



# Der Schutz der mitgliedstaatlichen Selbstverwaltung durch das Unionsrecht.

Prof. Dr. Winfried Kluth  
Universität Halle-Wittenberg

# Die Europäische Union: Freund oder Feind der Kammern?

- In der deutschen politischen und rechtswissenschaftlichen Debatte werden das Unionsrecht und die EU-Kommission häufig zur Begründung **kammerkritischer Positionen** herangezogen.
- Dies betrifft vor allem die **gesetzliche Pflichtmitgliedschaft** aber auch andere Aspekte, wie die Finanzierung von Kammerleistungen an Mitglieder.
- Vertreter der EU-Kommission pflegen demgegenüber zu betonen, dass die Kommission **keine grundsätzlichen Bedenken** gegenüber Kammern hat und man es den Mitgliedstaaten überlässt, wie sie ihre Verwaltung organisieren.
- Was gilt nun? Das Freund- oder Feindbild?

# Kein vorschnelles Vertrauen auf allgemeine Aussagen

- Für die Klärung der Rechtslage reicht es nicht aus, auf **allgemeine Aussagen** wie die zu vertrauen, dass die Europäische Union keine Vorgaben für die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten macht.
- Es gibt zu viele **Beispiele**, dass solche Vorgaben sehr wohl gemacht werden, wenn es einen engen sachlichen Zusammenhang zu einem Themenbereich der EU-Rechtsetzung gibt.
- Die Vorgaben für die Organisation der **Regulierungsbehörden** und des Datenschutzes sind Beispiele dafür.
- Deshalb gehen manche Aussagen von Vertretern der EU-Kommission auch zu weit, wenn sie vollständige Zurückhaltung signalisieren.

# Vorgehensweise

- Klärung kann vor diesem Hintergrund nur die eigenständige Beurteilung der Rechtslage bieten.
- Dabei kann an die Überlegungen von Wernicke im Rahmen des Kammerrechtstages 2012 angeknüpft werden.
- Zugleich sollen einige zusätzliche Überlegungen in die Diskussion eingeführt werden.

# Sekundärrechtlicher Befund

- **EU-Dienstleistungsrichtlinie** 2006/123/EG:

In dieser Richtlinie wird anknüpfend an die EuGH-Rechtsprechung im Fall Corsten klargestellt, dass bei vorübergehenden grenzüberschreitenden Tätigkeiten eine Pflichtmitgliedschaft in Kammern nicht begründet / verlangt werden darf.

- Art. 16

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken, indem sie diesen einer der folgenden Anforderungen unterwerfen:

a) ...

b) der Pflicht, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen; dies gilt auch für die **Verpflichtung zur Eintragung in ein Register oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder einer Berufsvereinigung** in ihrem Hoheitsgebiet, **außer** in den in dieser Richtlinie oder anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft **vorgesehenen Fällen**;

# Sekundärrechtlicher Befund

- **EU-Berufsanerkennungsrichtlinie** 2005/36/EG
- Im Falle der Niederlassung keine Beschränkungen für die Pflichtmitgliedschaft in Kammern.
- Für Fälle vorübergehende grenzüberschreitender Dienstleistungen werden die pro-forma-Mitgliedschaft und die automatische Mitgliedschaft zugelassen:
- Art. 6 a)  
... Um die Anwendung der in ihrem Hoheitsgebiet geltenden Disziplinarbestimmungen gemäß Artikel 5 Absatz 3 zu erleichtern, können die Mitgliedstaaten **entweder eine automatische vorübergehende Eintragung oder eine Pro-Forma-Mitgliedschaft bei einer solchen Berufsorganisation vorsehen**, sofern diese Eintragung oder Mitgliedschaft die Erbringung der Dienstleistungen in keiner Weise verzögert oder erschwert und für den Dienstleister keine zusätzlichen Kosten verursacht.

# Zwischenergebnis

- Die beiden maßgeblichen Richtlinien stellen die Pflichtmitgliedschaft in Kammern **nicht grundsätzlich** in Frage.
- Verhindert werden sollen nur Beschränkungen der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Betätigung durch zusätzliche finanzielle und bürokratische **Belastungen**.
- Interessanterweise stellt die Berufsanerkennungsrichtlinie sogar zwei **spezifische Mechanismen** bereit, die in Fällen der grenzüberschreitenden Dienstleistung eine Kammermitgliedschaft ermöglichen sollen.
- Darin kommt sehr effektiv der **Respekt** vor der Freiheit der Mitgliedstaaten im Bereich der Verwaltungsorganisation zum Ausdruck.

# Primärrechtliche Aussagen

- **Art. 4 EUV (Identität und Loyalität der Mitgliedstaaten)**  
(2) 1 Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren **grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung** zum Ausdruck kommt. 2 Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. 3 Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.



# Auslegung in der Kommentarliteratur

- In der deutschen Kommentarliteratur wird die Formel „regionale und lokale Selbstverwaltung“ auf die Kommunalverwaltung in ihren beiden Erscheinungsformen der Landkreise und Gemeinden (Städte) bezogen.
- Das ist für sich betrachtet zutreffend und naheliegend.
- Diese Deutung dürfte auch in Bezug auf die meisten Mitgliedstaaten zu einem „passenden“ Ergebnis führen.

# Methodische Kritik

- Auffällig ist allerdings, dass der Wortlaut offen für die Zuordnung weiterer Formen der Selbstverwaltung ist und man es vermieden hat, den in allen Mitgliedstaaten geläufigen Begriff der kommunalen Selbstverwaltung zu verwenden.
- Vor diesem Hintergrund erweist sich eine Auslegung mit Hilfe der weiteren Interpretationstopoi als naheliegend und geboten.
- Dazu sollen einige Ansätze vorgestellt werden.

# Aspekt „Selbstverwaltung“

- Wichtig ist zunächst, dass mit der Bezugnahme auf die Selbstverwaltung ein bestimmter **Typ dezentraler Aufgabenerfüllung** der Hauptanknüpfungspunkt ist.
- Dabei ist zu beachten, dass Selbstverwaltung zu **regionalen** Strukturen tendiert.
- Die Verknüpfung von Selbstverwaltung und **Ehrenamt** ist ebenfalls weit verbreitet, aber nicht in allen Fällen zwingend.
- Schließlich führt Selbstverwaltung zu einem begrenzten **normativen Pluralismus** (und damit einem begrenzten Wettbewerb der Rechtssysteme).

# Aufgabenvergleich

- Für eine Einbeziehung auch der Kammern in den Begriff der regionalen Selbstverwaltung spricht auch ein Aufgabenvergleich.
- Im Ländervergleich ist feststellbar, dass es Aufgabenbereiche gibt, die sowohl durch Kommunen als auch durch Kammern wahrgenommen werden können – oder gemeinsam.
- Das betrifft u.a. Infrastruktureinrichtungen.
- Es betrifft auch wirtschafts- und berufsbezogene Aufsichtsfunktionen.
- Es wäre deshalb ein Zufallsergebnis, wenn man die Garantie auf Kommunen beschränken würde.

# Konsequenzen – für die Unionsgesetzgebung

- Es wird eine „Achtungspflicht“ begründet.
- Diese verlangt, dass bei der Rechtsetzung auf die Funktionsbedingungen der Selbstverwaltung Rücksicht genommen wird.
- Entsprechend müssen etwaige Auswirkungen im Rechtsetzungsverfahren ermittelt werden.
- Dabei dürfte es auch die Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, auf entsprechende Friktionen hinzuweisen.
- Die Berufsanerkennungsrichtlinie stellt ein positive Beispiel für selbstverwaltungsfreundliche Rechtsetzung dar.

# Konsequenzen – für Maßnahmen der Kommission

- Die Achtungs- und Rücksichtnahmepflicht gilt gleichermaßen für die EU-Kommission.
- Hier ist zu beobachten, dass das Verständnis für die Selbstverwaltung bei den einzelnen Mitarbeitern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!

[www.kammerrecht.de](http://www.kammerrecht.de)