

Wahlen als Wesensmerkmal von Demokratie und Selbstverwaltung

Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet ein Bürgerrecht auf politische Teilhabe. Danach hat jeder Staatsbürger das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen, bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden und unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

Das Grundgesetz hat diese menschenrechtliche Forderung antizipiert und schreibt in seinen Artikeln 20 und 28 regelmäßige Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen sowie zu den kommunalen Vertretungskörperschaften vor. Zudem wird der freie und gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern außerhalb von Wahlen durch Artikel 33 garantiert.

Die berufliche Selbstverwaltung durch Kammern fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Normen. Sie ist jedoch Ausdruck einer Entscheidung des Gesetzgebers, das demokratische Leben auch in diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung umzusetzen. Damit kommt freien Wahlen auch in den Kammern eine grundlegende Legitimationsfunktion zu.

Wahlen sind programmatisch geprägte Personalentscheidungen. Während bei Parlamentswahlen der programmatische Aspekt in den meisten Fällen dominiert und die Fähigkeiten der zur Wahl stehenden Personen bisweilen in den Hintergrund treten, ist die Lage bei den Kammerwahlen unterschiedlich geprägt.

Durch die freie Wahl werden Mandate und Ämter auf Zeit anvertraut. Dabei besteht auch die Möglichkeit, die bisherigen Mandatsträger für das, was sie geleistet oder unterlassen haben, zu belohnen oder zu bestrafen. Zudem können Wahlen einen Richtungswechsel in Bezug auf das Selbstverständnis und die berufspolitischen Ziele einer Kammer bewirken.

Wer in eine Vollversammlung einer Kammer gewählt wurde, übt ein öffentliches Amt aus. Das Gleiche gilt für die Wahl in das Präsidium. Damit sind weitreichende Folgen verbunden,

deren Verinnerlichung und Beachtung von grundlegender Bedeutung für die Verwirklichung der Grundidee von Selbstverwaltung ist.

Das öffentliche Amt ist durch die Merkmale Gesetzesbindung, Gemeinwohlverpflichtung und Neutralitätspflicht bestimmt. Mandatsinhaber und Amtsträger in Kammern sind an die Gesetze gebunden und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der ihnen zugewiesenen Interessenvertretung zu Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet. Das unterscheidet sie von Funktionären privater Verbände und trägt zur Rechtfertigung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft bei.

Auch wenn die Kammern zunächst den Interessen und Anliegen eines Berufsstandes verpflichtet sind, müssen sie das durch Verfassung und Gesetz konkretisierte Gemeinwohl bei ihrem Handeln berücksichtigen. Berufskammern wie die Ärztekammern sind zudem in besonderer Weise den Interessen der Verbraucher, im Falle der Ärztekammern der Patienten, verpflichtet. In ihrem Interesse wird durch die Selbstverwaltung das besondere Fachwissen der Angehörigen des Berufsstandes für die Wahrnehmung der berufsbezogenen Aufgaben genutzt. Dazu gehört auch die Berufsaufsicht, die maßgeblich dazu beiträgt, dass die in den Berufsgesetzen verankerten Vorgaben für den Schutz von Patienteninteressen in der Praxis konsequent beachtet werden. Es entspricht dabei dem Interesse des Berufsstandes, dass die Aufsicht konsequent und transparent gehandhabt wird. Nur so wird das unerlässliche Vertrauen der Gesellschaft in die Ärzteschaft gesichert, dem – gerade vor dem Hintergrund von durch das Internet vermitteltem Halbwissen sowie der intensiven Medienberichterstattung über jede Verfehlung – besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Zur Neutralität sind die Mandats- und Amtsträger insbesondere gegenüber den Mitgliedern der Kammern verpflichtet, denen sie die gleiche Aufmerksamkeit schenken müssen, unabhängig davon, ob sie dem gleichen oder einem anderen „Lager“ innerhalb der Organisation angehören. Kritische Stimmen sind hier, wie auch in vielen anderen gesellschaftlichen Kontexten, zu hören, denn sie enthalten nicht selten das berühmte „Körnchen Wahrheit“, das

zu verdrängen auf Dauer weitreichende negative Folgen haben kann. Die rechtsstaatliche Regel „audiatur et altera pars“ hat auch hier ihre praktische Berechtigung.

Eine auf diesen Grundlagen aufgebaute und gelebte Kammerdemokratie stabilisiert zugleich die Demokratie auf staatlicher Ebene. Durch ihren Beitrag zu einem sachlichen und fairen Diskurs über die berufsbezogenen Themen innerhalb der allgemeinen politischen Debatte tragen die Kammern dazu bei, dass das demokratische Leben in Staat und Gesellschaft insgesamt gestärkt und gegen populistische Versuchungen immunisiert wird.

Die entscheidende Grundlage dafür ist eine lebhaftige Beteiligung an Kammerwahlen und eine gute Debattenkultur und Transparenz in und zwischen den Organen einer Kammer.



Autor

Professor Dr. Winfried Kluth,

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Forschungsstelle Migrationsrecht (FoMig),
Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen
Einrichtung, Genossenschafts- und
Kooperationsforschung (IWE GK),
Vorstandsvorsitzender Institut für
Kammerrecht e. V.,
Universitätsplatz 10a, 06099 Halle