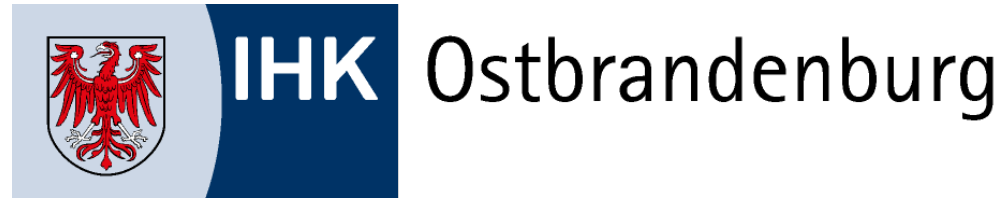


Der aktuelle Stand der Rechtsprechung zu den Äußerungsrechten von Kammern

– Bewertung und Handlungsorientierungen

Prof. Dr. Winfried Kluth

IFK



Stimme der Wirtschaft

75 Jahre Bundesärztekammer

„Gehört wird, wer Ideen hat“

Ein Blick zurück: Rechtliche Rahmungen von Äußerungsrechten in der frühen Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG

- Die Thematik der besonderen Anforderungen an die Äußerungen von Kammern, insbesondere von Wirtschaftskammern, ist nach der subjektiven Wahrnehmung ein **jüngeres Thema** des Kammerrechts, das vor allem im Anschluss an die Entscheidung zur sog. Limburger Erklärung Bedeutung erlangt hat.
- Wesentliche **Grundlagen** wurden jedoch schon in der **frühen Rechtsprechung** des Bundesverfassungsgerichts und in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu anderen Bereichen der funktionalen Selbstverwaltung gelegt – allerdings eher nebenbei und unbewusst.

BVerfGE 15, 235 (241)

„Bei den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern lassen sich zwar die beiden Komplexe "Vertretung der gewerblichen Wirtschaft gegenüber dem Staat" und "Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet" deutlich scheiden; es ist jedoch unzweifelhaft, daß es sich in beiden Fällen um legitime öffentliche Aufgaben handelt. Namentlich stellt auch die erstgenannte Aufgabe nicht, wie die Beschwerdeführerin meint, "reine Interessenvertretung" dar. Die von der Beschwerdeführerin gezogene Parallele zu den Fachverbänden übersieht, daß diese primär die Interessen ihrer Wirtschaftszweige vertreten, so daß eine umfassende Würdigung entgegenstehender und allgemeiner Interessen von ihnen nicht ohne weiteres erwartet wird. ...

... Demgegenüber ist es den Industrie- und Handelskammern gesetzlich zur Pflicht gemacht, stets das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft im Auge zu behalten und die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe lediglich "abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen" ; es ist ihnen die **gesetzliche Verantwortung dafür auferlegt, daß sie im Rahmen ihrer Aufgabe, die gewerbliche Wirtschaft im ganzen zu fördern, das höchstmögliche Maß von Objektivität walten lassen.**"

Die Verortung der maßgeblichen Vorgaben

- gesetzliche **Verantwortung**: Gesetzesbindung der Verwaltung
- im Rahmen ihrer **Aufgabe**: Verbandskompetenz
- das höchstmögliche Maß an **Objektivität**: Grundsätze des Verwaltungshandelns (Kombination aus Untersuchungsgrundsatz, Neutralitätspflicht und Transparenzprinzip als Konkretisierungen des Rechtsstaatsprinzips)

Rechtsprechung des BVerwG

- Abgrenzung zum **allgemeinpolitischen Mandat ...**
- in der Rechtsprechung zu den Studentenschaften (AStA) – BVerwGE 34, 69 ff. und 59, 231 ff.
- zu kommunalen Äußerungen – BVerwGE 87, 228 ff.
- Politische Äußerungen einer Ärztekammer – BVerwGE 64, 298 ff.
- zur Mitgliedschaft in Verbänden, die sich ebenfalls äußern – BVerwGE 74, 254
- **Ergebnis:** das Konzept vom „**spezialpolitischen**“ Mandat.

Schlussfolgerungen

- Beide Entwicklungslinien können herangezogen werden, um die neueren Entwicklungen besser einzuordnen und zu fragen, ob dabei die richtigen Beurteilungsmaßstäbe herausgearbeitet wurden.
- Hinzu kommt, dass auch Äußerungen von Verfassungsorganen (Bundeskanzler, Minister, Bundespräsident) und Bürgermeistern in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand gerichtlicher Kontrollen wurden. Auch diese Entwicklung kann zur Orientierung vergleichend herangezogen werden.

Die „Macht des Wortes“ und ihre rechtliche Einhegung

Entwicklung der Bereichsdogmatik

- Äußerungen von Hoheitsträgern hat es schon immer gegeben, aber sie wurden vergleichsweise spät in ihren rechtlichen Wirkungen und Voraussetzungen zum Gegenstand rechtswissenschaftlicher Aufmerksamkeit.
- Von den relevanten rechtsdogmatischen Verortungen in Bezug auf Kompetenz, Grundrechtsrelevanz und Inhalt kommt im Falle von Äußerungen der Kammern nur der ersten und dritten Kategorie Bedeutung zu.
- Inzwischen hat die Wissenschaft allgemeine Grundsätze des Äußerungsrechts entwickelt, die bereichsübergreifend gelten sollen. Besonders umstritten ist dabei die Reichweite einer Neutralitätspflicht.



Streit um das Verhältnis von Amt und Politik

- BVerwG zur „Licht aus“ Aufforderung der OB von Düsseldorf
- **1. Amtliche Äußerungen eines kommunalen Amtsträgers im politischen Meinungskampf sind nur innerhalb des ihm zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs zulässig.**
- **2. Die Befugnis zu amtlichen Äußerungen, die sich gegen eine nicht zu den politischen Parteien (Art. 21 GG) zählende politische Gruppierung richten, findet ihre Grenze nicht in dem politischen Parteien gegenüber geltenden Neutralitätsgebot, wohl aber in dem für jedes staatliche Handeln geltenden Sachlichkeitsgebot. Dieses verlangt, dass sich die amtlichen Äußerungen am Gebot eines rationalen und sachlichen Diskurses ausrichten und auf eine lenkende Einflussnahme auf den Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung verzichten.**
-

Kritik in der Literatur und einem Sondervotum

- Göbel, Politische Neutralitätspflichten als Entpolitisierung des Politischen und demokratiethoretischer Irrweg, DÖV 2024, 358 ff.
- **Abweichende Meinung** der Richterin **Wallrabenstein** zum Urteil des Zweiten Senats v. 15.6.2022 – [2 BvE 4/20](#), [2 BvE 5/20](#), BeckRS 2022, [13335](#).

„Die Bundeskanzlerin hat keinen Verfassungsverstoß begangen. Äußert sie sich zu politischen Fragen, unterliegt der Aussageinhalt keiner Neutralitätskontrolle durch das BVerfG.“

- Lässt sich diese Kritik auch auf Kammerorgane übertragen, üben diese also ein politisches Amt aus?

Veränderung durch Beanstandungen – eine akteurszentrierte Analyse

Aktivitäten der Staatsaufsicht

- Obwohl die Staatsaufsicht über die Kammern auch für die Kontrolle von Äußerungen zuständig ist, kommt ihr in der Praxis keine sichtbare Bedeutung zu.
- Das dürfte damit zusammenhängen, dass in Streitfällen der gerichtliche Rechtsschutz bevorzugt wird, da es im Aufsichtsrecht keinen Anspruch auf Einschreiten gibt.

Leerlaufende Beschwerdemechanismen

- Praktisch bedeutungslos ist bislang auch das beim DIHK eingerichtete Beschwerdeverfahren nach § 11a Abs. 3 S. 3 IHKG.
- Hintergrund dafür war eine „Anregung“ durch das BVerwG

Mitgliederklagen

- Hohe praktische Relevanz kommt dagegen der Unterlassungsklagen von Mitgliedern zu, die einzelne Äußerungen von Kammern angreifen.
- Diese Rechtsprechung ist zwar **etabliert**, in ihrer rechtsdogmatischen **Begründung** aber nach wie vor umstritten und problematisch.
- Sie ist rechtspolitisch vor allem als Kompensation für die fehlende Austrittsmöglichkeit zu verstehen (siehe auch BVerfGE 146, 164,).
- Davon zu unterscheiden sind **Inzidentprüfungen** im Rahmen der Anfechtung von Beitragsbescheiden. Dabei handelt es sich um eine klassische prozessrechtliche Vorgehensweise, die an die Verletzung in eigenen Rechten anknüpft.

Mitgliederklagen

- Die **Zahl** der auf Äußerungen bezogenen mitgliedschaftlichen Unterlassungsklagen ist sehr ungleich auf die verschiedenen Kammerbereiche verteilt.
- Die meisten betreffen die IHKn gefolgt von den HwKn.
- **Nicht überzeugend** ist m.E. die Erstreckung des auf die Überschreitung der Verbandskompetenz gestützten Klagerechts auf die Art und Weise der Äußerung, da in diesen Fällen die Verbandskompetenz nicht überschritten wird.
- Bei unzulässigen Äußerungen von Arbeitsgemeinschaften und Dachorganisationen mutiert der Unterlassungsanspruch in einen **Austrittsanspruch**.

Der Blick auf die Maßstäbe

Der Gegenstand von Äußerungen

- Abstrakt wird bei der Prüfung einer Rechtsverletzung an die **Verbandskompetenz** der jeweiligen Kammer angeknüpft.
- Daraus ergeben sich nicht nur thematische, sondern auch **strukturelle Unterschiede**, da die **Kammeraufgaben** unterschiedlich gesetzlich ausgestaltet sind.
- In der Rechtsprechung zu den Äußerungsbefugnissen der IHKn hat das BVerwG zur Grenzbestimmung inhaltliche und formelle Aspekte verknüpft. Danach muss sich bei Themen, die nicht den Kernbereich der Wirtschaft der Region betreffen, ein Bezug nachvollziehbar durch die Begründung hergestellt werden.

Der Gegenstand von Äußerungen

- Die **Kontrolldichte** der Verwaltungsgerichte in Bezug auf diesen Zusammenhang erscheint teilweise übertrieben und wird der Bedeutung der Wissensgenerierung durch die Selbstverwaltung nicht gerecht, bei der es sich nicht um ein amtliches Handeln im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens handelt.
- Es wird auch zu wenig beachtet, dass es **nicht zu echten Rechtsverletzungen** kommt, deren Nachweis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ansonsten eine begrenzende Wirkung entfaltet.

Die Anforderungen an die interne Willensbildung

- Zu beachten sind auch die Anforderungen an das kammerinterne Verfahren der Wissensgenerierung zu den Themen der Äußerungen. Dies betrifft eine repräsentative Ermittlung der Positionen und Interessen der Mitglieder(gruppen) und die Berücksichtigung von Minderheitenpositionen, auch bei der externen Kommunikation.
- Bei Arbeitsgemeinschaften und Dachorganisationen muss eine Ableitung der Positionen aus den Beschlüssen der Mitgliedsorganisationen beachtet werden.

Form der Äußerung

- Die Erweiterung der rechtlichen Anforderungen an Äußerungen von Kammern in Bezug auf die größtmögliche **Objektivität** auf die Form wurde bereits durch das Bundesverfassungsgericht aus der gesetzlichen Bindung begleitet und ist als solche unumstritten.
- Das BVerwG hat dies um den Aspekt der **Sachlichkeit** ergänzt, der eng damit verbunden ist.
- Kritisch reflektiert werden sollte jedoch auch diesbezüglich die verwaltungsgerichtliche **Kontrolldichte** sowie eine bessere Berücksichtigung der jeweiligen kommunikativen Kontexte.

Auswirkungen auf die Praxis

- Wenn man die strengen Anforderungen der Rechtsprechung im Bereich der Äußerungen von IHKn mit dem breiten Spektrum an Äußerungen aller Kammern vergleicht, fällt auf, dass diese vor allem in Bezug auf die Art und Weise der Äußerung diesen Rahmen sprengen.
- Das gilt vor allem für mündliche Formate in Rundfunk und Fernsehen und betrifft u.a. Äußerungen von Heilberufskammern und dem Handwerk.
- Hier erweist sich die Bedeutung des Grundsatzes: Wo kein Kläger, da kein Richter. Denn offenbar gibt es in diesen Bereichen keine Kritik der Kammermitglieder an dem Auftreten ihrer Vertreter und damit auch keine gerichtliche Kontrolle.

Gestaltungsoptionen in der Zusammenarbeit von Kammern und Verbänden

- Für die betroffenen Unternehmen und Berufe wird durch die teilweise rigiden Vorgaben nicht jede markante Kommunikation ausgeschlossen. Sie muss jedoch über die Verbände erfolgen, die sich auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen können.
- In der Praxis ist das auch zu beobachten, wobei die „gemischten Dachorganisationen“ (wie bei ZdH und ABDA) eine genaue Zuordnung erschweren.-

Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit!