Reformperspektiven im deutschen Kammerwesen

Winfried Kluth¹

1. Probleme der Wahrnehmung und Einordnung von Kammern aus deutscher und europäischer Perspektive

Deutschland gehört zusammen mit Österreich, Frankreich, Spanien und Italien zu den Ländern in der Europäischen Union, die über ein weit gefächertes System von Wirtschafts- und Berufskammern verfügen. Die auf einer Pflichtmitgliedschaft beruhenden Kammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst und verfügen über ein Selbstverwaltungsrecht, unterliegen also nur einer Rechtsaufsicht. Sie verfügen folglich bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben über eine große Selbstständigkeit gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung und sind auch gegenüber den politischen Parteien eigenständig: In der Kammerpolitik stehen Sachinteressen über Parteiinteressen.

Der größte Teil des Wirtschaftslebens oder genauer: der dort tätigen Akteure ist „verkammert“. Die Kammern repräsentieren vor allem, aber nicht nur, die Arbeitgeberseite. Dieser hohe Repräsentationsgrad verleiht den Kammern auch eine starke Stimme gegenüber Politik und Gesetzgeber. Sie sind regelmäßig im Gesetzgebungsverfahren anzuhören, wenn die Interessen ihrer Mitglieder tangiert werden. Darüber hinaus sind sie gesetzlich zur Erstellung von Gutachten für Gerichte und Behörden verpflichtet. Sie entlasten damit sowohl fachlich als auch finanziell den Staat. In den letzten 15 Jahren haben Bund und Länder zudem zahlreiche Aufgaben auf die

Auf einen Blick

Das deutsche Kammerwesen mit seiner gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft umfasst die Bereiche der Wirtschaft (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern) und der Freien Berufe. Vergleichbare Systeme finden sich in sechs weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In den meisten Staaten sind dagegen Kammern und Interessenverbände mit freiwilliger Mitgliedschaft anzutreffen. Der Beitrag zeigt auf, worin die besondere Idee der Kammer-Selbstverwaltung besteht und in welchen Bereichen ein Reformbedarf besteht. Zudem wird diskutiert, ob und in welcher Form im Bereich der Industrie- und Handelskammern die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einbezogen werden können.

Kammern „abgewälzt“, um die eigenen Verwaltungen und Haushalte zu entlasten.

Kammern sind in Deutschland Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und keine gesellschaftlichen Verbände. Formal kommt das in ihrer Verfasstheit als Körperschaften des öffentlichen Rechts zum Ausdruck. Deshalb unterliegen sie auch im Bereich der Interessenvertretung sehr viel stärkeren Bindungen, als dies bei privaten Verbänden der Fall ist. In Bezug auf die Industrie- und Handelskammern hat das Bundesverwaltungsgericht dies in einer Grundsatzentscheidung vom 23.6.2010 deutlich herausgearbeitet.² In dieser Entscheidung hat das Gericht u. a. betont, dass sich Kammern bei der Abgabe von Stellungnahmen sachlich und objektiv artikulieren müssen und dass auch auf Minderheitspositionen in der Kammer hingewiesen werden muss, wenn diesen ein bestimmtes Gewicht zukommt.³

Unabhängig von der rechtlichen und politischen Kritik, denen das deutsche Kammerwesen von Beginn an ausgesetzt war⁴ und ist, fällt es Beobachtern aus der angelsächsischen Welt sowie aus Ländern ohne Kammertradition schwer, die Kammern „zu verstehen“ und dieses Modell einzuordnen. In diesen Ländern fehlt es an Traditionen der Selbstverwaltung, d. h. Freiräumen in der staatlichen Verwaltung. Deshalb werden die Kammern sehr leicht als Monopolverbände und Kartelle eingestuft und als unvereinbar mit einer Marktwirtschaft angesehen.

Die Kammersysteme stehen heute vor der Herausforderung, ihre „Existenzberechtigung“ und ordnungspolitische Sinnhaftigkeit vor allem gegenüber der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfonds zu verteidigen, die sie mit der „angelsächsischen Brille“ betrachten und vor allem die Belastung der Mitglieder durch die Beiträge kritisieren. Es ist deshalb für die Kammern von besonderer Bedeutung, die freiheitssichernde Funktion der Selbstverwaltungs-idee zu vermitteln und auf die Folgekosten für den Steuerzahler und die Unternehmen hinzuweisen, die mit einem Verzicht auf Kammern verbunden sind.

2. Demokratie in den Kammern

Kammern sind als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung auf eine den Anforderungen des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 GG) genügende demokratische Legitimation angewiesen. Darüber besteht

allgemeines Einvernehmen.⁵ Umstritten ist jedoch, ob die bestehenden gesetzlichen Regelungen⁶ und die Praxis⁷ der Wahlen in Kammern dieser Anforderung genügen. Dabei geht es um folgende Streitfragen:

Während im übrigen Kammerwesen regelmäßig Briefwahlen durchgeführt werden, dominieren im Bereich der Handwerkskammern die sog. Friedenswahlen. Dabei stellen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen Listen für die Besetzung der Vollversammlungen auf, ohne dass die Mitglieder zu einer Wahlhandlung aufgerufen werden. Friedenswahlen sind somit Wahlen ohne Wahlhandlung. Abstimmungen werden nur innerhalb der jeweiligen Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Erstellung der Listen durchgeführt.⁸ Obwohl es sich dabei um eine lange praktizierte und auch von der Rechtsprechung⁹ geduldete Tradition handelt, genügt diese Praxis den Anforderungen an eine demokratische Legitimation nicht (mehr).¹⁰ Auch die zur Rechtfertigung dieser Praxis angeführte Befürchtung, dass es keine ausreichende Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten gibt, erscheint vor dem Hintergrund funktionierender Wahlen in anderen Kammern nicht überzeugend. Deshalb sollten die Kammern oder der Gesetzgeber hier Abhilfe schaffen und zwingend Wahlakte vorschreiben.

Umstritten sind zweitens die Durchführung der Kammerwahlen in Wahlgruppen und die Zulässigkeit der sog. Selbstergänzung (Kooptation) der Vollversammlung durch die Berufung von weiteren Mitgliedern für bestimmte Branchen oder Bezirke, die nach der Wahl unterrepräsentiert sind. In der Tat wird durch diese Regelungen der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit „verfälscht“, da nicht jede abgegebene Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vollversammlung hat. Diese Abweichungen sind indes deshalb gerechtfertigt, weil die sachgerechte Zusammensetzung der Vollversammlungen der Wirtschaftskammern nach Branchen und Regionen eine unerlässliche Funktionsbedingung für die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben ist.

Vielfach kritisiert wird auch die bei vielen Kammerwahlen zu beobachtende geringe Wahlbeteiligung, die z. T. deutlich unter zehn Prozent liegt. Daraus werden vereinzelt auch Zweifel an der demokratischen Legitimation der gewählten Organe abgeleitet. Die Interpretation von geringen

Wahlbeteiligungen ist indes rechtlich und politikwissenschaftlich weniger eindeutig, als dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Zunächst ist zu beachten, dass die Fälle einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung nicht die Regel sind. Insbesondere bei den Berufskammern sind deutlich höhere Wahlbeteiligungen der Normalfall. Aber auch dort, wo die Wahlbeteiligung im Bereich der Industrie- und Handelskammern sehr niedrig ausfällt, muss zunächst eine genauere Analyse erfolgen. Zu berücksichtigen ist dabei z. B., dass in einigen Bereichen nur die Hälfte der Mitglieder Beiträge zahlt, weil die andere Hälfte sich aus Klein- und Kleinstunternehmern zusammensetzt, deren unternehmenspolitisches Interesse sehr gering einzuschätzen ist. Zudem führt z. B. in bestimmten Fällen schon die Installation einer Solaranlage auf dem Dach des eigenen Hauses zu einer IHK-Mitgliedschaft. Ein solcher Hauseigentümer, der nicht zugleich beruflich gewerblich tätig ist, wird sich wenig für IHK-Wahlen interessieren. Hinzu kommt, dass in der Politikwissenschaft geringe Wahlbeteiligungen nicht generell als legitimationsmindernd angesehen werden. Vielmehr wird die Nichtteilnahme an Wahlen auch als Ausdruck des Vertrauens in das bestehende System und in die dort aktiven Repräsentanten und Funktionäre interpretiert. Dass gleichwohl die öffentliche Reputation der Organisation und ihrer Organe größer ist, wenn eine hohe Wahlbeteiligung vorliegt, ist ebenso evident. Deshalb sind die in der Praxis anzutreffenden Maßnahmen, die Wahlbeteiligung durch telefonische Erinnerungen und Sonderausgaben der Mitgliederzeitungen zu erhöhen, zu begrüßen.

3. Arbeitnehmerbeteiligung in Kammern

In der öffentlichen Wahrnehmung von Kammern dominieren die Industrie- und Handelskammern als reine Arbeitgeberorganisation. Dadurch mag der Eindruck entstehen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Interessen für das Kammerhandeln von geringer Bedeutung sind.

Schon ein Blick auf die Handwerkskammern zeigt indes, dass auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligt sind, denn den Gesellen steht in den Vollversammlungen der Handwerkskammern ein Drittel der Sitze zu.¹¹ Bei den Berufskammern spielt es schließlich keine Rolle, ob der Beruf selbstständig oder in abhängiger Beschäftigung ausgeübt wird. Alle Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Ärzte,

Apotheker usw. sind schon deshalb Mitglieder der jeweiligen Kammer, weil die als Satzung erlassene Berufsordnung nur so für sie gilt. Auch in diesem Bereich finden sich in einigen Kammergesetzen Regelungen, die den abhängig beschäftigten Berufsträgerinnen und Berufsträgern eine Mindestzahl an Sitzen in der Vollversammlung und im Präsidium garantieren.

Ein Defizit der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen ist demnach im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen¹² nur bei den Industrie- und Handelskammern zu verzeichnen, doch betrifft dies den mit Abstand größten Wirtschaftsbereich, so dass die Thematik gleichwohl besondere Aufmerksamkeit verdient. Geht man davon aus, dass die gewerkschaftliche Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in und außerhalb der Betriebe keine adäquate Antwort darstellt, weil die Gewerkschaften einen sehr viel niedrigeren Organisationsgrad aufweisen, so kommen zwei Lösungen in Betracht: die Erweiterung der Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern nach dem Vorbild der Handwerkskammern um eine Arbeitnehmermitgliedschaft oder die Errichtung selbstständiger Arbeitnehmerkammern, wie sie in Bremen und im Saarland sowie in Österreich bestehen.¹³

Die Etablierung einer Arbeitnehmermitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern erscheint nicht sinnvoll. Zunächst würde dies die bereits sehr großen Organisationen an die Grenze der Steuerbarkeit bringen. Vor allem aber würde die bereits bestehende große Pluralität der vertretenen Interessen noch einmal erweitert, so dass die Bildung des Gesamtinteresses zusätzlich erschwert würde. Auch der Vergleich zu den Handwerkskammern passt deshalb nicht, weil es sich im Handwerk um eine sehr viel homogenere Gruppe handelt und der berufliche Abstand zwischen den einzelnen Gruppen sehr viel geringer ist als in der Industrie. Sinnvoll erscheint deshalb alleine die Erweiterung des Modells der Arbeitnehmerkammern auf das gesamte Bundesgebiet. Dafür sprechen auch die durchweg guten Erfahrungen, die man in Bremen und im Saarland mit den Arbeitnehmerkammern gemacht hat.

4. Gleichstellung in Kammern und Kammerorganen

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist auch in der Kammerwelt ein aktuelles Thema, bei dem Handlungsbedarf besteht.¹⁴ Allerdings ist

auch hier eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Kammern erforderlich. So gibt es derzeit in Deutschland nur eine Präsidentin einer Industrie- und Handelskammer (IHK Halle-Des-sau), während im Bereich der Handwerkskammern und vor allem der Heilberufskammern mehrere Präsidentinnen amtieren.

Die geschlechtsbezogenen Entwicklungen bei den Mitgliedern spiegeln sich derzeit nur ansatzweise in der Besetzung der Führungspositionen wider. Vor allem in den Heilberufskammern ist eine deutliche „Verweiblichung“ der Berufsträger in den jüngeren Jahrgängen zu verzeichnen, die sich noch nicht adäquat in der Besetzung der Führungspositionen niedergeschlagen hat. Um die Gleichstellung in den Kammern nachhaltig zu befördern, wären gesetzliche Vorgaben zur Quotierung der Wahlen denkbar, wie sie bereits in NRW für die Heilberufskammern verwirklicht wurden.

5. Transparenz der Kammerfinanzierung und des Kammerhandelns

Demokratie basiert unter anderem auf der periodischen Beurteilung der Leistung der gewählten Repräsentanten durch die Wählerschaft. Sie setzt deshalb eine ausreichende Information über dieses Handeln voraus. Dazu gehören auch und insbesondere die finanziellen Dimensionen. Vor diesem Hintergrund hat sich auf europäischer

und nationaler Ebene das Transparenzprinzip als unterstützendes Prinzip des demokratischen Prinzips etabliert.

Für das Handeln der Kammern werden daraus vor allem für zwei Bereiche Reformanforderungen abgeleitet, soweit die Kammern nicht bereits selbst die notwendigen Schritte eingeleitet haben: Erstens die Erleichterung des Zugangs zu Sitzungen der Vollversammlungen bzw. zu den Protokollen dieser Sitzungen sowie der Sitzungen des Präsidiums. Zweitens wird eine bessere Offenlegung des Haushaltsgebarens, der Bezüge des Leitungspersonals sowie zu den unternehmerischen Aktivitäten verlangt, da diese besonders umstritten sind. Die Veröffentlichung dieser Informationen würde zugleich die Grundlage für Leistungsvergleiche zwischen den Kammern bilden.

Inzwischen haben einige Kammern eine Transparenzoffensive gestartet. So können die wesentlichen Aspekte des Finanzgebarens der Industrie- und Handelskammern seit Ende 2012 im Internet eingesehen werden.¹⁵ Andere Kammern stellen diese Informationen ebenfalls auf ihren Websites zur Verfügung. Damit ist ein wichtiger Schritt hin zu mehr Transparenz vollzogen, der sicher auch zu Nachahmungseffekten in anderen Bereichen führen wird. Transparenz wird so zunehmend auch ohne gesetzliche Vorgabe zum Standard werden.

1 Prof. Dr. Winfried Kluth ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt. Er ist Vorsitzender des Instituts für Kammerrecht e.V. sowie Herausgeber des Handbuchs des Kammerrechts und des Jahrbuchs des Kammer- und Berufsrechts.

2 BVerwGE 137, S. 171ff. = Gewerbearchiv 2010, S. 400ff. Dazu Eisenmenger, Sven: Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 23.6.2010, in: Gewerbearchiv 2010, S. 404ff.

3 Zu Einzelheiten Kluth, Winfried: Arbeitnehmermitbestimmung in der Selbstverwaltung des Handwerks, Düsseldorf 2012, S. 37-44.

4 Dazu im Überblick Kluth, Winfried: Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen 1997, S. 275-307.

5 Siehe nur BVerfGE 107, S. 59, S. 86-94.

6 Überblick bei Groß, Thomas: Kammerverfassungsrecht, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl., Baden-Baden 2011, § 7, Rn. 50ff.

7 Dazu Nullmeier, Frank: Kammerwahlen aus der Sicht der Politikwissenschaft, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, Halle 2009, S. 13-37.

8 Zu Einzelheiten Groß, Thomas: a.a.O., § 7, Rn. 65f. Friedenswahlen werden auch in der Sozialversicherung durchgeführt. Siehe dazu näher Braun, Bernard; Klenk, Tanja; Kluth, Winfried; Nullmeier, Frank; Welti, Felix: Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, Baden-Baden 2008.

9 BVerwG, GewArch 1980, S. 296.

10 So auch VGH Mannheim, GewArch 2001, S. 422f.

11 Zum besonderen Modell der Arbeitnehmerbeteiligung in den Handwerkskammern siehe näher Hoffmann-Riem, Wolfgang: Interessenzuordnung im Handwerk, Baden Baden 1980.

12 Wie sich spezifische Arbeitnehmerinteressen in den Berufskammern durchsetzen, kann nur empirisch bestimmt werden. Dazu fehlt es bislang an einschlägigen Untersuchungen.

13 Zu den deutschen Arbeitnehmerkammern näher Kluth, Winfried: a.a.O., S. 280-282. Zur Lage in Österreich Heyne, Karolin: Kammerwesen in anderen Staaten, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl., Baden Baden 2011, § 4, Rn. 41.

14 Dazu näher Heyne, Karolin: Gleichstellung in Kammern – Handlungsbedarf und Möglichkeiten zur Verbesserung der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen in Kammergremien, in: Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2011, Halle 2012, S. 65-106.

15 www.ihk-transparent.de.