
Kammerrechtstag 2012

Das deutsche Kammerwesen aus dem Blick der Europäischen Union und anderer internationaler Akteure

27./28. September 2012 in Trier

Prof. Dr. Stephan Wernicke
Chefjustitiar des DIHK

- „Blick“ der Europäische Union
 - „Kammerkritische Einstellung“ ? - oder nicht vielmehr:
 - Verwirklichung des Binnenmarktes
 - Europäischer Verwaltungsverbund
 - Demokratische Legitimation – freiheitssichernde Partizipation

- und anderer internationaler Akteure: Internationaler Währungsfonds
 - IWF Perspektiven in der Finanzmarktkrise zu „professional associations“

- Welche Perspektive hat die EU auf die deutschen Kammern?
 - Kenntnis von berufsständischer Selbstverwaltung?
 - Kenntnis von wirtschaftlicher Selbstverwaltung?
 - Liberale Profilbildung?
 - Public-private divide?
 - Beteiligung in Konsultationen?

- ...
- 20288618276-34 EUROCADRES
- 0014082722-83 EUROCHAMBRES – Association of European Chambers of Commerce and Industry
- 79360311166-84 Eurochild AISBL
- ...

- ...
- 64396831014-95 Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V.
- 00912773627-15 Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten
- 74591581960-65 Bundesnotarkammer
- 25412265365-88 Bundesrechtsanwaltskammer
- 9146012673-91 Bundesverband Altöl
- ...

- **Freiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Verwaltungsaufbaus (institutionelle Autonomie)**
- **Bindung der Kammern an EU-Recht**
 - Primär- und Sekundärrecht
 - Problem der RL (Umsetzung von RL durch Kammersatzungen)
- **Verwirklichung des Binnenmarktes durch Kammern**
 - Zuweisung von Aufgaben (Berufsanerkennung, Sachkundeprüfungen, Verbraucherschutz, berufsständische Aufsicht)
 - Freiheitssichernde Partizipation in der (Selbst-)verwaltungsorganisation: alle StA aller MS (Berufsangehörige, Unternehmen)

„Die Kammern können mit Fug und Recht als Vorläufer und aktuelle Protagonisten einer umfassenden Integration der Unionsbürger in den nationalen Verwaltungsvollzug bezeichnet werden“ , W. Kluth, 2011

- **Europäische Agenturen?**

- Weißbuch Europäisches Regieren 2001, neue Formen politischer Willensbildung (Gestaltung des Verhältnisses zu den Körperschaften in den MS)
- Ko-Regulierung ?

- **Europäischer Wirtschafts- und Sozialrat ?**

- Art. 301 AEUV, Konsultativfunktion
- Ausdruck deliberativer Elemente im EU-Recht, kann aber Legitimationsdefizit nicht kompensieren

- **Smart Regulation**

- Impact Assessments unter Beteiligung der Kammern?
- „Nachträgliche Legitimation“

- Art. 11 EUV [Bürgerbeteiligung]
- (1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern **und den repräsentativen Verbänden** in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

- Europäische Verbände, u.a.:

- Confédération Fiscale Européenne (CFE)

- Notaries of Europe



- European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises UEAPME

- Eurochambres



- CCBE (Conseil des Barreaux Européens)



Supranationale Politikorganisation:

Kammern tragen als europäische Verbände zum Entstehen eines transnationalen gesellschaftlichen Raums bei:

**A DECLARATION OF THE
EUROPEAN PUBLIC LAW CHAMBERS**



Austrian Federal Economic Chamber



Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, France



Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Germany



Union of Hellenic Chambers of Commerce, Greece



Camere di Commercio d'Italia, Italy



Chambre de Commerce, Luxembourg



Kamer van Koophandel, The Netherlands



High Council of Chambers of Commerce, Industry and Navigation of Spain



A DECLARATION OF THE EUROPEAN PUBLIC LAW CHAMBERS



■ We, the Chambers of Austria, France, Germany, Greece, Italy, Luxemburg, Netherlands and Spain, as well as the Chambers of Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro, Serbia and Turkey, are European chambers established by public law.

I. What we stand for – our mission and objectives

- We are committed to the market economy, the European social model and European values deriving from a common history and culture.
- We are composed of companies of all sizes and in all sectors, based on our laws. We represent the general interests of our member companies and are mostly governed by democratically elected business representatives. Thus, we represent the general economic interest of our countries and strongly advocate freedom and competition.
- Since we represent the economy as a whole, we have a special responsibility for the macroeconomic and socio-political development of our countries. Also, we guarantee that the voices of small, medium-sized and large companies are heard equally. Thus, our work has an impact on the business environment, the employment rate and income growth of our countries and we thereby contribute to economic and social stability.

- Die Kammern in den Mitgliedstaaten sind Teil des europäischen Verwaltungsverbundes
 - Verwaltungsverbund umfasst alle Einrichtungen, die mit dem verwaltungsmäßigen Vollzug von EU Recht befasst sind
 - Klassisches Modell der Trennung MS/EU ist im Mehrebenensystem nicht mehr zeitgemäß
 - das dualistische repräsentativ-demokratische Legitimationsmodell, welches der Arbeitsweise der Union nach Art. 10 Abs. 1, Abs. 2 EUV zugrunde liegt, ist allein nicht ausreichend ist, europäische Herrschaft demokratisch rückzubinden
 - Ergänzung durch weitere Legitimationsbausteine, (Rationalitätsgebote, Transparenz, Öffentlichkeit, Verantwortungsklarheit)

EU-Kommission

- Beschwerde vom Oktober 2010: v.a. vermeintlicher Verstoß u.a. gegen die EU-Niederlassungsfreiheit
 - Verfahren von KOM abgeschlossen, kein Verstoß gegen die Grundfreiheiten erkenntlich

P E T I T I O N

AN DAS EUROPÄISCH PARLAMENT
WEGEN DER ZWANGSMITGLIEDSCHAFT IN DEN DEUTSCHEN
INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN

8. Die Petenten weisen darauf hin, dass die Zwangsmitgliedschaft gegen das Demokratieprinzip der Europäischen Union (Art. 2 Satz 1, Art. 10 EU sowie Art. 2 Satz 1 i.V.m. Satz 2, Art. 12, Art. 49 Abs. 1 EU), gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 Abs I AEU), gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56, 57 AEU), sowie gegen die Dienstleistungsrichtlinie (Art. 14 Ziff. 2 der Richtlinie 2006/123/EG) verstößt.

- Vereinbarkeit der gesetzlichen Mitgliedschaft mit dem Unionsrecht
 - Niederlassungsfreiheit
 - Dienstleistungsfreiheit
 - Demokratiegebot
 - Wettbewerbsrecht

„Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Pflichtmitgliedschaft in einer berufsständischen Kammer vorschreiben, sind als solche nicht unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht.“

EuGH, Urteil Auer, Rs. 271/82, Rn. 18

EU-Kommission

- Beschwerde gegen die brandenburgischen IHKs (August 2010):
vermeintlicher Verstoß gegen EU-Beihilferecht

SA.31460 (CP 201/2010)

von der Kommission 2012 eingestellt (kein Verstoß Art. 107 ff. AEUV)



→ März 2010: Abschaffung von berufsständischen Regeln (IMF Greece Letter of Intent 6. August 2010)

(22) Restricted professions. Pervasive restrictions to entry in a number of important professions impose high costs on the economy. As a first step, the government will remove barriers in the **legal, pharmacy, notary, architecture, engineering, and auditing professions**. This will include reducing licensing requirements, geographic restrictions, and regulated tariffs.

- März 2012, Second Economic Adjustment Program (IMF Greece Letter of Intent, 9.3.2012; vgl. auch Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, Beispiele:
- „2011 Law on Professional Freedom“
 - Kompetenzen berufsständischer Kammern hinsichtlich „ungewöhnlich geringer Entgelte“ wurden zurückgenommen (Rechtsanwälte, Ingenieure, Architekten)
 - Art. 12.2 des Gesetz Nr 3853/2010 wurde zurückgenommen, wonach Gesetzentwürfe im Gesellschaftsrecht zunächst der Zustimmung von Notar- und Rechtsanwaltskammer bedürfen; Notargebühren wurden um 30 % gesenkt
 - Kooperation mit der Wettbewerbsbehörde zur Wiedereinführung (!) von Berufszugangsregelungen.

- IMF Country Report Portugal Juli 2012
 - *„support vocational training“, „promote the involvement of businesses in the provisions of traineeships“*
 - *„Further improve the functioning of the regulated professions (such as accountants, lawyers, notaries) for which regulation involves a professional body (Ordens or Câmaras)“*

El Pais, 5.9.2012

„Las Cámaras de Comercio piden implantar la formación dual alemana en España“

- EU gekennzeichnet von einer Pluralität von Gemeinwohlakteuren
- Mitgliedstaaten sind nicht mehr alleinige Interpreten des Gemeinwohls
- Kammern verwirklichen den Subsidiaritätsgedanken
- Kammern sind zentrales Element der demokratischen Legitimation
 - Staatsentlastung (Teil des Europäischen Verwaltungsverbundes)
 - Politikentlastung
 - Freiheitssichernde Partizipation

Das Deutsche Kammerwesen aus dem Blickwinkel der Europäischen Union und anderer internationaler Akteure

- 1) Die Kammern sind Teil des Europäischen Verwaltungsverbundes. Für eine effektive Beteiligung an der Willensbildung fehlen indes – jenseits des Wirtschafts- und Sozialrats - noch institutionelle Strukturen auf EU-Ebene.
- 2) Die fehlende Aufmerksamkeit der EU für die Potentiale der Selbstverwaltung hat Anteil an der Legitimationskrise der EU. Rückbindungen an die subsidiären mitgliedstaatlichen Ebenen bleiben ungenutzt.
- 3) Die rechtliche Perspektive der EU selbst ist bislang in aller Regel vom „public-private divide“ geprägt: Nur genuin staatliche oder private Akteure passen vermeintlich in das Rechtssystem. Vielfältige Zuordnungsfragen bleiben so ungelöst.
- 4) Die Diskussion um die gesetzliche Mitgliedschaft als mitgliedstaatliche staatsorganisatorische Entscheidung verengt den Blickwinkel auf Nebenthemen: Die gesetzliche Mitgliedschaft ist mit der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit, dem Demokratieprinzip und dem Wettbewerbsrecht problemlos vereinbar.
- 5) Praktische Relevanz erlangt das Kammerwesen aus Sicht der EU meist nur in spezifischen Kontexten, etwa der Berufszulassung, Gebührenordnungen oder Aufsichtsfragen. Hier spielen Kammern vor allem als Berater und teilweise als Normadressaten bzw. Normsetzer eine Rolle.
- 6) Spezifisch die freiberufliche Selbstverwaltung ist auch in das Blickfeld internationaler Akteure gefallen: Beispielsweise hat der IWF im Zuge der Finanzkrise erstmals direkt den Berufszugang thematisiert, allerdings bislang allein bezogen auf sog. berufsständische „closed shops“.
- 7) Als zentrales Element der demokratischen Legitimation sind Kammern in der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union wie auch auf internationaler Ebene unverzichtbar: Staatsentlastung, Politikentlastung und freiheitssichernde Partizipation kann effektiv nur durch funktionale Selbstverwaltung erreicht werden.