

Bücherschau

# Kammerrecht

Rechtsanwalt Dr. Matthias Kilian, Köln



Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2007 von Winfried Kluth (Hrsg.); Baden-Baden: Nomos, 2008; 464 S., geb.; 978-3-8329-3940-3; 94,00 Euro.

1. Es hat sich zu einer Übung entwickelt, jährlich in der Bücherschau die neueste Ausgabe des *Jahrbuchs des Kammer- und Berufsrechts* zu präsentieren. Konzipiert ist das Jahrbuch als eine Art Rückblick auf wichtige Themen des abgelaufenen Jahres, die Ausgabe 2007 ist daher vor einigen Monaten im Spätsommer 2008 erschienen. *Kluth* skizziert in seinem Vorwort die Themenschwerpunkte, von denen die aktuelle Ausgabe bestimmt ist: Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Übertragung von neuen Aufgaben auf die Kammern. Elf Beiträge befassen sich mit dem Kammerrecht, acht mit dem Berufsrecht. Wie jedes Jahr enthält der kammerrechtliche Teil eine ausführliche Übersicht über Gesetzesänderungen und Rechtsprechung zum Kammerrecht im Berichtszeitraum. Enthalten sind auch stets Beiträge zum Auslandsrecht, sie beschäftigen sich in dieser Ausgabe mit ausgewählten Wirtschafts- und Berufsorganisationen in England und Wales (*Nuckelt*) sowie in Dänemark (*Heyne*). Darüber hinaus befassen sich die Autoren u. a. mit den Kammern im europäischen Verwaltungsbund (*Huber*), der europäischen Amtshilfe im Rahmen der Berufsaufsicht durch Kammern (*Ruffert*), den Kammern in der föderalen Ordnung des Grundgesetzes (*Kluth*), Innenrechtstreitigkeiten in Kammern (*Schöbener*) und der Kooperation von Kammern und Electronic Government (*Biernert*). Ein weiterer Beitrag von *Nuckelt*, der sich mit der Zulässigkeit von Internetauktionen durch Rechtsanwälte beschäftigt, wäre wohl ebenso gut im berufsrechtlichen Teil des Buches aufgehoben. Dieser steht in diesem Jahr ganz im Zeichen der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Besonders hervorzuheben ist ein ausführlicher Beitrag von *Korte* zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf die freien Berufe. In diesem wird in verdienstvoller Weise das komplizierte Konkurrenzverhältnis zwischen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG und Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG im Allgemeinen und zu den sektoriellen Richtlinien, etwa zu den beiden Anwaltsrichtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG, im Besonderen aufgearbeitet. Es schließt sich ein kürzerer Beitrag von *Kluth* zum Normenscreening nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie an, das gegenwärtig intensiv u. a. die Satzungsversammlung beschäftigt. Besonders kritisch in diesem Zusammenhang zu überprüfen sind insbesondere werberechtliche Vorschriften, so dass ein weiterer Beitrag von *Nuckelt* zu den Kriterien für die kommerzielle Kommunikation im Sinne von Art. 24 DL-RL gewinnbringend ist. Ein weiteres heißes Eisen packt *Kluth* sodann in einem Beitrag zu den Prüfkriterien der Richtlinie für Fremdbesitz und Rechtsform an. *Kluth* weist darauf hin, dass nach den europarechtlichen Grundsätzen eine strengere Verhältnismäßigkeitskontrolle durchzuführen ist,

als wir sie vom Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 GG gewohnt sind. Weitere Beiträge erläutern die Möglichkeit der Umsetzung von EU-Richtlinien durch das Satzungsrecht der Kammern freier Berufe (*Goltz*), die Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG in Bund und Ländern (*Rieger*), die neuen Regeln für Versicherungsvermittler (*Reinhardt*) und das Problem des Staatsangehörigkeitsvorbehalts für Notare (*Nuckelt*). Interessant ist schließlich auch die Einschätzung des EU-Beamten *Toffolon* zur Liberalisierung des italienischen Berufsrechts durch die sog. *Bersani*-Dekrete.



Strategische Perspektiven des Kammerrechts von Christian Graf / Marian Paschke / Rolf Stober (Hrsg.); Hamburg: Dr. Kovac, 2008; 212 S., kart.; 978-3-8300-3432-2; 75,00 Euro.

2. Der von *Christian Graf*, *Marian Paschke* und *Rolf Stober* herausgegebene Band „*Strategische Perspektiven des Kammerrechts*“ fasst die Beiträge des unter diesem Motto stehenden 10. Hamburger Wirtschaftsrechtstages zusammen, der im Juni 2007 veranstaltet wurde. Abgedruckt sind zwölf Beiträge, die aktuelle Fragestellungen des Kammerrechts im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik, der ökonomischen Analyse, Kammerverwaltung und der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie aus der Sicht von Wissenschaft und Praxis diskutieren. Ausländische Erfahrungen auf dem Gebiet des Kammerrechts beleuchten Beiträge zur Kammerorganisation in den Niederlanden, in Österreich, Polen und Russland. Das Werk hat nicht die Selbstverwaltung der freien Berufe im Blick, sondern die wirtschaftliche Selbstverwaltung. Gleichwohl finden sich für den eher anwaltsrechtlich Interessierten durchaus Themen von übergreifendem Interesse, so etwa ein Beitrag von *Schmidt-Trenz* zum Kammerrecht aus Sicht der ökonomischen Analyse oder ein Beitrag von *Stober* zu den Kammern als Kompetenzpartner von Bund und Ländern, die im Zuge eines, so der Verfasser, schleichenen Paradigmenwechsels zunehmend staatliche Aufgaben übertragen erhalten. Interessant sind auch die Überlegungen von *Schliesky* und *Altmann* zum Recht auf eine gute Kammerverwaltung, wozu sie neben der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch eine zeitoptimierte Verfahrenssteuerung, Transparenz der Verwaltung, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe zählen.



Die Kammern als Wettbewerber von Andreas Hövelberndt; Baden-Baden: Nomos, 2008; 464 S., kart.; 978-3-8329-4006-5; 74,00 Euro.

3. Auf einer von *Burgi* in Bochum betreuten Dissertation beruht die Untersuchung „*Die Kammern als Wettbewerber*“ aus der Feder von *Andreas Hövelberndt*. Der Untertitel „*Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von wirtschafts- und berufsständischen Kammern*“ skizziert den Untersuchungsgegenstand, der gerade im Bereich des Kammerrechts der Anwaltschaft von hoher Aktualität ist. Die Untersuchung knüpft an die Erkenntnis an, dass Kammern vermehrt durch eine wirtschaftliche Betätigung in Erscheinung treten, indem sie ihre Mitglieder mit den unterschiedlichsten Dienstleistungen und Erzeugnissen versorgen, etwa Zeitschriften herausgeben, unternehmensberatende Leistungen

anbieten oder Fort- und Weiterbildungsangebote offerieren. Teilweise geschieht dies in eigener Regie, zum Teil auch durch verselbstständigte Funktionseinheiten. *Hövelberndt* arbeitet heraus, dass aus verfassungsrechtlicher Hinsicht gegen eine Wirtschaftsteilnahme keine Bedenken bestehen. Die Kammern sind in diesem Falle freilich nicht effektiver geschützt als andere öffentlich-rechtliche Funktionsträger. Außer im Rahmen ihrer publizistischen Tätigkeit genießen solche Betätigungen der Kammern daher keinen Grundrechtsschutz. Der notwendige Betätigungsspielraum zur Wirtschaftsteilnahme ergibt sich nach der Auffassung des Verfassers bei den Rechtsanwaltskammern zwar nicht zweifelsfrei aus der Aufgabenzuweisung, wohl aber aus dem mit ihrer Errichtung verfolgten Zweck, alle nicht rein wirtschaftlichen Belange der Rechtsanwaltschaft wahrzunehmen. Eine Wirtschaftsteilnahme der Kammern und von Kammerunternehmen ist nach der Überzeugung des *Hövelberndts* nicht uneingeschränkt zulässig. Eine Einschränkung soll sich aus den Grundrechten der privaten Wettbewerber ergeben. Ein Grundrechtseingriff liegt bei diesen allerdings erst im Falle eines Verdrängungswettbewerbs vor, dann sollen in der Regel die Interessen des privaten Konkurrenten überwiegen. Einfachgesetzliche Grenzen für die Wirtschaftsteilnahme ergeben sich, so die Studie, unter anderem aus dem Wettbewerbs- und dem Kartellrecht (die Tatsache, dass die Kammern Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, begründet aber nicht die Annahme einer marktbeherrschenden Stellung). Im Hinblick auf das europäische Beihilferecht untersucht der Verfasser die Frage der Zulässigkeit der Finanzierung von Kammerdienstleistungen und -erzeugnissen durch Pflichtbeiträge der Kammermitglieder. Ein Verstoß gegen das Beihilferecht scheidet nach dem Verfasser aus, da es sich bei den Pflichtbeiträgen auch bei einem weit zu interpretierenden Begriffsverständnis nicht um die vorausgesetzten Leistungen aus staatlichen Mitteln handelt. Kammer-spezifische Grenzen einer wirtschaftlichen Betätigung der Kammern ergeben sich nach der Studie aus dem Kriterium, ob mit ihr Belastungen der Kammermitglieder verbunden sind. Für den Betätigungsspielraum insbesondere relevant ist der gesetzliche Auftrag der Kammern zur Förderung der Interessen ihrer Mitglieder. Auf Mitgliederbetreuung abzielenden Maßnahmen unterliegen daher keinen Bedenken. Bei dem bloßen Ziel, aus wirtschaftlicher Betätigung Gewinne zu erwirtschaften, um diese im Interesse der Mitglieder zu verwenden, fehlt es hingegen an der notwendigen unmittelbaren Konnexität mit dem gesetzlichen Auftrag. Der Verfasser differenziert sodann die Haupttätigkeit der Kammern von so genannten Nebentätigkeiten, die eine mittelbare, indirekte Form der Erfüllung von Sachaufgaben darstellen können. Sie sind nach *Hövelberndt* nur zulässig, wenn sie sich positiv auf die Erfüllung der Hauptaufgabe auswirken und einen hinreichenden Zusammenhang zu dieser aufweisen. Als kapazitätsauslastende Nebentätigkeiten bezeichnete Randnutzungen, in engen Grenzen auch kapazitätserweiternde Tätigkeiten, sollen demnach zulässig sein. Die Studie ist wertvolle Bereicherung der bislang eher interessenbeeinflusst geführten wissenschaftlichen Diskussion.

4. *Julia Unseld* hat in einer Tübinger Dissertation „Die Rechtsstellung kommunaler und funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften bei ihrer Inanspruchnahme für staatliche Aufgaben“ am Beispiel der Gemeinden und der Rechtsanwaltskammern untersucht. Die Untersuchung baut auf dem Ausgangsbefund auf, dass den Rechtsanwaltskammern in den zurückliegen-



Die Rechtsstellung kommunaler und funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften bei ihrer Inanspruchnahme für staatliche Aufgaben von Julia Unseld; Bonn: Deutscher Anwaltverlag, 2008; 170 S., kart.; 978-3-8240-5244-8; 48,50 Euro.

den 20 Jahren vermehrt Aufgaben übertragen worden sind, die zuvor im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung, etwa durch die Justizverwaltung, erfüllt worden sind. Die hierdurch bewirkte Stärkung der Selbstverwaltung führt zu einer Aufgabenvermehrung, die refinanziert werden muss. Eine interessante These der Verfasserin ist, dass hierdurch ein Gefährdungspotenzial für die Rechtsanwaltskammern als Träger funktionaler Selbstverwaltung bestehe. Dieses beruhe gerade nicht auf dem Verlangen nach Abschaffung der Kammern, das immer einmal wieder im Zuge von Deregulierungsdebatten geäußert wird, sondern auf der immer umfassenderen Übertragung von Aufgaben auf diese im Rahmen der „Stärkung der Selbstverwaltung“. Zu denken ist nicht nur an Übertragungen wie in den Jahren 1998 und 2007, sondern aktuell etwa auch an gänzlich neue Aufgabefelder wie die Einrichtung eines Ombudsmannes auf Kosten der Rechtsanwaltskammern. Die in der unmittelbaren Staatsverwaltung eingesparten oder dort von vorneherein vermiedenen Verwaltungskosten fallen insofern auf der Ebene der mittelbaren Staatsverwaltung, d. h. bei den Kammern, an. Gegen die Übertragung kostenintensiver Aufgaben, so die Verfasserin, können sich die Rechtsanwaltskammern aufgrund ihres niedrigen Selbstverwaltungsschutzes nicht effektiv wehren. Die Verfasserin sieht in der nicht zu vermeidenden Kostenbelastung eine Gefährdung der Zukunft der Selbstverwaltung, weil zu ihrer effektiven Wahrnehmung die Mittel fehlen könnten. Ein weiterer Abschnitt untersucht deshalb, ob den Rechtsanwaltskammern für die zugewiesenen Aufgaben ein Ausgleichsanspruch zustehen kann. *Unseld* leitet einen solchen aus dem Institut der Anstaltslast ab, sieht ihn aber durch den Staat durch die Einräumung der Befugnis zur Gebührenerhebung im Kern als erfüllt an. Für Mehrkosten, die aus der Übertragung nicht gebührenfähiger Aufgaben folgen, soll aber eine Haftung des Staates bestehen bleiben. Da der Staat gleichwohl keinen vollen Kostenausgleich leisten muss, verbleibe ein Teil der Mehrkosten bei den Anwaltskammern, die sich insoweit nur durch die Erhöhung des Kammerbeitrags refinanzieren können. Gewissermaßen als Trost formuliert *Unseld*, dass es sich hierbei letztlich um den Preis für die Schaffung zusätzlicher Freiräume von unmittelbarer Aufsicht und von weiteren autonomen Gestaltungsmöglichkeiten handele.



**Dr. Matthias Kilian, Köln**

Der Autor ist Rechtsanwalt und Vorstand des Soldan-Instituts für Anwaltmanagement e. V. (Essen).

Sie erreichen den Autor unter der E-Mail-Adresse [autor@anwaltsblatt.de](mailto:autor@anwaltsblatt.de).