

Rechtliche und funktionelle Unterschiede des Kammerrechts zum Vereinsrecht

von Winfried Kluth*

Gliederungsübersicht:

1.	Ein erster Blick auf das deutsche Kammerwesen	1
2.	Rechtliche Einordnung der Kammern	2
2.1.	Überblick zu den bestehenden Kammerorganisationen.....	2
2.2.	Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts und als Teil der Bundes- und Landesverwaltung	3
2.3.	Die Unterscheidung von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht	5
2.4.	Kammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung	6
3.	Interne Organisationsstrukturen und Hauptaufgaben der Kammern	7
3.1.	Interne Organisationsstruktur	7
3.1.1.	Die Vollversammlung als Hauptorgan der Kammer	8
3.1.2.	Das Präsidium und die Geschäftsführung	8
3.1.3.	Geschäftsstelle	8
3.2.	Rechtsstellung der Kammermitglieder.....	9
3.3.	Hauptaufgaben der Kammern.....	9
4.	Die wichtigsten Unterschiede zwischen Kammern und Verbänden.....	10
4.1.	Vergleich der Aufgaben	10
4.2.	Vergleich der Organisationsstrukturen	11
4.3.	Unterschiede bei der Rechtsstellung der Mitglieder	11
5.	Einige Vorzüge des (deutschen) Kammermodells.....	12
5.1.	Ermöglichung von Autonomie im Bereich staatlicher Aufgaben	12
5.2.	Staats- und Politikentlastung	13
5.3.	Effizienz- und Akzeptanzsteigerung	13
6.	Sachliche Reichweite der Umsetzung des Kammermodells	13
6.1.	Wirtschaft und freie Berufe als klassischer Anwendungsbereich.....	13
6.2.	Erstreckung der Kammermodells auf weitere Felder.....	13
7.	Zusammenfassung und Ausblick	14

1. Ein erster Blick auf das deutsche Kammerwesen

Wer sich von außen den Organisationen nähert, die sich in Deutschland mit Fragen der Wirtschaft beschäftigen, der stößt nicht nur auf eine außerordentlich große Zahl von zum Teil hochgradig spezialisierten Verbänden. Ihm wird auch sofort auffallen, dass für viele Berufe bzw. Wirtschaftszweige auf den ersten Blick parallele Organisationen existieren. So werden die Interessen der Rechtsanwälte sowohl durch den Deutschen Anwaltsverein als auch durch die Rechtsanwaltskammern wahrgenommen. Bei den Ärzten trifft man einerseits auf die Landesärztekammern und andererseits auf den Hartmannbund (für die niedergelassenen selbständigen Ärzte) und den Marburger Bund (für die angestellten Krankenhausärzte). Die Industrieunternehmen und Gewerbebetriebe werden durch die Industrie- und Handelskammern einerseits und die Bundesvereinigung der Industrie andererseits repräsentiert.

Diese doppelte Verbandsstruktur mag auf den ersten Blick überraschen und unnötig erscheinen und lässt die Frage aufkommen, worin die Ursachen für dieses Phänomen zu sehen sind. Der erste Schritt zur Beantwortung dieser Frage führt zu der Betrachtung

der Rechtsform: Während die verschiedenen Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind und wegen der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft aller Angehörigen des jeweiligen Berufs alle Berufsträger umfassen, sind die jeweiligen Verbände als Vereine des bürgerlichen Rechts organisiert, bei denen die Mitgliedschaft freiwillig ist. Es verwundert vor diesem Hintergrund auch nicht, dass die Zahl der Mitglieder bei den Kammern deutlich höher ausfällt. So gehören den Ärztekammern in allen 16 Bundesländern insgesamt 407.000 Ärztinnen und Ärzte an, während der Hartmannbund und der Marburger Bund zusammen über 153.000 Mitglieder zählen. Bei den übrigen Berufen sind die Unterschiede etwas größer, d.h. die Zahl der freiwillig in den privaten Verbänden organisierten Berufsangehörigen ist deutlich geringer als die Zahl der Kammermitglieder.

2. Rechtliche Einordnung der Kammern

2.1. Überblick zu den bestehenden Kammerorganisationen

In Deutschland gibt es derzeit in Deutschland 330 Kammern.¹ Diese gliedern sich nach Berufszweigen folgendermaßen auf:

Als Wirtschaftskammern werden die Industrie- und Handelskammern (81 Kammern mit über 3 Millionen Mitgliedern), die Handwerkskammern (52 Kammern mit ca. 800.000 Mitgliedern) und die Landwirtschaftskammern (7 Kammern mit ca. 230.000 Mitgliedern) bezeichnet.

Die zweite Gruppe der Kammern erfasst die so genannten Freien Berufe, also akademische Berufe, bei denen der Berufszugang und die Berufsausübung streng reglementiert sind. Die freiberuflichen Kammern sind grundsätzlich auf Landesebene organisiert.² Dazu gehören die Ärztekammern (17 Kammern mit ca. 407.000 Mitgliedern), die Zahnärztekammern (17 Kammern mit ca. 75.000 Mitgliedern), die Tierärztekammern (17

* Prof. Dr. *Winfried Kluth*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Halle-Wittenberg, Vorsitzender des Instituts für Kammerrecht e.V. Der Text basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser im Rahmen einer Veranstaltung des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 20.10.2008 in Peking gehalten hat.

¹ Übersicht und weitere Einzelheiten bei *Kluth*, Entwicklungsgeschichte und aktuelle Rechtsgrundlagen der Kammern im Überblick, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt B, Rn. 5 ff.

² Mit der Ausnahme der Rechtsanwalts- und Notarkammern, die anders untergliedert sind, und den Kammern in Nordrhein-Westfalen, die z.T. der alten Trennung von Rheinland und Westfalen folgen. Bei den Psychotherapeuten wiederum wurde für die neuen Bundesländer eine länderübergreifende Kammer errichtet. Die Lotsenbrüderschaften sind schließlich naturgemäß nur an der Nord- und Ostseeküste anzutreffen und orientieren sich an den Lotsrevieren.

Kammern mit ca. 9000 Mitgliedern), die Apothekerkammern (17 Kammern mit ca. 61.000 Mitgliedern) und die Psychotherapeutenkammern (12 Kammern mit ca. 3500 Mitgliedern). Dem Bereich der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe werden die Notarkammern (21 Kammern mit ca. 10.000 Mitgliedern), die Rechtsanwaltskammern (28 Kammern mit ca. 80.000 Mitgliedern), die Patentanwaltskammer (1 Kammern mit ca. 1.500 Mitgliedern), die Steuerberaterkammern (21 Kammern mit ca. 60.000 Mitgliedern) und die Wirtschaftsprüferkammer (1 Kammer mit ca. 15.000 Mitgliedern) zugeordnet. Bei den technisch orientierten Berufen sind die Architektenkammern (16 Kammern mit ca. 90.000 Mitgliedern) und die Ingenieurkammern (15 Kammern mit ca. 30.000 Mitgliedern) anzutreffen. Schließlich sind an der See noch die sieben Lotsenbrüderschaften (mit ca. 900 Mitgliedern) und die Bundeslotsenkammern anzutreffen. Eine Sonderstellung nehmen die Arbeitnehmerkammern in Bremen und im Saarland ein.³

2.2. *Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts und als Teil der Bundes- und Landesverwaltung*

Im organisatorischen Ansatzpunkt folgen die Kammern dem gleichen Leitbild wie die Vereine und Verbände: sie verfügen über eine mitgliedschaftliche Struktur. Man spricht deshalb auch von Personalkörperschaften.⁴ Das bedeutet konkret, dass die Leitungsorgane der Kammern von den Mitgliedern bestimmt und legitimiert werden (bottom-up-Steuerung). In diesem Organisationsprinzip ist auch die Demokratietauglichkeit der Körperschaft des öffentlichen Rechts begründet.⁵

Ein zentraler Unterschied zwischen Vereinen und Kammern besteht aber darin, dass eine Kammer als Körperschaft des öffentlichen Recht nur durch den Staat durch Gesetz oder Rechtsverordnung gegründet werden kann. Die spontane Gründung von Kammern durch den Bürger ist damit ausgeschlossen.

Dabei handelt es sich aber nicht um den einzigen bedeutenden Unterschied. Ebenso wichtig ist, dass für das deutsche Kammermodell die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft aller Personen bzw. Organisationen vorgesehen ist, die einen bestimmten Beruf ausüben.

³ Zu ihnen *Kluth*, (Fn. 1), Rn. 294 ff.

⁴ *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl. 2004, § 87, Rn. 32.

⁵ Im Unterschied zur Anstalt des öffentlichen Rechts, die von außen gesteuert und legitimiert wird.

In dieser Pflichtmitgliedschaft wird von vielen Kritikern ein Eingriff in die durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistete Vereinigungsfreiheit gesehen.⁶ Diese Argumentation übersieht aber den zentralen Unterschied zwischen Vereinsgründung und Errichtung einer Kammer. Mit der Kammer wird ein Verwaltungsträger geschaffen, der nach der Verfassung einer demokratischen Legitimation bedarf. Soll dabei die demokratische Legitimation nicht von außen kommen (wie bei der Anstalt), sondern durch die Mitglieder vermittelt werden, so muss nach dem Grundsatz demokratischer Gleichheit dafür gesorgt werden, dass alle Angehörigen eines Berufsstandes mitwirken können. Die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft ist deshalb ein unverzichtbares Gestaltungselement für ein demokratisch legitimes Kammermodell.

Dieser für das Körperschaftsmodell zentrale Gesichtspunkt wird übersehen, wenn in anderen Staaten Kammerorganisationen geschaffen werden, bei denen einerseits Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet werden, dabei aber die Mitgliedschaft freiwillig und der Organisationsgrad niedrig ist. Diese Kammern müssen entweder einer strengen Staatsaufsicht in allen Einzelheiten unterworfen werden; dann macht aber die Schaffung von selbständigen Organisationen kaum Sinn. Oder sie verfügen nicht über eine ausreichende demokratische Legitimation, wenn sie auch für oder gegenüber denjenigen Berufsangehörigen handeln, die keine Mitgliedschaft begründet haben.⁷

Ein weiterer Streitpunkt in Bezug auf die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft betrifft die damit verbundene Pflicht zur Beitragszahlung. Auch hierin wird von manchen Kritikern ein unzulässiger Grundrechtseingriff gesehen.⁸ So zutreffend es einerseits ist, dass die Auferlegung eines Beitrags in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG eingreift, so verkürzend und unzutreffend ist es andererseits, dabei nur diesen Gesichtspunkt zu diskutieren. Bedenkt man nämlich, dass jedenfalls die von den Kammern wahrgenommenen hoheitlichen Aufgaben anderenfalls durch die allgemeine Staatsverwaltung zu erledigen und durch Steuern zu finanzieren wären, so stellt sich die Frage der Lastenzuteilungsgerechtigkeit: Ist es gerechter, die einen Beruf betreffenden hoheitlichen Aufgaben von der Allgemeinheit der Steuerzahler (zu dem ja auch die Berufsangehörigen gehören) finanzieren zu lassen oder durch die betreffende Personengruppe? Es sprechen sehr gute

⁶ Übersicht bei *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 293 ff.

⁷ Siehe zu Einzelheiten dieser Thematik *Kluth*, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997.

⁸ Überblick bei *Kluth*, (Fn. 5), S. 308 ff.

Gründe dafür, dass letztere Variante auch die gerechtere ist, zumal dann, wenn praktisch das gesamte Spektrum der Berufswelt durch Kammern erfasst wird, es sich also nicht um eine auf einen oder wenige Berufe beschränkte Ausnahme handelt.⁹

Die Kammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts entweder Teil der mittelbaren Bundesverwaltung (so vor allem die bundesweit zuständige Wirtschaftsprüferkammer und Patentanwaltskammer) oder der jeweiligen mittelbaren Landesverwaltung. Sie unterstehen dabei der Rechtsaufsicht des sachlich zuständigen Bundes- oder Landesministeriums. Eine Fachaufsicht ist nur punktuell und ausnahmsweise vorgesehen.

2.3. *Die Unterscheidung von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht*

Es gehört zur deutschen Rechtstradition im Bereich der Selbstverwaltung, dass der Staat zwar über die Kammern eine Aufsicht ausübt, dabei aber nur die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überwacht (Rechtsaufsicht) und sich nicht die Zweckmäßigkeit der Art der Aufgabenwahrnehmung kontrolliert (Fachaufsicht).

Im Rahmen der Rechtsaufsicht können rechtswidrige Beschlüsse und Maßnahmen beanstandet werden. Die Kammer kann sich dagegen mit einem Widerspruch und einer Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zur Wehr setzen. Hat dies keinen Erfolg oder verzichtet sie auf einen Widerspruch, so muss sie die beanstandete Maßnahme rückgängig machen, also z.B. einen Beschluss oder Verwaltungsakt aufheben.

Zur Rechtsaufsicht gehören auch Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten. Bei einem Genehmigungsvorbehalte (z.B. bei Erlass der Wahl- oder Beitragsordnung) tritt die Satzung oder der Beschluss erst in Kraft, wenn die Genehmigung erfolgt ist. Im Falle einer Anzeigepflicht muss die Kammer die Aufsichtsbehörde informieren, damit sie von ihren Kontrollrechten Gebrauch machen kann.

Eine Fachaufsicht ist bei Kammern nur ganz ausnahmsweise anzutreffen. Sieht das Gesetz eine Fachaufsicht vor, so kann die Aufsichtsbehörde auch Weisungen erteilen, die sich auf die Zweckmäßigkeit beziehen. Das betrifft vor allem die Ausübung des Ermessens in den Fällen, in denen das Gesetz der Kammer einen Gestaltungsspielraum eröffnet.

⁹ Einzelheiten bei *Kluth*, (Fn. 5), S. 311 f.

2.4. *Kammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung*

Das Gestaltungsprinzip der Selbstverwaltung ist in der deutschen Staatstradition vor allem durch die zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts in Preußen eingeführte kommunale Selbstverwaltung bekannt geworden.¹⁰ Das Grundgesetz hat in Art. 28 die kommunale Selbstverwaltung in Gemeinden und Kreisen als zwingende Organisationsform abgesichert (Einrichtungsgarantie). Vergleichbare verfassungsrechtliche Regelungen für die Kammern findet man nur in den Landesverfassungen von Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Die in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts (zunächst in Preußen) entstandenen Kammern beruhen auf dem Gedanken der Betroffenen-Selbstverwaltung.¹¹ Die Selbstverwaltung bezieht sich auf staatliche Aufgaben von denen die Mitglieder betroffen sind, die also einen thematischen Bezug zu ihnen besitzen. Es wird dabei nicht an die Stellung als Staatsbürger und den Wohnsitz¹², sondern an die Ausübung eines Berufs angeknüpft. Das ist ein deutlich weniger „neutrales“ Kriterium, weshalb auch der Einwand erhoben wurde, die Kammer-Selbstverwaltung begründe unzulässige Privilegien.¹³ Die Kammermitglieder könnten sich eigene Gesetze geben und wären nicht den allgemeinen Gesetzen des Parlaments unterworfen.

Obwohl das im Ansatz zutreffend ist, verkennt diese Kritik, dass die Tätigkeit der Kammern umfangreich durch Gesetze vorbestimmt ist. Durch die damit begründete Gemeinwohl- und Gesetzesbindung sowie durch das Amtsethos und Staatsaufsicht (in der Form der Rechtsaufsicht) sind etwaige Gefahren, die durch die Begründung von Selbstverwaltungsrechten entstehen können, so weit zurückgedrängt, dass sie nicht mehr ins Gewicht fallen.

Die Begründung der begrenzten Autonomie der Kammern ist kein Selbstzweck. Sie folgt einerseits einen institutionellen Freiheitsgedanken¹⁴, der auf den Grundsatz der

¹⁰ Kluth, (Fn. 3), § 94, Rn. 1 ff.

¹¹ Siehe näher Hender, Geschichte und Idee der funktionalen Selbstverwaltung, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt A, Rn. 18 ff.

¹² Das sind die typischen Anknüpfungskriterien bei den Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommune).

¹³ Siehe dazu näher Kluth, (Fn. 5), S. 342 ff. m.w.N.

¹⁴ Dazu vertiefend: Engel, Freiheit und Autonomie, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch des Grundrechte, Bd. II, 2006, § 33, Rn. 11 ff.

Dezentralisation¹⁵ zurückgeführt werden kann, ist aber zugleich eng mit dem Ziel der Erhöhung von Effizienz (geringere Kosten), Effektivität (höherer Zielerreichungsgrad) und Akzeptanz (höhere Zustimmung der Betroffenen) des Verwaltungshandelns verbunden.¹⁶ Grundsätzliches und Pragmatisches vermischen sich also beim Modell der Selbstverwaltung. Dies sind Aussagen, die auf allgemeinen Annahmen beruhen, die nicht in jedem, Einzelfall zutreffen. Deshalb ist natürlich auch bei Kammern ein Mangel an Effizienz und Akzeptanz nicht ausgeschlossen. Soweit das im Einzelfall festgestellt wird, muss konkret Abhilfe geschaffen werden. Mängel und Fehler berechtigen aber nicht ohne Weiteres zu einer Infragestellung des Organisationsmodells.

Um die politische Bedeutung der Kammern besser zu verstehen, ist es hilfreich, noch einmal die Motive für die Gründung der Kammern in den Blick zu nehmen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren vor allem im Bereich der Wirtschaft und der Naturwissenschaften schnelle Veränderungen und Entwicklungen zu verzeichnen, die sowohl an die Berufsausübung als auch die staatliche Steuerung dieser Bereiche neue, hohe Anforderungen stellten. Der Staat stand damit vor der Alternative, sich entweder selbst den dafür erforderlichen Sachverstand zu beschaffen, indem er entsprechende Fachleute in den Staatsdienst einstellte; er konnte aber auch den zweiten Weg gehen und jedenfalls einen Teil dieser Aufgaben dem jeweiligen Berufsstand als Aufgabe übertragen. Während in den romanischen Staaten der erste Weg beschritten und viele Akademiker in den Staatsdienst übernommen wurden, beschritt man in Preußen den zweiten Weg, der für den Staat „günstiger“ und für den Berufsstand freiheitlicher war. Die Gründung der Kammern war deshalb von Beginn an durch Überlegungen der Effizienz und Effektivität mitbestimmt. Man hat deshalb das Kammerwesen auch als joint venture von Staat und Berufsstand bezeichnet.

3. Interne Organisationsstrukturen und Hauptaufgaben der Kammern

3.1. Interne Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur der Kammern ist in den wesentlichen Punkten durch die Kammergesetze vorgegeben. Diese regeln auch die einzelnen Organe und ihre Bildung und Zusammensetzung.

¹⁵ Kluth, Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung, in: Schnapp (Hrsg.), Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip, 2001, S. 17 ff.

¹⁶ Zu den einzelnen Gründungsmotiven siehe Kluth, (Fn. 5), S. 220 ff.

3.1.1. Die Vollversammlung als Hauptorgan der Kammer

Hauptorgan der Kammern sind die Mitgliederversammlung oder Vollversammlung. Diese wird von allen Mitgliedern gewählt. Dabei werden in Kammern, die mehrere Berufsgruppen zusammenfassen, Wahlgruppen gebildet. So ist gewährleistet, dass jede Berufsgruppe und ihre Interessen in der Vollversammlung repräsentiert sind. Die Wahlen finden in den meisten Fällen alle vier bis sechs Jahre statt. Das entspricht ungefähr der Amtsperiode von Bundestag und Landtagen (vier oder fünf Jahre). Die Vollversammlung tagt in der Regel mindestens zweimal im Jahr und ist für die Wahl des Präsidiums, Grundsatzfragen sowie den Erlass der Satzungen (Beitragsordnung, Wahlordnung usw.) zuständig.

3.1.2. Das Präsidium und die Geschäftsführung

Die Vollversammlung wählt ein Präsidium, das aus mindestens drei Personen besteht und für die laufende Arbeit der Kammer sowie deren Vertretung und Repräsentation zuständig ist. Das Präsidium arbeitet ehrenamtlich, d.h. neben der Ausübung des bisherigen Berufes, der die Kammerzugehörigkeit begründet. In der Praxis ist aber zu beobachten, dass vor allem bei größeren Kammern die Tätigkeit im Präsidium eine Einschränkung der beruflichen Tätigkeit verlangt, so dass nur beruflich etablierte Personen für die Wahrnehmung eines solchen Amtes in Frage kommen.

Das Präsidium wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt, die durch einen oder mehrere Geschäftsführer geleitet wird. Die Geschäftsführer sind oft Juristen oder Wirtschaftswissenschaftler, teilweise aber auch Angehörige des jeweiligen Berufsstandes, der in der Kammer organisiert ist. Bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern wird ein Hauptgeschäftsführer bestellt, der eine herausgehobene Position einnimmt und die Kammer zusammen mit dem Präsidenten vertritt.

3.1.3. Geschäftsstelle

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle sind nur zu einem ganz geringen Teil Beamte, in den meisten Fällen Angestellte. Sie müssen je nach Tätigkeitsbereich eine unterschiedliche Qualifikation ausweisen (Jurist, Betriebswirt, Marketing etc.). Die Größe der Geschäftsstellen reicht von fünf Mitarbeitern (etwa bei Landestierärztekammern) bis zu mehreren hundert Mitarbeitern bei großen Industrie- und Handelskammern. Die Finanzierung erfolgt durch die Beiträge der Kammermitglieder (die durch eine Beitragsordnung festgesetzt werden) sowie Gebühren für Dienstleistungen der Kammern.

3.2. *Rechtsstellung der Kammermitglieder*

Die Mitgliedschaft in einer Kammer dient vor allem dem Zweck, allen Angehörigen eines Berufes ein Mitgestaltungsrecht einzuräumen. Es geht also um die Gewährung von Einfluss und nicht in erster Linie um die Beschränkung der Freiheit der Mitglieder.

In der Praxis sehen dies viele Mitglieder, vor allem bei den Industrie- und Handelskammern, aber anders. Für sie ist vor allem der jährliche Beitrag eine Belastung, die sie gerne abwehren möchten.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in den Kammern einen Grundrechtseingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der aber gerechtfertigt ist, da die Kammern legitime Aufgaben wahrnehmen, für die eine Mitgliedschaft aller Berufsangehörigen erforderlich ist.

Die Verwaltungsgerichte haben außerdem aus der allgemeinen Handlungsfreiheit einen Anspruch der Mitglieder abgeleitet, dass die Kammern keine Aufgaben wahrnehmen dürfen, die ihnen gesetzlich nicht zugewiesen wurden. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem allgemeinen mitgliedschaftlichen Unterlassungsanspruch. Dadurch kann jedes Mitglied eine Kontrolle über die Tätigkeit der Kammer ausüben und zwar unabhängig davon, ob durch diese Tätigkeit direkt in Rechte des Mitglieds eingegriffen wird. So kann ein Mitglied z.B. die Mitarbeit einer Kammer in einer Dachorganisation (z.B. einer Ärztekammer in der Bundesärztekammer, die nur einen privatrechtlichen Zusammenschluss der Landesärztekammern darstellt) oder die Gründung eines Service-Unternehmens durch eine Kammer gerichtlich überprüfen lassen.

3.3. *Hauptaufgaben der Kammern*

Die Aufgaben der Kammern unterscheiden sich zwar in den Einzelheiten erheblich voneinander und untereinander. Man kann aber drei Gruppen von Aufgaben gut unterscheiden.

Erstens die hoheitliche Aufgaben, die der Staat auf die Kammern delegiert und sich dadurch entlastet. Dies betrifft vor allem den Erlass von Berufsordnungen, die Berufszulassung und die Berufsaufsicht einschließlich der Berufsgerichtsbarkeit.

Zweitens die sachverständige Beratung staatlicher Stellen sowie die Interessenvertretung. Sachverständige Beratung bedeutet, dass die Kammern für Behörden und Gerichte Gutachten zu fachlichen Fragen erstellen oder Umfragen zur wirtschaftlichen Lage in den Mitgliedsunternehmen durchführen, deren Ergebnisse für die staatliche Wirt-

schaftspolitik verwendet werden können. Die Interessenvertretung ist vor allem im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und anderen staatlichen Entscheidungen von Belang. Hier können die Kammern ihre Sicht der Dinge vortragen und zu den Entwürfen der Ministerialverwaltung und des Parlaments Stellung nehmen. Diesen Stellungnahmen kommt in der Regel eine große praktische Bedeutung zu.

Drittens die vielfältigen Dienstleistungen, die vor allem angeboten werden, um die Berufstätigkeit der Mitglieder zu unterstützen, etwa durch Fortbildung oder Beratung in kaufmännischen Angelegenheiten. Diese Beratung ist vor allem für kleine und mittelständische Betriebe sowie bei Neugründungen von großer praktischer Bedeutung.

Bei einigen Berufskammern (Ärzte, Notare, Rechtsanwälte) wird auch eine solidarische Versorgung in Gestalt von Versorgungswerken angeboten, die der Alterssicherung dienen und in Konkurrenz zur Rentenversicherung treten.¹⁷

4. Die wichtigsten Unterschiede zwischen Kammern und Verbänden

4.1. Vergleich der Aufgaben

Vergleicht man die Aufgabenbereiche von Vereinen und Kammern, so wird schnell deutlich, dass der wichtigste Unterschied darin besteht, dass die Kammern als Verwaltungsträger auch hoheitliche Aufgaben¹⁸ wahrnehmen.

Bei der Interessenvertretung sind Unterschiede auf den *ersten Blick* nicht zu erkennen. Erst bei einer genauen Analyse stellt man fest, dass durch die Verpflichtung auf das Gemeinwohl sowie die Gesetzesbindung die Interessenvertretung durch Kammern¹⁹ in wichtigen Nuancen anders aussieht als die Interessenvertretung durch Verbände. Während die Kammern eher die offiziellen Wege (Anhörungen, Stellungnahmen) nutzen, bedienen sich die Verbände stärker der klassischen Lobbytätigkeit. Deshalb kann man auch in diesem Bereich nicht von völlig gleichen Aufgaben sprechen.

Die geringsten Unterschiede sind bei den Dienstleistungen, vor allem im Bereich der Fortbildung zu verzeichnen. Hier kann man in einigen Bereichen einen erbitterten

¹⁷ Einzelheiten bei *Kluth*, (Fn. 5), S. 208 ff.

¹⁸ Zu den hoheitlichen Tätigkeiten gehört vor allem der Erlass von Satzungen (Berufsordnungen, Beitrags- und Gebührensatzungen) sowie von Verwaltungsakten.

¹⁹ Einzelheiten dazu bei *Stober/Eisenmenger*, Interessenvertretung und Beratung, in: *Kluth* (Hrsg.), *Handbuch des Kammerrechts*, 2005, Abschnitt F, Rn. 5 ff.

Wettbewerb beobachten²⁰ der auch durch zahlreiche ungeklärte Rechtsfragen und Rechtsstreitigkeiten geprägt ist.²¹

4.2. *Vergleich der Organisationsstrukturen*

Ähnlich wie bei den Vereinen ist auch bei den Kammern die mitgliedschaftliche Struktur prägend für die innere Organisation. Die Mitglieder wählen nach demokratischen Wahlrechtsgrundsätzen eine Vollversammlung. Diese ist bei Kammern, in denen mehrere Berufsgruppen zusammengefasst sind (vor allem bei den Industrie- und Handelskammern) in Wahlgruppen eingeteilt. Jede Wahlgruppe repräsentiert einen Bereich der Wirtschaft. Die Zahl der Sitze in den einzelnen Wahlgruppen richtet sich nach der Bedeutung der Berufsgruppe im Kammerbezirk. Dadurch wird eine möglichst gerechte Sitzverteilung ermöglicht, die sich dann auch in der Interessenvertretung niederschlägt.

Die Vollversammlung wählt das Präsidium. Das Präsidium ist für das laufende Geschäft der Kammer zuständig und ist wie die Mitglieder der Vollversammlung ehrenamtlich tätig. Es besteht also aus aktiven Mitgliedern des jeweiligen Berufsstandes.

Das ehrenamtlich tätige Präsidium wird durch eine hauptamtliche Geschäftsstelle unterstützt, die in den meisten Fällen durch einen Hauptgeschäftsführer und mehrere Geschäftsführer unterstützt werden. Diese hauptamtliche Geschäftsführung nimmt in der Praxis die meisten Kammeraufgaben wahr. Sie wird aus dem Finanzmitteln der Kammer, d.h. den Beiträgen der Mitglieder, bezahlt. Die Kosten der Kammerverwaltung fallen also nicht dem Steuerzahler zur Last.

4.3. *Unterschiede bei der Rechtsstellung der Mitglieder*

Schwieriger zu erfassen, dabei aber zugleich sehr bedeutsam sind die Unterschiede, die sich bei Vereinen und Kammern bei der Rechtsstellung der Mitglieder feststellen lassen.

Zunächst hat es den Anschein, dass in den Vereinen, die auf einer freiwilligen Mitgliedschaft beruhen, die Stellung des einzelnen Mitglieds „besser“ zu beurteilen ist. Doch was heißt hier besser?

²⁰ So etwa zwischen den Rechtsanwaltskammern und dem Deutschen Anwaltsverein. Siehe dazu *Ehlers/Lechleitner*, Die Aufgaben der Rechtsanwaltskammern, 2006. Zu weiteren Beispielen *Kluth/Voigt*, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Betätigung von Kammern im Bereich von Bildungsdienstleistungen, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2002, 2003, S. 351 ff.

²¹ Überblick bei *Kluth*, Einrichtungen, wirtschaftliche Betätigung und Beteiligungen, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt I, Rn. 9 ff.

Besser ist die Rechtsstellung insoweit, als die das Mitglied dem Verein und dem Handeln seiner Organe durch Austritt entziehen kann. Es besteht also die Option des exit bzw. der Abwanderung.²² Das drohen mit Abwanderung ist dabei zugleich ein Machtfaktor.

Das Mitglied einer Kammer hat diese Möglichkeit nicht. Es kann nur Widersprechen (choice) bzw. sich durch Mitwirkung an Wahlen, durch die Übernahme von Ämtern und durch Abstimmung um Veränderung bemühen.

Das ist aber nicht alles. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte hat einen allgemeinen mitgliedschaftlichen Unterlassungsanspruch entwickelt, mit dessen Hilfe jedes einzelne Mitglied dafür sorgen kann, dass die Kammer keine Aufgaben wahrnimmt, die ihr gesetzlich nicht zugewiesen sind.²³ Dadurch und durch andere Besonderheiten der Rechtsbeziehungen in Körperschaften des öffentlichen Rechts ist die Rechtsstellung des einzelnen Mitglieds sehr viel stärker als in einem Verein.

Es gibt deshalb hinsichtlich der Rechtsstellung der Mitglieder keine eindeutigen Vorteile der Vereine, die über die Möglichkeit des Austritts hinausgehen. Solange man in der Organisation verbleibt ist die Rechtsstellung in den Kammern stärker als in Vereinen.

5. Einige Vorzüge des (deutschen) Kammermodells

Da die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des privaten Vereins- und Verbandsrechts in den vorangegangenen Vorträgen bereits in den Einzelheiten aufgezeigt wurden, kann sich die Darstellung an dieser Stelle darauf beschränken, auf einige Merkmale der Kammerorganisation hinzuweisen, die diese von dem Verein unterscheiden.

5.1. Ermöglichung von Autonomie im Bereich staatlicher Aufgaben

Den wichtigsten Unterschied sehe ich darin, dass die Kammern auch hoheitliche bzw. staatliche Aufgaben erfüllen können. Damit eröffnet das Kammermodell, Autonomie auch in den staatlichen Bereich hineinzutragen und den Berufsträgern eine Mitwirkung (Partizipation) im Bereich des Berufsrechts zu eröffnen. Privatrechtliche Vereine dagegen sind darauf beschränkt, außerhalb des staatlichen Bereichs liegende Aufgaben wahrzunehmen.

²² Zum Modell exit / choice grundlegend *Hirschmann*, Abwanderung und Widerspruch, 1974.

²³ BVerwGE 34, 69 ff.; 59, 231 ff.; 64, 115 ff.; 74, 254 ff. – ständige Rechtsprechung. Zu Einzelheiten *Schöbener*, Rechtsschutz, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt L, Rn. 53 ff., 92.

5.2. *Staats- und Politikentlastung*

Übernehmen die Kammern staatliche Aufgaben, wie die Berufszulassung, die Berufsaufsicht, die Berufsgerichtsbarkeit, die Fortbildung, so führt dies nicht nur zu einer Staatsentlastung, sondern parallel dazu auch zu einer Politikentlastung. Der parteipolitische Diskurs über die entsprechenden Themenbereiche wird in den fachlichen Diskurs der Berufsorganisationen überführt. Daran sind neben den Kammern dann auch die privatrechtlichen Berufsorganisationen beteiligt.

5.3. *Effizienz- und Akzeptanzsteigerung*

Es besteht auch eine Vermutung, dass die Aufgabenerfüllung durch Kammern und die Mitwirkung der Betroffenen zu einer Erhöhung von Effizienz und Akzeptanz führt. Leider gibt es keine gründlichen Untersuchungen, die dies schlüssig nachweisen. Aus einer Vielzahl von Einzelerfahrungen kann eine solche Einschätzung aber abgeleitet werden.

6. **Sachliche Reichweite der Umsetzung des Kammermodells**

6.1. *Wirtschaft und freie Berufe als klassischer Anwendungsbereich*

Das Kammermodell ist in Deutschland vor allem für die gewerblichen Berufe mit dem Handwerk und der Landwirtschaft (insoweit aber nicht in allen Bundesländern) sowie für die so genannten reglementierten freien Berufe verwirklicht worden.

In den letzten Jahren sind mit Ausnahme der Psychotherapeutenkammern²⁴ keine neuen Kammern errichtet worden. Es gibt aber eine ganze Reihe von Berufen, wie z.B. die Altenpfleger, die an einer Verkammerung interessiert sind. Das zeigt, dass es sich bei der Kammerorganisation für die Berufsgruppen nach wie vor um ein attraktives und zeitgemäßes Modell handelt.

6.2. *Erstreckung der Kammermodells auf weitere Felder*

Ein Blick in andere europäische Staaten zeigt, dass auch dort Kammern anzutreffen sind.²⁵ An diesem Vergleich ist interessant, dass man in diesen Staaten das Kammermodell auch für andere Lebensbereiche nutzt.

²⁴ Sie finden ihre Rechtsgrundlage in den Heilberufsgesetzen der Länder, auf denen auch die Ärzte-, Zahnärzte- und Tierärztekammern sowie die Apothekerkammern beruhen. Dazu *Kluth*, (Fn. 1), Abschnitt B, Rn. 5 ff.

²⁵ Knapper Überblick bei *Kluth/Rieger*, Das Kammerwesen in anderen europäischen Staaten, in: *Kluth* (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt D.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die österreichische Kammer für Arbeitnehmer und Angestellte²⁶, zu der es in Deutschland ein Pendant nur im Saarland gibt. In Spanien sind die Sportorganisationen als Kammern organisiert.²⁷ Dieses Modell ist vor allem deshalb interessant, weil die Sportorganisationen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Dopings viele Aufgaben wahrnehmen, die mit schweren Eingriffen in die Grundrechte der Sportler verbunden sind und besser als hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden sollten.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Das Kammerwesen unterscheidet sich von den Vereinen damit vor allem durch die Übernahme hoheitlicher Aufgaben und eine demokratische Binnenverfassung.

Kammern dürfen einerseits mehr, nämlich hoheitliche Aufgaben erfüllen, sie dürfen aber auch weniger, weil sie strikt an die gesetzliche Aufgabenzuweisung gebunden sind und damit engeren Grenzen unterliegen als privatrechtliche Vereine.

Kammermitglieder sind Mitglieder auf Grund einer gesetzlichen Anordnung und insofern auch nicht berechtigt, sich der Kammer und den damit verbundenen Pflichten durch den Austritt zu entziehen. Ihre Stellung innerhalb der Kammerorganisation ist dafür aber stärker ausgebildet als dies bei privatrechtlichen Vereinen der Fall ist.

Durch das Kammermodell wird damit insgesamt die Ermöglichung von Autonomie erweitert und in den staatlichen Bereich hinein erstreckt, während privatrechtliche Vereine im Grundsatz nur eine Selbstorganisation im gesellschaftlichen Bereich ermöglichen und auf dieser Grundlage externen Einfluss auf den Staat nehmen können.

Das Kammerwesen ist ein durchaus aktuelles Organisationsmodell, das auch gegenüber den Bestrebungen der Deregulierung Bestand haben kann und wird.

²⁶ Rieger, Das Kammerwesen in Österreich, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2003, 2004, S. 279 (317 ff.).

²⁷ Dazu Rodriguez Artacho/Barnes Vazquez, Das Kammerwesen in Spanien, in: Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrecht 2002, 2003, S. 315 (323 f.).