

Institut für Kammerrecht

Tätigkeitsbericht des Vorstands September 2004 - September 2005

22. September 2005

Publikationen

Das Institut für Kammerrecht hat im Jahr 2005 durch eine Vielzahl von Publikationen die wissenschaftliche Durchdringung des Kammer- und Berufsrechts wesentlich verbessert. Einzelheiten auf Seite 2

Beratung

Das IFK hat im vergangenen Jahr viele Kammern in grundsätzlichen und aktuellen Fragen beraten. Einzelheiten auf Seite 2



Charta der funktionalen Selbstverwaltung

Durch eine Charta der funktionalen Selbstverwaltung soll die verfassungsrechtliche Absicherung der Kammern verbessert werden. Hintergründe dazu auf Seite 3

Tagungen und Vorträge



Das IFK ist durch Tagungen und Vorträge im Kammeralltag präsent. Eine Auswahl auf Seite 3

Mitgliedschaft

Informationen zur Entwicklung der Mitgliederzahl des IFK und der Zusammensetzung finden Sie auf Seite 3

Mitarbeiter

Wer arbeitet im IFK? Ein kurzes Porträt der Mitarbeiter und ihrer Zuständigkeiten finden Sie auf Seite 3



Kammerrecht im Jahr 2005

Das Kammerrecht war im Jahr 2005 vor allem durch zwei Entwicklungen bestimmt:

Zum einen wurden auf Landesebene in vielen Fällen im Zusammenhang mit Organisationsreformen und Maßnahmen der Verschlinkung der Landesverwaltung den Kammern neue Aufgaben zugewiesen und z.T. auch Fusionen von Kammern vorgenommen. Die mit der Zuweisung von staatlichen Aufgaben verbundenen Folgen für die Kammern und ihr Selbstverwaltungsrecht werden im Rahmen des Kammerrechtstages 2005 ausführlich diskutiert.



Zum anderen sahen sich die Kammern weiterhin mit den Auswirkungen europarechtlicher Rechtssetzungsakte konfrontiert. Hier sind vor allem die am 6. Juni verabschiedete Berufsankenn-

ungsrichtlinie sowie die noch in der Diskussion befindliche Dienstleistungsrichtlinie zu erwähnen. Zu beiden Richtlinien hat das IFK aktuelle Stellungnahmen vorgelegt. Auch die weitere Entwicklung wird in diesem Bereich aufmerksam verfolgt.

Beide Entwicklungen zeigen, dass die Kammern heute weniger in ihrer Existenz, wohl aber in ihrer Charakteristik als Selbstverwaltungsträger bedroht sind. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist die Fortführung der Grundlagenforschung in diesem Bereich und ihre Vermittlung innerhalb der Wissenschaft aber auch in Politik und Gesellschaft hinein eine vordringliche Aufgabe - auf deutscher und europäischer Ebene. Den Beitrag, den die Arbeit des IFK dazu im vergangenen Jahr geleistet hat, wird in diesem Tätigkeitsbericht in den wichtigsten Punkten dokumentiert.

Prof. Dr. Winfried Kluth
Vorsitzender des IFK



Publikation des IFK

Die Publikationen des Instituts für Kammerrecht im Berichtszeitraum sind durch die Einführung weiterer eigener Publikationsreihen ergänzt worden und bieten so ein weites Spektrum an Informationsmöglichkeiten für Mitglieder, Kammern, Aufsichtsbehörden, Rechtsprechung, Gesetzgebung und andere am Kammerrecht Interessierte.

Handbuch des Kammerrechts

Pünktlich zum Kammerrechtstag erscheint das Handbuch des Kammerrechts. Es hat einen Umfang von 621 Seiten und gliedert sich in einen allgemeinen und einen besonderen Teil. Damit liegt erstmals eine kammertypusübergreifende Darstellung des Kammerrechts vor, die eine solide Orientierung zu den Rechtsfragen des Kammerwesens bietet und darüber hinaus den Erkenntnisgewinn durch einen typusübergreifenden Rechtsvergleich ermöglicht.

Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2004 und Schriftenreihe

Im September 2005 erscheint zum dritten Mal das nun um einen Abschnitt zum Berufsrecht ergänzte Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts. Wie bisher werden neben Aufsätzen zu verschiedenen Rechtsfragen, die Rechtsprechung und Gesetzgebung des abgelaufenen Jahres wiedergegeben. Hinzu kommen Darstellungen zum Kammerrecht aus anderen europäischen Staaten, die den internationalen Rechtsvergleich fördern sollen. Im neuen Jahrbuch findet sich eine Darstellung der Lotsenbrüderschaften, die weniger im Blickfeld einer breiten Diskussion stehen. Im berufsrechtlichen Teil werden vor allem europarechtliche Entwicklungen behandelt.

Umfangreichere Bearbeitungen zu verschiedenen Rechtsfragen haben ihren Platz in der vom IFK herausgegebenen Schriften zum Kammer- und Berufsrecht. Auch hier wurde die enge Verzahnung zwischen Kammer- und Berufsrecht zum Anlass genommen die Erweiterung des Themenspektrums durch eine Aufnahme des Berufsrechts in den Titel der Schriftenreihe zu verdeutlichen. Im Berichtszeitraum sind die Bände 2 und 3 – eine Darstellung zur Bundesärztekammer und zur Zukunft der freien Berufe in der Europäischen Union – erschienen.

Kleinschriften für Ehrenamt

Im Eigenverlag gibt das IFK die **Grundbegriffe des Kammerrechts** heraus. Sie geben eine typuspezifische Einführung in das Kammerrecht und richten sich vor allem an Mitglieder die ehrenamtlich tätig werden sowie neue Mitarbeiter der Kammern. Vermittelt werden Informationen zur Idee der Selbstverwaltung und zum Kammerrecht. Dadurch wird die Identifikation mit der Kammer als Selbstverwaltungsträger gefördert und durch Kenntnis der rechtlichen Grundlagen die Transparenz der Kammertätigkeit erhöht. In dieser Reihe sind bisher Darstellungen zum Recht der Industrie- und Handelskammern (42 Seiten) und zum Recht der Handwerkskammern (49 Seiten) erschienen und bei den Kammern auf eine gute Resonanz gestoßen.

aktuelle stellungnahmen

Stellungnahmen des IFK zu aktuellen Themen in einem Umfang von bis zu 15 Seiten finden sich in den aktuellen stellungnahmen des IFK. Diese sind online über die homepage des IFK (www.kammerrecht.de) verfügbar. Bei ihrem Erscheinen werden die interessierten Kreise per e-mail informiert. Die Nutzung des Mediums Internet erlaubt es auf aktuelle Fragen des Kammerrechts zeitnah reagieren zu können und die Informationen ohne Kostenaufwand an die Interessierten zu übermitteln. Im Berichtszeitraum sind vier aktuelle stellungnahmen erschienen, die sich mit den Folgen einer Wahlrechtsänderung bei den Handwerkskammern, der Liberalisierung des Berufsrechts der Freien Berufe, sowie der in der Diskussion befindlichen EU-Dienstleistungsrichtlinie und der beschlossenen EU-Berufsanerkennungsrichtlinie beschäftigen.

Beiträge in Fachzeitschriften

Neben diesen eigenen Publikationsreihen wurde über und aus der Arbeit des IFK durch Aufsätze in Fachzeitschriften berichtet. So finden sich im Deutschen Verwaltungsblatt (DVBl.), der Europäischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), dem Gewerbe-Archiv (GewArch), der Zeitschrift Die öffentliche Verwaltung (DÖV) sowie im Band „50 Jahre Landeszahnärztekammer Baden-Württemberg“ im Berichtszeitraum sieben Aufsätze zu kammerrechtlichen Themen.



Beratung durch das IFK - ein Überblick

Das Institut für Kammerrecht hat im Berichtszeitraum zwei umfangreiche **Rechtsgutachten** und sieben schriftliche **Stellungnahmen** verfasst.

Das Themenspektrum dieser Gutachten reicht von Fragen der Mitgliedschaft und Beitragspflicht, insbesondere bei Doppelmitgliedschaften über die Reichweite der Verbandskompetenz, die Anforderungen an die Verfahrensgestaltung bei der Interessenvertretung, das Wahlrecht, haushaltsrechtliche Fragen, Fragen zur Zulässigkeit von wirtschaftlicher Betätigung und deren Grenzen bis hin zu Inhalt und Reichweite der Aufsichtsrechte.

Neben diesen schriftlichen gutachterlichen Stellungnahmen wurde eine Vielzahl von mündlichen Auskünften zum Kammerrecht erteilt. Das Themenspektrum reichte auch hier von Fragen zu Beitragspflichten und der Übertragbarkeit von Ansprüchen bei Versorgungswerken über das gesamte kammerrechtliche Spektrum bis zu haushaltsrechtlichen Fragen. Schwerpunkt der telefonischen Anfragen waren jedoch die Pflichtmitgliedschaft / Beitragspflicht sowie die Grenzen der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung.

Tagungen und Vorträge des IFK

Die wichtigste Veranstaltung war wiederum der Kammerrechtstag, der 2004 in Berlin stattfand und an dem ca. 140 Personen aus Wissenschaft und Praxis teilgenommen haben.



Zudem hat das IFK gemeinsam mit der IHK Halle-Dessau und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) im Mai 2005 die Tagung „**Deutsche Dienstleister und Kammern im Wirkungsfeld der EU-Dienstleistungsrichtlinie**“ mit ebenfalls ca. 140 Teilnehmern durchgeführt, zu der Prof. Kluth als Vorsitzender und Dipl.-Jur. Rieger als Mitarbeiter Vorträge zu Anforderungen an die Vereinfachung von Verwaltungs- und Aufsichtsverfahren sowie den rechtlichen Hindernissen für Dienstleistungen im Binnenmarkt und die ökonomischen Auswirkungen deren Beseitigung hielten. Über die Tagung wurde in der Tages- und Fachpresse berichtet. Unterlagen können auf der homepage des IFK heruntergeladen werden.

Der Vorsitzende hat darüber zahlreiche Vorträge gehalten. Unter anderem wurden Vorträge bei der Bundeslotsenkammer, den Landes Zahnärztekammern Baden-Württemberg und Bayern, den Handwerkskammern Chemnitz und Erfurt, der Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen sowie dem Landesverband der Freien Berufe in Schleswig Holstein gehalten.



Charta der funktionalen Selbstverwaltung - ein Projekt für das Jahr 2006

Anders als die kommunale Selbstverwaltung ist die funktionale Selbstverwaltung (mit Ausnahme der Hochschulen) nur in zwei Landesverfassungen in den verfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltungsträger einbezogen. Diese Ausnahmen bilden Art. 57 der niedersächsischen Verfassung sowie - etwas weniger weitreichend - Art. 71 Abs. 1 der baden-württembergischen Verfassung.

Angesichts der Tatsache, dass die Kammern einerseits bedeutsame Aufgaben vor allem im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts wahrnehmen und sie andererseits von dirigistischen Zugriffen des Gesetzgebers sowie der „Abwälzung“ bislang staatlich wahrgenommener Aufgaben „bedroht“ sind, ist es an der Zeit, auch in den übrigen Bundesländern sowie auf Bundesebene eine verfassungsrechtliche Absicherung des Selbstverwaltungsrechts der Kammern anzustreben. Zu diesem Zweck bereitet das IFK den Text einer Charta der funktionalen Selbstverwaltung vor, der den deutschen Kammern zur Beratung und Beschlussfassung im Laufe des Jahres 2006 vorgelegt werden soll. Der erste Diskussionsentwurf für den Text der Charta wird auf dem Kammerrechtstag 2005 in Düsseldorf vorgestellt. Der erste Entwurf ist umseitig abgedruckt.

Die Mitarbeiter des IFK - Kurzportrait

Das Institut für Kammerrecht beschäftigt derzeit drei Mitarbeiter, die den Vorsitzenden und die übrigen Vorstandsmitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

Dipl.-Jur. **Frank Rieger**, LL.M. oec. ist für die laufende wissenschaftliche Arbeit und Beratung zuständig.

Assessorin **Christiane Loertzer** nimmt die Schriftleitung beim Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts sowie beim Handbuch des Kammerrechts wahr.

Die studentische Hilfskraft **Josephine Hartmann** betreut die Datenbank zur Rechtsprechung und Literatur sowie die übrigen Bereiche der homepage und unterstützt die Arbeit der übrigen Mitarbeiter.



Statistische Angaben zum IFK

Stand: September 2005

Mitglieder insgesamt: 58

davon:

Industrie- und Handelskammern 22

Handwerkskammern 21

Heilberufskammern 5

Rechtsberatende Kammern 1

Sonstige Kammern 6

Natürliche Personen 3

Entwurf einer

Charta der funktionalen Selbstverwaltung

Die unterzeichnenden Präsidenten der deutschen Wirtschafts- und Berufskammern bekennen sich zu den Grundprinzipien der in den Kammern verwirklichten funktionalen Selbstverwaltung zur Gewährleistung eines leistungsfähigen und bürgernahen Verfassungsstaates. Sie fordern mit dieser Charta die Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder zu einer Stärkung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Kammern auf.

Die Proklamation dieser Charta erfolgt

- in der Erwägung, dass in einer zunehmend überstaatlich geprägten Herrschafts- und Wirtschaftsordnung die Existenz und Betätigung regional verfasster und an die Berufsgruppenzugehörigkeit anknüpfender Organisationen von großer Bedeutung für die Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung ist, ohne die eine ausreichende Vertrauensbasis als unverzichtbare Bedingung der Freiheitsgewährleistung nicht wirksam geschaffen werden kann,
- auf Grund der Erfahrung, dass durch die Arbeit der Kammern Staat und Politik entlastet werden und damit ein Beitrag zu einem „schlanken Staat“ und zu einer sachorientierten Verwaltungsarbeit geleistet wird,
- in der Überzeugung, dass die anstehenden Reformaufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft unter Ausnutzung des Sachverständigen und des Innovationspotentials der in den Kammern organisierten Berufsgruppen besser bewältigt werden können,
- vor dem Hintergrund, dass in den vergangenen Jahren Bund und Länder die Kammern zunehmend für die Ausführung bislang staatlich wahrgenommener Aufgaben in Anspruch genommen haben und dabei dem Selbstverwaltungsprinzip nicht immer hinreichend Rechnung getragen wurde,
- im Vertrauen auf die auch im internationalen Vergleich hohe Leistungsfähigkeit und Transparenz des Kammerwesens, das zugleich die Rechte der einzelnen Mitglieder durch hohe rechtsstaatliche Standards vorbildlich schützt.

Art. 1 Rechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung

Die funktionale Selbstverwaltung ermöglicht demokratische Mitwirkung und dient der Verwirklichung einer bürgernahen und kooperativen Verwaltung. Er wird in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder anerkannt.

Art. 2 Begriff der funktionalen Selbstverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung bedeutet das wirksame Recht der Kammern und der übrigen nicht-kommunalen

Selbsterwaltungseinrichtungen, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der die Mitglieder betreffenden öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung des Gemeinwohls zu regeln und zu gestalten.

Dieses Recht wird unmittelbar durch die Mitglieder oder durch Versammlungen ausgeübt, deren Mitglieder aus freien, geheimen, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind und die über Exekutivorgane verfügen können, die ihnen gegenüber verantwortlich sind.

Art. 3 Umfang des Selbstverwaltungsrechts

Die Zuständigkeiten der Träger funktionaler Selbstverwaltung werden durch die Verfassung oder durch Gesetz festgelegt. Diese Bestimmung schließt jedoch nicht aus, dass den Trägern funktionaler Selbstverwaltung weitere Aufgaben zugewiesen werden, die in enger sachlicher Beziehung zu den Selbstverwaltungsaufgaben stehen.

Die Träger funktionaler Selbstverwaltung haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen ihre Mitglieder betreffenden Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind.

Die Träger funktionaler Selbstverwaltung werden soweit wie möglich bei Gesetzgebungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie bzw. ihre Mitglieder unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.

Den Trägern funktionaler Selbstverwaltung wird das Recht zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde vor den Landesverfassungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht eingeräumt, wenn durch Maßnahmen des Gesetzgebers oder der Verwaltung in ihr Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird.

Art. 4 Staatsaufsicht

Jede Staatsaufsicht über die Träger funktionaler Selbstverwaltung darf nur in der Weise und in den Fällen und in der Weise ausgeübt werden, die durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehen sind.

Maßnahmen der Staatsaufsicht dürfen in der Regel nur der Einhaltung der Gesetze und Verfassungsgrundsätze dienen.

Die Staatssaufsicht muss so ausgeübt werden, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Gewicht der Aufsichtsmaßnahme und der Bedeutung der von ihr zu schützenden Interessen gewahrt bleibt.

Art. 5 Finanzierung der Träger funktionaler Selbstverwaltung

Die Tätigkeit der Träger funktionaler Selbstverwaltung ist vorrangig durch Beiträge und Gebühren der Mitglieder zu finanzieren. Dadurch wird eine gerechte Lastenverteilung verwirklicht, die mit einer eigenverantwortlichen Entscheidung der Betroffenen über den Umfang der wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben einhergeht. Auch aus diesem Grunde sollten die gesetzlichen Vorgaben für die

Kammeraufgaben so gering wie verfassungsrechtlich möglich gehalten werden.

Art. 6 Rechnungsprüfung und Rechnungshofkontrolle

Die Träger funktionaler Selbstverwaltung unterhalten wie alle Verwaltungsträger, die sich durch öffentliche Abgaben finanzieren, eine wirksame und transparente Rechnungsprüfung.

Sie unterliegen grundsätzlich auch der unabhängigen Rechnungshofkontrolle durch den Bundes- und die Landesrechnungshöfe. Bei der Wahrnehmung der Rechnungshofkontrolle müssen aber stärker, als dies bislang der Fall ist, die Besonderheiten der Tätigkeit und der Finanzierungsmodalitäten der Träger funktionaler Selbstverwaltung berücksichtigt. Eine unveränderte Übertragung der für den staatlichen Bereich entwickelten Maßstäbe ist sachlich nicht gerechtfertigt und würde das Selbstverwaltungsrecht, das sich auch auf die Gestaltung der Ausgabenpolitik erstreckt, die unmittelbar durch die Mitglieder kontrolliert wird, unverhältnismäßig eingeschränken.

Art. 7 Übertragung staatlicher Aufgaben und Konnexitätsgrundsatz

Soweit den Trägern funktionaler Selbstverwaltung bislang durch die unmittelbare Staatsverwaltung wahrgenommene Aufgaben übertragen werden, soll dies, soweit keine verfassungsrechtlichen Hinderungsgründe bestehen, in der Form einer Selbstverwaltungsaufgabe, d.h. im Gestalt einer Ausführung nur unter Rechtsaufsicht, erfolgen. Andere Formen der Aufgabenzuweisung unterliegen einer strengen Erforderlichkeitskontrolle, um den Charakter der Kammern als Selbstverwaltungsträger zu schützen.

Soweit eine Finanzierung der neuen Aufgaben durch Beiträge, Gebühren oder Entgelte nicht möglich ist, muss zugleich mit der Aufgabenzuweisung eine Regelung zur Kostendeckung bzw. zum Mehrbelastungsausgleich getroffen werden.

Formulierungsvorschlag für eine Modellregelung zur Verdeutlichung des angestrebten Regelungsgehaltes

Art. X (Funktionale Selbstverwaltung)

(1) Für die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben gegenüber ihren Mitgliedern können durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet werden (Träger funktionaler Selbstverwaltung).

(2) Den Trägern funktionaler Selbstverwaltung wird das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln und zu verwalten.

(3) Den Trägern funktionaler Selbstverwaltung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Die Aufgaben sind grundsätzlich als eigene Angelegenheiten unter Rechtsaufsicht zu übertragen. Soweit eine Finanzierung der Aufgaben durch Beiträge, Gebühren und Entgelte nicht möglich ist, ist gleichzeitig mit der Übertragung der Aufgabe eine Regelung über die Deckung und den Ausgleich der Kosten zu treffen.

(4) Beeinträchtigungen der in den Absätzen 1 bis 3 gewährleisteten Rechte können mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.