssicherung durch eine andere berufliche Tätigkeit gekennzeichnet, wobei letzteres nicht zwingend ist.
14. Bei zeitlich anspruchsvollen ehrenamtlichen Tätigkeiten sieht das Gesetz zur Gewährung eines verfassungsrechtlich geforderten gleichen Zugangs zu diesen Ämtern eine **Entschädigungspflicht** für den Verdienstausfall und die Aufwendung vor (§ 85 VwVfG). Dabei handelt es sich nicht um Entlohnung, sondern um einen Nachteilsausgleich.

V. Ehrenamt und demokratisches Prinzip in der funktionalen Selbstverwaltung

15. Die mit dem Ehrenamt verbundene größere Möglichkeit der Einflussnahme auf die Verwaltungstätigkeit ist aus dem Blickwinkel des Demokratieprinzips zulässig, wenn sie sachlich auf **überschaubare Themenfelder** begrenzt ist und ein **chancengleicher Zugang zu den Ämtern** besteht.
16. Zudem muss der **Gesetzgeber** die wesentlichen Aspekte der Aufgaben hinreichend genau steuern, damit es nicht zu einer problematischen Verwaltung oder Rechtsetzung in eigener Sache kommt.

³ Zu Einzelheiten *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 30 ff.