

Das Kammerwesen in Spanien¹

von Salvador Rodrigues Atacho / Javier Barnes Vazquez

Gliederung

- I. Rechtsform und organisatorische Struktur der spanischen Kammerorganisationen
 1. Grundgedanke, Typen sowie verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage der Kammerorganisationen
 2. Rechtsnatur
 3. Gesetzgebungskompetenz im Kammerrecht
- II. Einzelne Kammern: Landwirtschaftskammern, städtische Bodenverbände, berufsständische Kammern, Sportverbände
 1. Die Landwirtschaftskammern: der Verlust ihres Status als öffentliche Körperschaft in Folge des Grundsatzgesetzes (Ley Bases) von 1986
 2. Die städtischen Bodenverbände und ihre Abschaffung
 3. Die berufsständischen Kammern
 4. Die gesetzlich geregelten Sportverbände
- III. Die Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt
 1. Entwicklungsgeschichte
 2. Das Kammermodell auf dem Prüfstand der spanischen Verfassung von 1978 – rechtliche Konsequenzen
 3. Einzelheiten zum Kammergesetz 1993
- IV. Zentrale Themen der wissenschaftlichen Diskussion und Rechtsprechung

1 Der spanische Originaltext wurde von Winfried Kluth ins Deutsche übertragen. Dabei wurde weitgehend die in Deutschland übliche Terminologie verwendet und zwar auch dann, wenn es in der spanischen Rechtssprache an entsprechenden Fachbegriffen fehlt. Nur an einigen Stellen wurde zur Klarstellung die spanische Terminologie als Klammerzusatz angeführt. Zudem wurde der Wortlaut einiger zitierter Vorschriften in deutscher Übersetzung in den Fußnoten beigelegt.

Anliegen dieser Untersuchung ist es, einen einleitenden Überblick über das “Kammerwesen” in Spanien, seine Erscheinungen und seinen rechtlichen Rahmen zu geben. Diese auf einen Überblick beschränkte Darstellung wird durch eine vertiefende Analyse der Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt ergänzt. Nach dem Überblick über die Rechtsformen soll im Einzelnen auf die Landwirtschaftskammern (Cámaras Agrarias), die Realkörperschaften (Cámaras de la Propiedad), die Berufskammern (Colegios Profesionales) und die Sportorganisationen (Asociaciones Deportivas) eingegangen werden. Daran schließt sich die Detailanalyse der Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt an. Schließlich wird noch auf die in Wissenschaft und Rechtsprechung am meisten diskutierten Fragenkreise eingegangen.

I. Rechtsform und organisatorische Struktur der spanischen Kammerorganisationen

1. Grundgedanke, Typen sowie verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage der Kammerorganisationen

Zur Kammerorganisation (im weiteren Sinne) gehören in Spanien Organisationen bestimmter Sach- und Lebensbereiche, die im öffentlichen Interesse als Körperschaften gesetzlich verfasst sind. Dazu gehören vor allem die Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt. Sie sind aber nicht die einzigen gesetzlich organisierten, zumeist als öffentliche Körperschaften verfassten Organisationen. Zu erwähnen sind auch die Landwirtschaftskammern, die städtischen Bodenverbände (die jedoch inzwischen nicht mehr existieren, wie später gezeigt wird), die Fischereibrüderschaften (Cofradías de Pescadores), die Berufskammern für Rechtsanwälte, Architekten etc. (Colegio de Abogados, Colegio de Arquitectos, etc.), die Sozialversicherung für Blinde (Organización Nacional de Ciego Españoles - ONCE) und die Sportverbände, wobei letztere aufgrund ihrer besonderen Verfassung als Organisationen zweiten Grades² bezeichnet werden. Es handelt sich um Vereinigungen, die auf der einen Seite privaten Interessen und auf der anderen Seite öffentlichen Interessen dienen, wobei die öffentlichen Interessen vor allem auf die öffentliche Verwaltung und ihre Entlastung bezogen sind. Das öffentliche Interesse kommt im Kammerwesen auch dadurch zum Ausdruck, dass ihre Errichtung auf einer gesetzlichen Pflicht beruht und die Kammern zur Beratung und zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung

2 In deutscher Terminologie könnte man von Verbandskörperschaften sprechen.

verpflichtet sind sowie unter ihrer Aufsicht stehen. Hinzu kommt, dass ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung durch Gesetz oder im Wege der Delegation übertragen werden können.

Die öffentlichen Körperschaften können mit der herrschenden Meinung als Vereinigungen von Einzelnen definiert werden, die durch den Staat gegründet und mit Rechtsfähigkeit ausgestattet wurden und Aufgaben von öffentlichem Interesse in alleiniger (monopolistischer) Zuständigkeit wahrnehmen. Dabei unterliegen sie der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Sie nehmen zugleich die privaten Interessen ihrer Mitglieder wahr. Die Verleihung der Rechtsfähigkeit entspricht auch der Regelung in Art. 35 des Código Civil (Zivilgesetzbuch). Nach dieser Vorschrift wird zwei Klassen von Organisationen der Status einer juristischen Person verliehen. Die erste Klasse besteht aus öffentlichen Körperschaften, Vereinigungen und Stiftungen die durch Gesetz anerkannt sind. Bei diesen Organisationen beginnt die Rechtsfähigkeit mit der wirksamen Errichtung nach den gesetzlichen Vorschriften. Eine zweite Klasse von Organisationen bilden die privaten Interessen dienenden Vereinigungen, die auch Handel und Gewerbe einschließen, und denen das Gesetz Rechtspersönlichkeit unabhängig vom Wechsel der Mitglieder verleiht.

In der spanischen Verfassung (im folgenden: CE = Constitución Española) finden sich keine ausdrücklichen Regelungen zu den öffentlichen Körperschaften und sie werden auch nicht im Abschnitt über die Gebietskörperschaften erwähnt. Eine Erwähnung der Berufskammern findet sich jedoch in Art. 36 CE.³ Diese Norm bestimmt, dass die Einzelheiten dieser Kammern und die von ihnen ausgeübte Berufsaufsicht durch Gesetz geregelt werden müssen und dass sie demokratisch verfasst sein müssen.

Die Öffentlichen Kammern (Cámaras Oficiales) werden auch in Art. 52 CE erwähnt. Dort wird eine Regelung zu den Berufsorganisationen getroffen, die die wirtschaftlichen Interessen eines Berufsstandes vertreten und ähnlich wie in Art. 36 CE vorgeschrieben, dass sie durch Gesetz geregelt und demokratisch verfasst sein müssen. Schließlich ist auch Art. 22.1 CE aus dem Abschnitt über die Grundrechte und Grundpflichten zu erwähnen, der das Recht der Vereinigungsfreiheit normiert, das die positive als auch die negative Vereinigungsfreiheit umfasst. Diese grundrechtliche Gewährleistung entfaltet auch gegenüber

3 Art. 36 CE hat folgenden Wortlaut: "Das Gesetz regelt die Besonderheiten der Rechtsordnung der Berufskammern und die Ausübung der an Titel gebundenen Berufe. Innere Struktur und Arbeitsweise der Kammern müssen demokratisch sein."

der gesetzlich angeordneten Mitgliedschaft in den Kammerorganisationen ihre Wirkung. Außerdem muss die Regelung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft auch vereinbar mit der Mitgliedschaft in anderen Organisationen und Vereinigungen sein.

2. *Rechtsnatur*

Die Kammern besitzen auf Grund der Entscheidung des spanischen Gesetzgebers, eine öffentlich-rechtlich Natur. Sie sind damit in der Kreis der Verwaltungsträger aufgenommen, die vom Staat, den Autonomen Gemeinschaften (Comunidades Autónomas)⁴ oder den Lokalverwaltungen abhängig bzw. ihnen verbunden sind⁵.

Bei den Kammern handelt es sich um vom Staat geschaffene öffentliche Organisationen, deren mitgliedschaftliche Grundlage aber gleichwohl einzelne Private (natürliche und juristische Personen) bilden. Ihnen wird durch Gesetz Rechtspersönlichkeit verliehen, wobei sie einerseits zur Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen verpflichtet werden und andererseits eigene (private) Interessen der Mitglieder verfolgen können. Auf diese Weise handeln die Kammern im Bereich der Verfolgung öffentlicher Interessen als Verwaltungsträger während sie bei der Verfolgung der Interessen der Mitglieder als Privatsubjekte tätig werden. Konkret handeln sie privatrechtlich, soweit es um Fragen des Eigentums, die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse der Kammerangestellten, die nicht Beamte sind und die Teilnahme am allgemeinen Wirtschaftsverkehr geht. Das besagt allerdings nicht, dass in diesen Bereiche eine staatliche Kontrolle ausgeschlossen ist. Ausgehend von dieser Unterscheidung zwischen einer öffentlich(-rechtlichen) und privat(rechtlich)en Sphäre der Kammern und ihrer Tätigkeit, bestimmen sich auch die anwendbaren Normen und Rechtsbindungen. Dabei ist die gesamte Verwaltungstätigkeit den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Bindungen unterworfen, wie sie auch für andere Verwaltungsträger gelten.

4 Die Autonomen Gemeinschaften entsprechen funktional den deutschen Bundesländern, unterscheiden sich von diesen aber durch weniger weitgehende Kompetenzen und fehlende Staatlichkeit. Zudem ist der rechtliche Status der einzelnen autonomen Gemeinschaften nicht identisch (Anm. des Übersetzers).

5 Auf Grund dieser Zuordnung unterliegen die Kammern auch dem Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) sowie dem Verwaltungsverfahrensrecht (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Diese gemischte oder janusköpfige Konzeption der Kammern spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Spanischen Verfassungsgerichts (Tribunal Constitucional - TC) wider. Dabei wird deutlich, dass im Bereich der öffentlichen Aufgaben die den Kammern im Wege der Delegation von Hoheitsgewalt übertragen werden, ihre Befugnisse weiter gefasst sind als im Bereich der Verfolgung privater mitgliedschaftlicher Interessen. Dies bedeutet konkret, dass sie in diesem Bereich auch Entscheidungen und Maßnahmen treffen können, die nicht nur die Mitglieder, sondern auch Außenstehende berühren⁶.

3. Gesetzgebungskompetenz im Kammerrecht

Die Qualifikation der Kammern als Verwaltungsträger ist von großer Bedeutung für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz des spanischen Staates, vor allem vor dem Hintergrund der Beziehungen des Staates zu den Autonomen Gemeinschaften, die in der komplexen staatsrechtlichen Struktur des spanischen Staates von besonderer Bedeutung ist.

Nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 18 CE besitzt der spanische Staat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die rechtlichen Grundlagen der Träger der öffentlichen Verwaltung (las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas)⁷. Das bedeutet im Einzelnen, dass sowohl die Verfassung als auch die Tätigkeit der Kammern, soweit es sich um Verwaltungstätigkeit handelt, der staatlichen Gesetzgebungskompetenz unterliegt, wie das spanische Verfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1983 deutlich gemacht hat⁸. In dieser Entscheidung hat das Gericht in Bezug auf eine berufsständische Kammern jedoch zugleich verdeutlicht, dass die staatliche Gesetzgebung auf die Regelung von grundlegenden Fragen der Organisation und Zuständigkeit beschränkt ist, die sich auf den Bereich der Verwaltungstätigkeit beziehen und dass die Autonomen Gemeinschaften durchaus befugt sind, auch in diesem Bereich die Einzelheiten zu regeln, so dass eine zweistufige Regelungsstruktur besteht, in der das staatliche Recht die verbindlich allgemeine Grundlage bereitstellt und die Rechtsetzung der Autonomen

6 Urteil 89/1989.

7 Unter "bases o normativa básica" sind gesetzliche Regelungen der Grundzüge eines Rechtsgebietes zu verstehen, vergleichbar der deutschen Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG.

8 Urteil 76/1983.

Gemeinschaften die Einzelheiten bestimmt⁹.

II. Einzelne Kammern: Landwirtschaftskammern, städtische Bodenverbände, berufsständische Kammern, Sportverbände

1. Die Landwirtschaftskammern: der Verlust ihres Status als öffentliche Körperschaft in Folge des Grundsatzgesetzes (Ley Bases) von 1986

Die Landwirtschaftskammern wurden durch das Königliche Dekret vom 14. November 1890 als besondere Form einer privatrechtlichen Vereinigung auf der Grundlage von Art. 13 der spanischen Verfassung vom 30. Juni 1876 ins Leben gerufen. Dieser Artikel gewährte allen Spaniern das Recht, sich “zur Verfolgung von Zielen des gesellschaftlichen Lebens zu vereinigen”¹⁰ Die Vorschrift wurde durch ein Gesetz zur Regelung des Recht der Vereinigung aus dem Jahr 1887¹¹ näher ausgestaltet. Als “öffentlich” wurden die Kammern (und andere Vereinigungen) auf Grund dieses Gesetzes qualifiziert, wenn sie im Einklang mit dem erwähnten Königlichen Dekret errichtet wurden. Diese erste Rechtsform der Kammern war also dadurch gekennzeichnet, dass Gründung und Mitgliedschaft freiwillig waren und dies, obwohl die Gesetzgebung unter dem Einfluss Frankreichs stand, wo die Kammern durch die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft gekennzeichnet waren. Eine weitere Besonderheit der Landwirtschaftskammern bestand darin, dass sie an jedem beliebigen Ort gegründet werden konnten.

Die konstruktiven Merkmale der freiwilligen Gründung und Mitgliedschaft erwiesen sich auf Dauer jedoch als Schwachpunkte der Regelung. Aus diesem Grunde wurde durch Dekret vom 2. September 1919 die Rechtsnatur der Landwirtschaftskammern in drei wesentlichen Punkten verändert: (1) sie erlangten den Status von “öffentlichen Einrichtungen” die vom Landwirtschaftsministerium abhängig sind; (2) in jeder Provinz musste zwingend eine Kammer eingerichtet werden; (3) es wurde die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft eingeführt. Als weitere Konsequenz dieser Veränderungen wurden die staatlichen Aufsichtsrechte verstärkt und der Rechtslage bei den Handelskammern

9 Urteil 20/1988. Für einige Berufskammern mit besonderen öffentlichen Funktionen, wie z.B. den Notarkammern, geht das Verfassungsgericht von einer weiter reichenden Gesetzgebungskompetenz des Staates aus.

10 “asociarse para los fines de la vida humana”.

11 “Ley reglamentando el derecho de asociación”.

angepasst.

Eine weitere weitreichende Reform fand im Juni 1977 statt. Es wurden durch Gesetz die Pflichtmitgliedschaft und die Beitragspflicht abgeschafft. Gleichzeitig wurde die Regierung ermächtigt, öffentliche Körperschaften für die Bereiche der Landwirtschaft und der Fischerei zu errichten. In Ausübung dieser Befugnis errichtete die Regierung im gleichen Jahr drei Landwirtschaftskammern als öffentliche Körperschaften. Ihre Aufgaben waren (1) die Beratung der Regierung, (2) die Zusammenarbeit mit der Zentralverwaltung und den für die Landwirtschaft zuständigen Behörden der Autonomen Gemeinschaften sowie (3) die Wahrnehmung von delegierten "technischen" Verwaltungsaufgaben.

Die bedeutsamste Veränderung im Bereich der Landwirtschaftskammern wurde schließlich durch das Grundlagengesetz vom 24. Dezember 1986 vorgenommen. Mit diesem Gesetz sollten die Landwirtschaftskammern an die Vorgaben des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit nach der (seinerzeit neuen) spanischen Verfassung angepasst werden. Das paradoxe dieser Reform war jedoch, dass den Landwirtschaftskammern die für ihre Qualifizierung als öffentliche Körperschaften wesentlichen Merkmale entzogen wurden, wie sie in der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts herausgearbeitet wurden.

Diese Reform hatte zur Folge, dass den (neu geregelten) Landwirtschaftskammern Aufgaben von geringer oder keiner öffentlichen Bedeutung verblieben. Zudem wurde die mitgliedschaftliche Struktur aufgehoben. Dies galt sowohl in Bezug auf das Wahlrecht als auch die Beitragspflicht.

Das spanische Verfassungsgericht hatte darüber zu befinden, inwieweit die Regelung aus dem Jahr 1977, insbesondere die Pflichtmitgliedschaft, mit dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit in Einklang steht, da die Aufgaben der Kammern in dem Königlichen Dekret sehr unbestimmt und allgemein geregelt waren. Das Verfassungsgericht hielt es zwar für möglich, dass Verwaltungsaufgaben an die Kammern im öffentlichen Interesse delegiert werden, sah wegen der sehr unbestimmten Regelung im Königlichen Dekret von 1977 aber keine ausreichende Rechtfertigung im Gesetz, so dass es für mit der neuen Verfassung von 1978 nicht vereinbar und damit für nichtig erklärt wurde¹².

12 Urteile 132/1989 y 139/1989.

2. Die städtischen Bodenverbände und ihre Abschaffung

Die städtischen Bodenverbände wurden erstmalig durch Königliches Dekret aus dem Jahr 1907 errichtet, ebenfalls auf der Grundlage des bereits erwähnten Vereinigungsgesetzes aus dem Jahr 1887. Zu dieser Zeit existierten in einigen spanischen Städten bereits privatrechtliche Vereinigungen mit ähnlicher Zielsetzung, so z.B. Málaga, Barcelona, Álava, Madrid und Granada. Diese Vereinigungen verfolgten das Ziel der Vertretung und Förderung der Interessen der Grundeigentümer. Sie wurden nunmehr in öffentliche Organisationen umgewandelt.

Im Jahr 1919 wurde auch für diese Kammern die Pflichtmitgliedschaft eingeführt. Außerdem wurden in allen Provinzen entsprechende Kammern errichtet, soweit sie nicht bereits existierten. Im Einzelnen lagen damit folgende bestimmende Merkmale vor: (1) Pflichtmitgliedschaft als Grundeigentümer, (2) Beitragspflicht aller Mitglieder und (3) Bildung einer Kammer in jeder Provinz mit mehr als 20.000 Einwohnern. Schließlich wurden in einer letzten Regelung 1977 die Kammern in Körperschaften des öffentlichen Rechts umgewandelt, die ausschließlich der Interessenvertretung der städtischen Grundeigentümer dienten. Ihre Ziele und Aufgaben bestanden unter anderem darin, mit den staatlichen Verwaltungsbehörden zusammenzuarbeiten und Dienstleistungen im Interesse der Grundeigentümer zum Schutz und zur Förderung ihres Eigentums zu erbringen. Sie wurden durch Pflichtbeiträge finanziert, die jedoch durch staatliche Subventionen und Schenkungen ergänzt werden konnten.

Mit dem Inkrafttreten der spanischen Verfassung von 1978 sah sich die Regierung wegen des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit in Art. 22 CE und der dazu ergangenen Rechtsprechung des TC zu einer Änderung in zwei Punkten verpflichtet: (1) zur Abschaffung der Beitragspflicht und (2) zur Ersetzung der Pflichtmitgliedschaft durch eine freiwillige Mitgliedschaft¹³. Im Jahr 1990 schließlich wurden die städtischen Bodenkammern durch Gesetz insgesamt aufgehoben. Dieses Gesetz wurde jedoch von der Junta de Galicia, der Regierung der Autonomen Gemeinschaft Galizien, vor dem spanischen Verfassungsgericht aus angegriffen. Das Verfassungsgericht hielt die Auflösung der Kammern

13 Dieser Maßnahme liegt eine Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts zugrunde, dass die Pflichtmitgliedschaft in den städtischen Bodenverbänden wegen Unvereinbarkeit mit Art. 22 CE für verfassungswidrig erklärt hatte.

zwar als solche nicht für verfassungswidrig sondern für ein Recht des Gesetzgebers.¹⁴ Es hielt die getroffene Regelung aber aus formalen Gründen für verfassungswidrig und hob das Gesetz auf¹⁵. Die Regierung erließ daraufhin 1994 ein neues Gesetz, das ohne den beanstandeten formalen Fehler zur endgültigen Aufhebung der städtischen Bodenverbände führte¹⁶.

3. *Die berufsständischen Kammern*

Die Geschichte der berufsständischen Kammern lässt sich in Spanien bis in die 80er Jahre des 19. Jahrhunderts zurück verfolgen. Zu Beginn verfügten auch sie nicht über die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Erst in der Zeit zwischen 1920 und 1930 wurde entsprechend umgewandelt. Ab diesem Zeitpunkt verfügten sie über die gleichen Merkmale wie die bereits beschriebenen Organisationen, insbesondere die öffentlich-private Doppelnatur sowie die mitgliedschaftliche Struktur.

Die aktuell gültige Rechtsgrundlage für die berufsständischen Kammern in Spanien bildet ein Gesetz vom 13. Februar 1974, stammt also noch aus der Zeit des Franko-Regimes. Die drei wesentlichen Ziele dieser Gesetzgebung sind (1) die Ordnung der jeweiligen Berufe, (2) die ausschließliche Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch Kammerangehörige (Vorbehaltsaufgaben) und (3) die Förderung der beruflichen Interessen der Mitglieder. Im Jahr 1978 wurde das Gesetz punktuell geändert. Einige liberalisierende Änderungen wurden in den Jahren 1996 und 1997 vorgenommen. Im Einzelnen wurde Folgendes geregelt: (1) die Berufsausübung wurde stärker dem Wettbewerb unterworfen; (2) die Pflichtmitgliedschaft wurde auf die Kammer des Wohnsitzes beschränkt, während die Berufsausübung im ganzen Land zugelassen wurde; (3) die Festsetzung von Mindesthonoraren wurde von einer verpflichtenden in eine orientierende Regelung umgewandelt. Durch eine letzte Änderung aus dem Jahr 2000 wurde das Prinzip der Betätigungsfreiheit im ganzen Staatsgebiet dadurch weiter gestärkt, dass auch keine gesonderten Beiträge für die Betätigung im Gebiet einer

14 Das Gericht ging davon aus, dass keine Rechtsverletzung vorliegt, weil die Aufhebung einer Körperschaften zu den Rechten des Staates gehört, der die Organisation auch geschaffen hat.

15 Urteil 178/1994.

16 Diese Vorschrift hat das Verfassungsgericht für verfassungskonform gehalten; Urteil 11/2002.

anderen Kammer verlangt werden darf. Dadurch wurden Mobilität und Wettbewerb der Berufsangehörigen innerhalb des Landes weiter erhöht.

Im Zusammenhang mit den berufsständischen Kammern ist zu berücksichtigen, dass Art. 36 CE den Gesetzgeber ermächtigt (und verpflichtet), die Einzelheiten der Tätigkeit der Berufskammern und der Ausübung der erfassten Berufe in einem Gesetz zu regeln sowie die interne Struktur der Kammern nach demokratischen Grundsätzen zu regeln. Auch bei Beachtung dieser Vorgaben hat der Gesetzgeber das Recht, die Pflichtmitgliedschaft in den berufsständischen Kammern zu regeln, wie das spanische Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt hat¹⁷.

4. Die gesetzlich geregelten Sportverbände

Die Sportverbände nehmen im Vergleich mit den bislang vorgestellten Kammern eine Sonderstellung ein. Das spanische Sportgesetz von 1990¹⁸ definiert sie als gesetzlich geregelte private Vereinigungen die öffentliche Funktionen wahrnehmen, ein Phänomen, das in anderen Ländern, wie z.B. Deutschland, so nicht anzutreffen ist. Das Gesetz von 1990 ersetzte eine Regelung aus dem Jahr 1980, deren Verfassungsmäßigkeit das spanische Verfassungsgericht zu prüfen hatte. Die seinerzeit bestehende Regelung sah vor, dass die Mitgliedschaft im Verband zwar nicht als solche verpflichtend für die einzelnen Sportclubs war, aber als Voraussetzung für die Teilnahme an nationalen Wettbewerben einen Zwang zur Mitgliedschaft entfaltete, der jedoch als gerechtfertigt angesehen wurde. Zugleich wurde anerkannt, dass die Verbände öffentliche Interessen wahrnehmen.

Das zur Ausführung des Gesetzes erlassene Königliche Dekret definiert die Sportverbände als privatrechtliche, vom Wechsel der Mitglieder unabhängige Vereinigungen ohne Gewinnstreben und mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie der Fähigkeit, Eigentum zu erwerben. Neben diesen Eigenschaften wird weiter bestimmt, dass die Verbände auf sie übertragene Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und insoweit als Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsbehörden tätig werden.

Zu den öffentlichen Aufgaben der Sportverbände gehört u.a. die Organisation von nationalen Sportwettbewerben, die Organisation und

¹⁷ Urteil 89/1989.

¹⁸ "Ley de Deporte".

Leitung von internationalen Sportwettbewerben, die auf spanischen Gebiet stattfinden, die Kontrolle des Gebrauchs von verbotenen Substanzen in Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden und den Anti-Doping-Kommissionen sowie die Ausübung des sportlichen Schieds- und Disziplinarwesens. Zu den privaten Aufgaben gehören die Anstellung von Personal zur Durchführung der Aufgaben, die Kontrolle der Mitglieder und die Vertretung in internationalen Verbänden.

Gegenüber Maßnahmen, die die Sportverbände in Ausübung ihrer öffentlichen Funktionen treffen, ist eine Berufung an den Obersten Sportausschuss möglich, dessen Entscheidungen vor den Verwaltungsgerichten zur Überprüfung gestellt werden können.

III. Die Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt

1. Entwicklungsgeschichte

a) Entstehung der Handelskammern als Vereinigungen mit freiwilliger Mitgliedschaft

Erste Organisationen von Kaufleuten und Gewerbetreibenden zur Wahrung und Förderungen ihrer Interessen lassen sich in Spanien bis in das 13. Jahrhundert hinein zurückverfolgen. Sie unterscheiden sich von den Organisationen der einzelnen Berufe dadurch, dass sie Aufgaben der Rechtsprechung und Aufgaben der Regierung wahrnehmen.

Viele Jahrhunderte später und parallel zur Entwicklung in anderen kontinentaleuropäischen Ländern, sind die Grundlagen für die Entwicklung des modernen Kammerwesens in Frankreich zu suchen. In Frankreich existierten im Jahr 1802 bereits 22 regionale Handelskammern. Sie waren als juristische Personen des öffentlichen Rechts verfasst und standen unter starkem staatlichen Einfluss. Im französischen Gesetz von 1898 wurden sie definiert als öffentliche Einrichtungen, deren Funktion und Zweck darin besteht, die Handels- und gewerblichen Interessen der Mitglieder zu vertreten.

Die dem französischen Vorbild folgende spanische Gesetzgebung stammt aus dem Jahr 1886. Abweichend vom französischen Vorbild war die Mitgliedschaft in den Kammern aber freiwillig. Wie bei den Landwirtschaftskammern fand diese Gesetzgebung ihre Grundlage in Art. 13 der spanischen Verfassung von 1876, der die Vereinigungsfreiheit gewährleistete.

b) Von der freiwilligen Organisation zur öffentlichen Körperschaft

Die Distanzierung vom Staat und der Mangel an privater Initiative in den Kammerorganisationen bzw. ihre falsche Ausrichtung am Kampf untereinander statt am Einsatz für die gemeinsamen Interessen führte zum Versagen und zum Niedergang des spanischen Modells. Aus diesem Grunde wurde immer wieder die Orientierung am französischen Vorbild mit der Pflichtmitgliedschaft in öffentlichen Körperschaften gefordert. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde 1901 durch eine Änderung des Dekrets von 1886 unternommen. Diese Änderung sah die Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Beitragspflicht vor und stellte eine erste Durchbrechung des Grundsatzes der freiwilligen Mitgliedschaft dar. In diesem Zusammenhang wurde auch zum ersten Mal die Bezeichnung öffentliche Einrichtungen auf die Kammern angewendet.

Ein weiterer entscheidender Schritt hin zur aktuellen Rechtsform wurde 1911 mit dem Erlass des Gesetzes über die Kammern für Handel, Industrie und Schifffahrt getan. Dieses Gesetz folgt sehr viel genauer dem französischen Vorbild und sah neben der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auch vor, dass die Kammern die allgemeinen Interessen des Handels, der Industrie und der Schifffahrt fördern.

c) Consecuencias jurídicas del cambio producido

Der damit in groben Zügen umrissene Wandel lässt sich aus der rechtlichen Perspektive und bis zu dem Zustand, wie er durch das aktuell geltende Gesetz aus dem Jahr 1993 geschaffen wurde, in folgenden zentralen Charakterisierungen der Kammern zusammenfassen:

- (1) Die Kammern sind öffentliche Organisationen die vom Ministerium abhängen und die Verwaltung beraten. Aufgrund der gesetzlichen Begründung besitzen sie den Status einer öffentlichen Einrichtung¹⁹ und vertreten die Interessen von Handel, Industrie und Schifffahrt.
- (2) Es besteht eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft, womit verbunden ist, dass entsprechende Rechtsmittel zur Sicherung der Verfolgung der vorgegebenen Ziele eingeräumt werden.
- (3) Auf Grund des Dekrets von 1974 sind die Kammern Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterstehen der Aufsicht des Ministeriums für Wirtschaft und Boden.
- (4) Die Kammern sind in vielen Bereichen ihres hoheitlichen Handelns an die Genehmigung der staatlichen Verwaltung gebunden. So muss die Organisationsstruktur jeder Kammer genehmigt werden.

19 *“establecimientos públicos”*

- (5) Alle Maßnahmen der Kammern unterliegen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Aktivitäten im vermögensrechtlichen und vertraglichen Bereich unterliegen jedoch dem Privatrecht.
- (6) Die Finanzierung der Kammern erfolgt über Beiträge der Mitglieder.

2. *Das Kammermodell auf dem Prüfstand der spanischen Verfassung von 1978 – rechtliche Konsequenzen*

Es war absehbar, dass das in seinen Grundzügen auf das Jahr 1911 zurückgehende Kammergesetz früher oder später einer Kontrolle durch das spanische Verfassungsgericht unterliegen werden würde. Berücksichtigt man, dass das Gesetz seit dem Jahr 1991 von der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft ausgeht und dass dieses Modell vor allem während der Zeit des Franco-Regimes genutzt wurde, und berücksichtigt man weiter, dass durch die Verfassung von 1978 das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit gewährleistet wird, so war der Interessenkonflikt auf der Ebene der Verfassung leicht vorstellbar.

Die rechtswissenschaftliche Diskussion in Spanien orientierte sich in dieser Frage nach 1978 an den gleichen Fragen wie die Diskussion in Deutschland²⁰. Im Ergebnis kam es demnach darauf an, ob die Zielsetzungen und Funktion der Kammern die Pflichtmitgliedschaft erfordern und damit die Beschränkung des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit aus Art. 22 CE rechtfertigen oder nicht. Zu dieser Frage hat das spanische Verfassungsgericht in zwei Entscheidungen mit unterschiedlichem Ergebnis Stellung genommen. Dieser besondere Umstand verlangt eine genauere Betrachtung der beiden Entscheidungen.

a) Der Standpunkt des spanischen Verfassungsgerichts im Hinblick auf die Rechtslage vor dem Kammergesetz von 1993

Die erste Entscheidung bezog sich auf das – zu diesem Zeitpunkt bereits abgelöste – Kammergesetz von 1911. In Bezug auf die in diesem Gesetz den Kammern zugewiesenen Aufgaben und Funktionen hielt das Gericht die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft für nicht ausreichend gerechtfertigt und erforderlich. Es war vor allem der Ansicht, dass keine der Aufgaben, die es für sich betrachtet durchaus für bedeutend hielt, ohne Pflichtmitgliedschaft nicht wahrgenommen werden kann.²¹ Aus diesem

20 Vgl. BVerfGE 15, 235 (241); NVwZ 2002, 335 f.

21 Urteil 179/1994: “... ninguna de ellas justifica la adscripción obligatoria, por cuanto

Grunde hielt es die Regelung für verfassungswidrig. Praktische Bedeutung erlangte das Urteil jedoch nicht, da bei seinem Erlass bereits das Gesetz von 1993 in Kraft getreten war, das nicht Gegenstand des Verfahrens war.

b): Die Änderung des Standpunktes in der zweiten Entscheidung

Zu Beginn der 90er Jahre erkannten die Handelskammern, dass angesichts der Auflösung der Landwirtschaftskammern und der städtischen Bodenverbände sowie der verfassungsrechtlichen Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft durch das Verfassungsgericht zum Überleben eine gesetzgeberische Reform ihrer Konzeption unverzichtbar war.

Von dieser Einsicht geleitet, bemühten sich die Kammern um eine klarere und konsequentere Neufassung des Kammergesetzes, in dem die Aufgaben und Ziele der Kammern ebenso geregelt werden sollten wie ihre interne Verfassung und Finanzierung. Das entsprechende Gesetz wurde schließlich am 22. März 1993 verabschiedet.²² Auch dieses Gesetz, das wie sein Vorgänger die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft vorsah, musste wenig später durch das Verfassungsgericht auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit hin überprüft werden.

In seiner zweiten Entscheidung, die im Jahr 1996 erging, knüpft das Verfassungsgericht an zwei abweichende Voten der ersten Entscheidung an und legt die dort formulierten Gedanken zugrunde. In diesen abweichenden Voten wurde von der Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft für die Aufgabenwahrnehmung ausgegangen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Kammertätigkeit öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegt und “verfassungsrechtlich bedeutsam” ist. Das Gericht stellte zusätzlich darauf ab, dass in der neuen Regelung der Aufgaben den dort angeführten Zuständigkeiten im Bereich des Außenhandels und der beruflichen Bildung ein besonderes Gewicht zukomme²³. Durch diese Änderung seines Standpunktes konnte das Verfassungsgericht zu dem Ergebnis gelangen, dass das Kammergesetz von 1993 verfassungskonform ist, so dass auch die Kammern weiter bestehen und ihre Aufgaben wahrnehmen konnten und können.

no resulta imposible ni tampoco difícil ejercer esas funciones a través de técnicas que no constriñan la libertad de asociación de los profesionales del sector profesional de que se trata”.

22 Ley 3/1993 Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

23 Urteil 107/1996.

3. Einzelheiten zum Kammergesetz 1993

a) Rechtsnatur der Kammern

Die wichtigsten Aussagen zur Rechtsnatur der Kammern lassen sich bereits aus den Gesetzesmotiven ableiten. Es handelt sich dabei um folgende Einzelpunkte: die gesetzgeberische Anerkennung, dass die Kammern Verwaltungsträger sind, wie es auch vom Verfassungsgericht festgestellt worden war; ebenso die Fortschreibung ihrer Verfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts; die klare Herausstellung der ihnen zugewiesenen Verwaltungsaufgaben.

Diesen Grundsätzen folgend sind die Handelskammern rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und in der Lage, ihre Ziele weitgehend selbständig zu verfolgen. Sie müssen entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben über eine demokratische Binnenstruktur verfügen; dies ist durch die gesetzliche Ausgestaltung der Binnenverfassung gewährleistet. Im Verhältnis zu den staatlichen Verwaltungsbehörden sind die Kammern zur Beratung und Zusammenarbeit verpflichtet. Sie handeln bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Verwaltungsaufgaben öffentlich-rechtlich, im vermögensrechtlichen und vertraglichen Bereich jedoch privatrechtlich.

Die staatliche Verwaltung übt gegenüber den Handelskammern die im Gesetz bezeichneten Aufsichtsrechte aus, die auch eine Reihe von Genehmigungsvorbehalten einschließt. Vor allem im Bereich der Aktivitäten zum Außenhandel bestehen derartige Regelungen.

b) Organisation und räumliche Gliederung

Das Kammergesetz von 1993 verpflichtet zur Errichtung einer Kammer für Handel, Industrie und Schifffahrt in jeder der 50 spanischen Provinzen. Außerdem ist die Errichtung von Kammern in den autonomen Städten Ceuta und Melilla vorgesehen. Diese Vorgaben sind als Mindeststandards zu verstehen. Sie hindern nicht die Einrichtung weiterer Kammern mit einem kleineren territorialen Zuständigkeitsbereich. Auch die Einrichtung von Beratungskammern auf der Ebene einer Autonomen Gemeinschaft ist mit diesen Regelungen zu vereinbaren. Eine derartige Einrichtung existiert z.B. in der Autonomen Gemeinschaft Katalonien auf Grund der dortigen Gesetzgebung.

Als Organe der Handelskammern sieht das Gesetz die Vollversammlung, die

Geschäftsführung und den Präsidenten vor. Dabei nimmt die Vollversammlung die Stellung und Funktion der Hauptorgans ein. Sie setzt sich aus den Delegierten zusammen, die von den Mitgliedern der Kammer gewählt werden. Die laufenden Aufgaben der Kammerverwaltung sind der Geschäftsführung zugewiesen. Diese setzt sich aus dem Präsidenten, einem oder mehreren Vizepräsidenten, dem Kämmerer und weiteren Mitgliedern zusammen, deren Zahl die Vollversammlung bestimmt. Der Präsident repräsentiert die Kammer nach außen und steht den Kollegialorganen vor. Er ist zudem für die Ausführung der Beschlüsse zuständig. Er wird von der Vollversammlung gewählt. Die Einzelheiten dazu werden durch ein von der Vollversammlung zu erlassendes Organisationsstatut bestimmt, das von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist.

c) Der “Consejo Superior de Cámaras”²⁴

Der Consejo Superior de Cámaras ist das Repräsentations- und Koordinationsorgan für alle Kammern, d.h. deren Dachorganisation. Er ist ebenfalls als öffentliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit verfasst und damit zur selbständigen Verfolgung seiner Ziele in der Lage.

Unter den Aufgaben nimmt die Vertretung der Interessen von Handel, Industrie und Schifffahrt auf der gesamtstaatlichen Ebene sowie gegenüber internationalen Organisationen eine herausragende Rolle ein. Zu diesem Aufgabenbereich gehört auch die Anregung von Initiativen, die den gemeinsamen Interessen aller spanischen Handelskammern dienen. Dazu gehören etwa Aufgaben wie die Zertifizierung, die Weiterleitung von Beihilfen, die Steigerung des öffentlichen Ansehens der Unternehmen, die Pflege von Handelsgebräuchen und Sitten. Der Consejo informiert über Gesetzesvorhaben und andere staatliche Absichten, die die Interessen von Handel, Gewerbe und Schifffahrt berühren. Schließlich ist er zuständig für die Förderung des Exports und die Unterstützung von sonstigen Maßnahmen im Bereich des Außenhandels, wie z.B. der Schiedsgerichtsbarkeit.

Das Kammergesetz sieht ausdrücklich vor, dass die für die Kammern geltenden Rechtsvorschriften entsprechend auf den Consejo Superior anzuwenden sind (además de a sus órganos de gobierno y a su personal). Auch in diesem Bereich ist eine staatliche Aufsicht durch das Ministerium für Industrie-, Handel und Tourismus vorgesehen.

d) Mitgliedschaft

Mitglieder der Handelskammern sind alle Handel, Gewerbe und

24 Diese Einrichtung entspricht dem DIHK, wird aber wegen der unterschiedlichen juristischen Konstruktion zur Vermeidung von Missverständnissen hier mit dem spanischen Namen bezeichnet.

Schiffahrt treibenden (natürlichen und juristischen) Personen. Ihnen steht das Wahlrecht in den Bereichen zu, in denen sie niedergelassen sind oder Zweigniederlassungen oder Vertretungen besitzen.

Für einige Bereiche trifft das Gesetz besondere Regelungen. Drei Bereiche werden von der Mitgliedschaft ausgenommen: (1) die Urproduktion; (2) die Versicherungsvertreter; (3) die freien Berufe. In der Praxis wird an die Pflicht zur Zahlung der Gewerbesteuer oder entsprechender anderer Abgaben, die an ihre Stelle treten, angeknüpft²⁵.

Die Norm bezieht sich auf folgende Aktivitäten, die auf eigene Rechnung, in Kommission oder im Auftrag vorgenommen werden : Fördertätigkeit, Industrie, Baugewerbe, Handel, Transportgewerbe, Telekommunikation, Bankwesen, Finanzdienstleister, Versicherungen, Vermietung, Schausteller und Glücksspiele. Im Bereich der Dienstleistungen wird besonders das Hotelgewerbe erwähnt, das für ein stark touristisch aktives Land wie Spanien von besonderer Bedeutung ist.

e) Finanzierung der Handelskammern

Die Finanzierung der Kammern ist ohne Zweifel einer der wichtigsten Punkte ihrer rechtlichen Verfassung. Der größte Teil des Finanzaufkommens der Kammern stammt aus den Beiträgen bzw. Umlagen, die die Mitglieder zahlen. Dabei hat das Kammergesetz von 1993 die Modalitäten der Beitragspflicht geändert. Es wird zwischen den ordentlichen Beiträgen, die an die Mitgliedschaft anknüpfen, und sonstigen Zahlungen für erhaltene Dienstleistungen unterschieden. Den Kammern stehen zudem sonstige Einnahmen aus eigenem Vermögen (Pacht etc.) sowie freiwilligen Beiträgen der Mitglieder, Subventionen von Projekten etc. zur Verfügung.

Der Kammerbeitrag hat den Charakter einer öffentlichen Abgabe und wird durch das Kammergesetz als parafiskalische Abgabe qualifiziert. Das hat unter anderem zur Folge, dass auf das Erhebungsverfahren die allgemeinen abgabenrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind. Die Erhebung der Abgaben ist sowohl im Falle der freiwilligen Zahlung als auch im Falle der Vollstreckung Aufgabe der Kammern.

Schließlich steht der gesamte Vorgang der Erhebung und Verwendung des Beitragsaufkommens unter Einbeziehung aller Einnahmearten, d.h. der Haushalt, unter staatlicher Aufsicht.

f) Aufgaben und Ziele der Kammern

Bei der Bestimmung der Aufgaben unterscheidet das Kammergesetz 1993 verschiedene Bereiche. Allgemein werden zunächst vier Bereiche unterschieden. (1) Verwaltungsaufgaben, die den Kammern durch das

25 Diese Abgabe wurde 1991 eingeführt und ersetzte andere lokale Abgaben.

Kammergesetz selbst zugewiesen werden; (2) Verwaltungsaufgaben, die den Kammern durch die Autonomen Gemeinschaften gesetzlich zugewiesen werden; (3) Aktivitäten, die der Förderung der Interessen von Handel, Industrie und Schifffahrt dienen einschließlich von Dienstleistungen und unternehmerischen Betätigungen in diesem Bereich; (4) die Mitwirkung in allen Arten von Vereinigungen und Organisationen, die der Förderung von Interessen der Mitglieder dienen.

Die den Kammern zugewiesenen Verwaltungsaufgaben werden in Art. 2 des Gesetzes in verschiedene Bereiche untergliedert: (1) Ausstellen von Bescheinigungen; (2) nationale und internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit; (3) Förderung der Entwicklung des Handels; (4) Unterstützung und Stimulierung des Außenhandels; (5) berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Aufbau von entsprechenden Bildungseinrichtungen.

Bei den Verwaltungsaufgaben, die den Kammern durch die Autonomen Gemeinschaften gesetzlich zugewiesen werden, sind vor allem die Durchführung und Umfragen unter den Mitgliedern zu Fragen, die für politische Entscheidungen von Bedeutung sind zu nennen. Weiter zu erwähnen ist die Zusammenarbeit bei der Organisation und Durchführungen von Messen und Ausstellungen sowie im Bereich der beruflichen Bildung.

Im Bereich des Außenhandels ist besonders der Kammerplan zur Förderung des Exports (Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones²⁶) zu erwähnen. Der Plan ist nicht nur als Handlungsorientierung von Bedeutung, sondern enthält auch Regelungen zur Einrichtung und zur Arbeitsweise von Fonds, die der Finanzierung von Werbe- und anderen Fördermaßnahmen zugunsten des Exports dienen. Das Gesetz sieht vor allem vor, dass alle Aktivitäten in diesem Bereich sich an den Vorgaben des Plans orientieren müssen.

Durch den Plan werden die Kammern unter anderem ermächtigt, Aktivitäten zur Förderung des Tourismus im Ausland durchzuführen wenn dies für bestimmte Regionen angebracht erscheint. Dadurch wird ihnen ein vergleichsweise weites Betätigungsfeld eröffnet. Das verlangt, dass diese Aktivitäten ihre Grundlage in ergänzenden Aktionsplänen finden, die dem allgemeinen Plan zugeordnet sind. Die zu diesem Zweck geschaffenen Fonds werden zum Teil aus den Mitgliedsbeiträgen und zum Teil aus Zuwendungen anderer Stellen gespeist.

26 Derartige Pläne waren erstmalig in dem Gesetz "Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989" vorgesehen.

IV. Zentrale Themen der wissenschaftlichen Diskussion und Rechtsprechung

Wie die Ausführungen zu den einzelnen Kammern schon gezeigt haben, gibt es eine Reihe von Themen, die in Bezug auf alle Kammerorganisation diskutiert werden. Dazu gehört an erster Stelle die Bestimmung des öffentlichen oder privaten Charakters der Kammeraufgaben. Auch die Reichweite der staatlichen Aufsichtsbefugnisse wird immer wieder angesprochen. Von Bedeutung ist weiter die Frage, ob und in welcher Weise das Wettbewerbsrecht auf die berufsständischen Kammern zur Anwendung kommt. Die Frage der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft ist durch die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts weitgehend geklärt worden, so dass auch die wissenschaftliche Diskussion dieses Punktes an Intensität verloren hat. Vor dem Hintergrund der Argumentation des Verfassungsgerichts ist aber die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft für die einzelnen Bereiche immer wieder zu prüfen. Das gilt auch für die Beitragspflicht.

Im Verhältnis zu anderen privaten bzw. gesellschaftlichen Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft, wie z.B. den Gewerkschaften, wird die Frage diskutiert, inwieweit deren Betätigungsrecht durch die ausschließliche Zuweisung von Aufgaben an die Kammern verletzt werden kann. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie weit die Befugnisse der Kammern bei der Berufsrecht und den damit verbundenen disziplinarischen Maßnahmen gehen dürfen. Dabei wird vor allem das Grundrecht der Berufsfreiheit als Kontrollmaßstab herangezogen.

Schließlich hat sich das spanische Verfassungsgericht auch mit der Frage der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Kammerrechts zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften beschäftigt. Es hat dabei die Formel zugrunde gelegt, dass der Staat die grundlegenden Fragen der Organisation und Betätigung der Kammern regeln kann. Die Autonomen Gemeinschaften können innerhalb dieses Rahmens weitergehende und ausgestaltende Vorschriften erlassen, u.a. auch weitere Einzelheiten zur Organisation der Kammern in ihrem Gebiet treffen.