

Prof. Dr. Winfried Kluth

Auf dem Weg zu einer Berufsbetreuerkammer - Eckpunktepapier aus juristischer Perspektive

Erstellt im Auftrag des Bundesverbandes der BerufsbetreuerInnen e.V. - BdB

Halle (Saale), im Februar 2018

Inhaltsübersicht

Teil 1: Bestandsaufnahme zum Berufsrecht der Berufsbetreuer	4
I. Ausgangslage.....	4
1. Der Betreuer in der deutschen Rechtsordnung.....	4
2. Die derzeitige verbandliche Organisation der Berufsträger.....	6
3. Bestandsaufnahme zum gegenwärtigen Berufsrecht der Berufsbetreuer	7
a) Eckpunkte eines „Professionsrechts“	7
b) Qualifikation der Berufsbetreuung als gewerbliche Tätigkeit	8
(1) Qualifikation als gewerbliche Tätigkeit durch die Rechtsprechung.....	8
(2) Bindungen des Rechtsdienstleistungsgesetzes	12
c) Kammermitgliedschaft.....	14
d) Aufsichtsinstrumente der Betreuungsgerichte und Betreuungsbehörden	17
(1) Der Grundsatz der Nachrangigkeit nach Absatz 6	17
(2) Auswahlentscheidung des Gerichts.....	17
(3) Aufsicht durch das Familiengericht.....	18
4. Zusammenfassende Würdigung des berufsrechtlichen Ausgangslage	19
II. Reformvorschläge des BdB	20
III. Gründe für eine Neuordnung der Berufsorganisation	22
Teil 2: Die Gesetzgebungskompetenz für eine Berufsbetreuerkammer	25
I. Die Verortung der Gesetzgebungskompetenz für die Kammergründung.....	25
1. Zuordnungsgrundsätze	25
2. Thematisch passender Kompetenztitel.....	25
3. Übertragung auf den vorliegenden Fall	27
III. Zwischenergebnis	27
Teil 3: Das Vorliegen der Rechtfertigungsgründe für die Einführung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft.....	29
I. Die Anforderungen an die Begründung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern.....	29
II. Anwendung auf den Fall der Errichtung einer Betreuerkammer	32
1. Verfolgter Zweck.....	32
2. Recht zur Delegation der Berufsaufsicht.....	32
3. Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft.....	33
4. Zulässigkeit einer erweiternden freiwilligen Mitgliedschaft?.....	33
5. Zwischenergebnis.....	34
III. Hinweise zur Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens	34
Teil 4: Organisationsmodelle einer Betreuerkammer	35
I. Übersicht zu den Organisationsmodellen bei bestehenden bundesgesetzlich geregelten Berufskammern.....	35
II. Vorzugswürdiges Organisationsmodell für eine Betreuerkammer	36
III. Bestimmung der Mitgliedschaft.....	36
IV. Innere Organisationsstruktur einer Betreuerkammer	37
1. Grundsätzliche Anforderungen	37
2. Mitglieder- oder Vertreterversammlung?.....	37

3. Präsidium	38
4. Geschäftsführer und Geschäftsstelle	38
5. Hinweise zur Gründungsphase	39
Teil 5: Aufgaben einer Bundesberufsbetreuerkammer	40
I. Überblick zu den Aufgabenkatalogen bestehender Berufskammern.....	40
II. Kernaufgaben einer Betreuerkammer	41
1. Übersicht.....	41
2. Berufsordnung und Berufsaufsicht.....	41
3. Weiterbildung und Qualitätssicherung	42
4. Streitschlichtung	43
5. Beratung / Dienstleistungen.....	43
III. Finanzierung der Kammer	43
1. Einordnung von Kammerbeiträgen	43
2. Ausgestaltungsmöglichkeiten	44
3. Abschätzung der Beitragshöhe	44
Teil 6: Verhältnis der Berufskammer zu Berufsverbänden.....	46
1. Grundsätzliches	46
2. Einzelfragen.....	46
Teil 7: Voraussetzungen für die Errichtung eines Versorgungswerkes.....	48
I. Bestandsaufnahme	48
II. Zuständigkeit.....	48
III. Materiell-rechtliche Anforderungen	48
Teil 8: Vorschlag für ein Gesetz zur Errichtung einer Berufsbetreuerkammer.....	50
Teil 9: Zusammenfassende Thesen	61
I. Bestandsaufnahme zum geltenden Berufsrecht der Berufsbetreuer.....	61
II. Defizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf.....	61
III. Errichtung einer Berufsbetreuerkammer als Instrument der Qualitätsverbesserung.....	61

Teil 1:

Bestandsaufnahme zum Berufsrecht der Berufsbetreuer

I. Ausgangslage

1. Der Betreuer in der deutschen Rechtsordnung

Die Übernahme der Aufgabe eines Betreuers gehört nach deutschem Recht zu den besonderen *staatsbürgerlichen Pflichten* und ist grundsätzlich als *ehrenamtliche Tätigkeit* unentgeltlich durchzuführen.¹

Das Selbstverständnis und der Rechtsrahmen der *rechtlichen Betreuung*² wurden 1990 durch eine grundlegende Reform des bis dahin geltenden Rechtsinstituts der Entmündigung zu, 1.1.1992 eingeführt. *Schwab* bezeichnet diesen Vorgang als „eine der wichtigsten Reformen unseres Rechtssystems“.³ Durch die Reform wurden die Rechtsstellung und Achtung der betreuten Personen deutlich verbessert.

Der Gesetzgeber ging seinerzeit davon aus, dass die ehrenamtliche Übernahme der Betreuung durch Verwandte in der Praxis den Regelfall darstellen wird. Er hat deshalb zwar die Möglichkeit der rechtlichen Betreuung durch Vereine sowie durch hauptberuflich tätige Betreuer als alternative Formen anerkannt. Dies führte zur Figur des Berufsbetreuers, die u.a. in § 1836 Abs. 1 S. 2 BGB und § 1897 Abs. 6 BGB ihren besonderen gesetzlichen Ausdruck findet.⁴ Einen Bedarf für detailliertere Regelungen hat der Gesetzgeber insoweit nur bezüglich der Vergütung gesehen.⁵

Die „Berufsmäßigkeit“ der Tätigkeit hat der Gesetzgeber für Vormundschaft und Betreuung im Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern

¹ BVerfGE 54, 251 (266).

² Das Gesetz spricht seit 1999 von „rechtlicher“ Betreuung um klarzustellen, dass den Betreuern nicht die Aufgabe bloß faktischer Hilfeleistung und Fürsorge zugewiesen ist.

³ *Schwab*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2017, Vorbemerkung zu § 1896, Rdnr. 1.

⁴ Dazu näher *Schwab*, (Fn. 3), § 1897, Rdnr. 41 ff.

⁵ In Gestalt des Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz - VBVG), v. 21.04.2005, BGBl. I S. 1073. Dazu näher *Bienwald*, in: *Bienwald/Sonnenfeld/Harm*, Betreuungsrecht. 6. Aufl. 2916, S. 795 ff.

gesetzlich normiert. Nach § 1 Abs. 1 VBVG ist das Familiengericht für die entsprechende Feststellung zuständig. Berufsmäßigkeit liegt im Regelfall vor, wenn der Betreuer mehr als zehn Betreuungen führt oder die für die Führung der Betreuung erforderliche Zeit voraussichtlich 20 Wochenstunden nicht unterschreitet.

Die im Vergleich zu anderen mit ähnlichen Aufgaben betrauten Berufen festzustellende gesetzgeberische Zurückhaltung wird der Bedeutung der Tätigkeit jedenfalls vor dem Hintergrund der deutlichen Zunahme der professionellen, beruflichen Ausübung der Betreuung in den letzten Jahren nicht mehr gerecht. Die aus den gesetzlichen Regelungen des BGB ableitbaren allgemeinen Pflichten der Betreuer sind allenfalls als Eckpunkte eines impliziten Berufsrechts zu qualifizieren.

Der Entwicklung eines professionell ausgerichteten Berufsrechts stand und steht dabei latent die gesetzliche Vorgabe des § 1897 Abs. 6, 7 BGB entgegen, nach der von einem Vorrang der ehrenamtlichen vor der professionellen Betreuung auszugehen ist.⁶

Diese Leitvorstellung des Gesetzes wird durch die deutliche Zunahme des Betreuungsbedarfs, auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, indes jedenfalls insofern zunehmend praxisferner, als es immer mehr betagte Menschen ohne Verwandtschaft, die häufig eine ehrenamtliche Betreuung übernimmt, im näheren Umfeld gibt, so dass der Rückgriff auf professionelle Betreuer deutlich zunimmt. Zudem es gibt auch weitere wachsende gesellschaftliche Gruppen, die einen Betreuungsbedarf haben. Dies sind zum Beispiel Menschen mit Psychosen, einer Demenz, Alkohol- und Drogenmissbrauch, Verhaltensstörungen, hirnorganischen Schäden, neurologischen Erkrankungen, Komapatienten.⁷ Daraus geht auch hervor, dass die Betreuer Tätigkeit zunehmend schwieriger wird und eine höhere *zwingende* Qualifikation dringend erforderlich erscheint. Die betreuten Personen sollten in Bezug auf die Qualifikation der für sie verantwortlichen Berufsbetreuer nicht länger vom „Zufall“ des jeweiligen Kenntnisstandes sowie der eigeninitiativen Weiterbildungsinteressen abhängen. Vielmehr steht ihnen ein Anspruch auf ein gesetzlich garantiertes Mindestqualifikationsniveau zu.

⁶ Schwab, (Fn. 3), § 1897, Rn. 4.

⁷ Siehe dazu Bundesverband der BerufsbetreuerInnen (BdB) (Hrsg.), Professionelle Berufsbetreuung – Standortbestimmung zwei Jahre nach Inkrafttreten des 2. BtÄndG, argumente Bd. 7, Köln 2009.



Damit einher geht ein wachsendes Interesse der Gesellschaft, die Qualität der beruflichen Wahrnehmung von Betreuungen rechtlich und institutionell besser abzusichern. Unterstützt wird diese Entwicklung auch durch völkerrechtliche Vorgaben, etwa die UN-Behindertenrechtskonvention, die sich auf das Betreuungsrecht unterstützend auswirkt.⁸

2. Die derzeitige verbandliche Organisation der Berufsträger

Mangels einer gesetzlich geregelten Berufsorganisation hat sich der Berufsstand der Berufsbetreuer in privaten Berufsverbänden auf regionaler und Bundesebene organisiert.

Der Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V.⁹ wurde 1995 gegründet. Er bezeichnet sich als „der einzige Berufsverband der ausschließlich und gezielt die berufsständischen Interessen selbständiger rechtlicher Betreuer vertritt.“ ## Angaben zu Mitgliedern ?? ##

Der Bundesverband der BerufsbetreuerInnen e.V. (BdB)¹⁰ zählt mehr als 6.500 Mitglieder. Er ist die größte Interessenvertretung des Berufsstandes „Betreuung“. Der BdB vertritt die Interessen seiner Mitglieder in bundes- und landespolitischen Gremien. 16 Landesgruppen sind in den jeweiligen Bundesländern regional aktiv.

⁸ Dazu näher die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger u.a. v. 1.04.2011, BT-Drucks. 17/5323.

⁹ <http://www.bvfbev.de>

¹⁰ <http://bdb-ev.de>

Der BdB hat in den letzten Jahren mehrere Instrumente etabliert, die der Wahrung beruflicher Qualitätsstandards dienen. Dazu gehören insbesondere:

- das BdB-Qualitätsregister,
- die Beschwerdestelle mit vorgelagertem Schlichtungsverfahren,
- eine Schiedskommission mit der Möglichkeit disziplinarischer Maßnahmen bis hin zum Verbandsausschluss,
- die Berufsleitlinien¹¹, die Berufsethik und die Berufsethik nebst in Entwicklung befindlichen Standards für spezielle Aufgabenkreise der Betreuung,
- die Methodik des Betreuungsmanagements, die auf der Basis des Case-Managements¹² einen wissenschaftlich fundierten Rahmen für die Berufsausübung vermittelt,
- das Institut für Innovation und Praxistransfer in der Betreuung (ipb), das 2016 Jahr als gGmbH ausgegründet werden wird.

Einordnung / Vergleich mit ähnlichen Berufen ..

3. Bestandsaufnahme zum gegenwärtigen Berufsrecht der Berufsbetreuer

a) Eckpunkte eines „Professionsrechts“

Das Grundgesetz geht in Art. 12 Abs. 1 von der Freiheit der Wahl und Ausübung des Berufs aus. Dieser Gedanke wird in § 1 GewO durch die Statuierung der Gewerbefreiheit umgesetzt. In beiden Fällen sind aber abweichende Regelungen denkbar und auch verfassungsrechtlich erforderlich, wenn ohne entsprechende Einschränkungen Gefährdungen der Grundrechte Dritter, insbesondere der Vertragspartner bzw. Verbraucher nicht wirksam vermieden werden können. Art. 12 Abs. 1 GG „erlaubt“ deshalb Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen und § 1 Abs. 1 GewO verweist auf die Genehmigungspflichten in den weiteren Regelungen des Gesetzes.

Sind mit einer beruflichen Betätigung erkennbar Gefährdungen der berechtigten Interessen Dritter, insbesondere von grundrechtlich geschützten Interessen verbunden, so kann oder muss der Gesetzgeber durch ein Professionsrecht Schutzvorkehrungen treffen. Dabei sind Eignungsprüfungen vor Auf-

¹¹ Siehe http://bdb-ev.de/73_Berufsethik_und_Leitlinien.php

¹² Dazu näher http://bdb-ev.de/72_Methode.php

nahme der Tätigkeit (sog. Eingangskontrollen) ebenso denkbar wie begleitende Kontrollen und Nachweispflichten.

Die Gewerbeordnung als Muttergesetz eines liberalen Professionsrechts sieht deshalb entsprechend die folgenden Regelungsinstrumentarien vor:

- Informationspflichten bei Eröffnung oder Änderung einer beruflichen Betätigung (§ 14 GewO) mit dem Ziel, die Beaufsichtigung zu ermöglichen.
- Eine Pflicht zu zeitnahen Aufsichtsmaßnahmen bei überdurchschnittlichen Gefahrenwahrscheinlichkeiten (§ 38 Abs. 1 S. 1 a. E. GewO).
- Eröffnungskontrollen bei hohen Gefahrenwahrscheinlichkeiten (§§ 29 ff. GewO)
- Begleitende Kontrollmaßnahmen bei entsprechenden Anhaltspunkten für Gefahrenlagen sowie Untersagungsbefugnisse bei Unzuverlässigkeit (§ 35 GewO)

Das Professionsrecht ist demnach bereits in seiner liberalen Grundgestalt, wie sie in der Gewerbeordnung zum Ausdruck kommt, durch die folgenden Strukturelemente gekennzeichnet:

- Informationspflicht bei Marktzutritt,
- begleitende staatliche Überwachung (Gewerbeaufsicht),
- Eröffnungskontrollen mit Sachkundenachweis bei gefahrenträchtigen Tätigkeiten,
- Sanktionsinstrumente bis zur Schwelle des Betätigungsverbotes bei Regelverletzungen.

Bei stärker reglementierten Berufen wie dem Rechtsanwalt oder den Heilberufen kommen neben hohen Zugangsanforderungen regelmäßige Fortbildungspflichten hinzu.

b) Qualifikation der Berufsbetreuung als gewerbliche Tätigkeit

(1) Qualifikation als gewerbliche Tätigkeit durch die Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch 27.2.2013 vom entschieden, dass die Tätigkeit eines als Berufsbetreuer tätigen Rechtsanwalts als Gewerbeaus-

übung zu qualifizieren ist und keine freiberufliche Tätigkeit darstellt, obwohl der Rechtsanwalt als solcher einen freien Beruf ausübt.¹³ Das Gericht charakterisiert die Tätigkeit der Berufsbetreuer folgendermaßen:

„Die auf eigene Rechnung und auf eigene Gefahr ausgeübte selbstständige Tätigkeit als Berufsbetreuer ist in § 1897 VIBGB von der Rechtsordnung als zulässige berufliche Betätigungsform anerkannt und auf Dauer angelegt. Entgegen der Auffassung des Kl. ist die Tätigkeit als Berufsbetreuer auch auf Gewinnerzielung gerichtet. Für das Merkmal der Gewinnerzielung kommt es auf die Absicht an, einen unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil zu erwirtschaften, der zu einem Überschuss über die betrieblichen Kosten der Tätigkeit führt (Pielow, in: Pielow, BeckOK-GewO, Stand: Okt. 2012, § 1 Rdnr. 147). Ein mit der Tätigkeit verbundener außerwirtschaftlicher (religiöser, sozialer oder sonstiger ideeller) Zweck lässt die Gewerbsmäßigkeit unberührt, solange zumindest als Nebenziel die Gewinnerzielung hinzutritt (Ennuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 1 Rdnr. 18).“¹⁴

Das Gericht geht sodann dem Einwand des Klägers nach, dass die Pflicht zur Gewerbeanmeldung entfalle, weil es sich um einen freien Beruf handle. Dies wird mit folgender Begründung zurückgewiesen:

„Der Begriff des freien Berufs ist weder in der Gewerbeordnung noch in anderen Gesetzen allgemeingültig definiert. § 6 I 1 GewO enthält eine (nicht abschließende) Aufzählung einzelner freier Berufe, die dem Geltungsbereich der Gewerbeordnung nicht unterstellt sind. Berufsbetreuer werden hierin nicht aufgeführt. Das BVerfG sah bereits Anfang der 1960er Jahre in dieser Bezeichnung keinen eindeutigen Rechtsbegriff, sondern einen soziologischen Begriff, der zur Kennzeichnung eines aus der gesellschaftlichen Situation des frühen Liberalismus erwachsenen Sachverhalts entstanden ist und nachfolgend partiell von der Rechtsordnung aufgegriffen wurde (BVerfGE 10, 354 [364] = NJW 1960, 619). Bei dem Rechtsbegriff des freien Berufs handelt es sich um einen so genannten Typusbegriff, der erfüllt ist, wenn mehrere Merkmale einer vielgliedrigen Definition vorliegen (Rennert, DVBl 2012, 593 [594]; Kluth, JZ 2010, 844 [845]; Taupitz, Die Standesordnungen

¹³ BVerwG NJW 2013, 2214 ff.

¹⁴ BVerwG NJW 2013, 2214, Rn. 13.

der Freien Berufe, 1991, S. 23 f.; Ennuschat, in: Tettinger/Wank/ Ennuschat, § 1 Rdnr. 57). Hiernach genügt es, wenn eine Tätigkeit unter Beachtung der Merkmale insgesamt das Gepräge eines freien Berufs aufweist (vgl. BVerwG, Buchholz 451.20 § 14 GewO Nr. 8 = NJW 2008, 1974= GewArch 2008, 301; Mann, NJW 2008, 121 [122] m. w. Nachw.).

In der Rechtsprechung hat der Begriff des freien Berufs für den Anwendungsbereich der Gewerbeordnung hinreichende Konturen erlangt. Danach ist darauf abzustellen, ob es sich um eine wissenschaftliche, künstlerische oder schriftstellerische Tätigkeit höherer Art oder eine Dienstleistung höherer Art handelt, die eine höhere Bildung, d. h. grundsätzlich ein abgeschlossenes Hochschul- oder Fachhochschulstudium, oder eine besondere schöpferische Begabung erfordert (vgl. BVerwGE 78, 6 [8]; Buchholz 451.20 § 14 GewO Nr. 2 und GewArch 1970, 125 [127]). Eine gesetzliche Definition, die auf die Begrifflichkeit der Gewerbeordnung ausstrahlt (vgl. Pielow, in: BeckOK-GewO, § 1 Rdnr. 174; Friauf, in: Friauf, GewO, Stand: Sept. 2012, § 1 Rdnr. 169 a; Hahn, GewArch 2008, 49; Ennuschat, in: Tettinger/Wank/ Ennuschat, § 1 Rdnr. 59), findet sich in § 1 II 1 des Gesetzes über Partnerschaftsgesellschaften Angehöriger Freier Berufe (Partnerschaftsgesellschaftsgesetz – PartGG) vom 25. 7. 1994 (BGBl I, 1744). Danach haben die freien Berufe „im Allgemeinen auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation und schöpferischer Begabung die persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zum Inhalt“.

Das OVG hat zutreffend angenommen, dass Berufsbetreuung als solche in der Gesamtbetrachtung aller für eine Freiberuflichkeit als typusbestimmend angesehenen Merkmale nicht den Typusbegriff „freier Beruf“ erfüllt. Zwar steht auch bei der Berufsbetreuung, wie sonst bei freien Berufen, die persönliche Tätigkeit im Vordergrund (§ 1897 I BGB). Sie stellt aber keine wissenschaftliche Tätigkeit höherer Art oder eine Dienstleistung höherer Art dar, die eine höhere Bildung erfordert. Entscheidend hierfür ist, ob eine Betätigung in dem betreffenden Beruf den Besuch einer Hochschule, Fachhochschule oder Akademie objektiv voraussetzt (Kahl, in: Landmann/Rohmer, Einleitung Rdnr. 68; En-

nuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 1 Rdnr. 57). Auf die vorhandene individuelle Qualifikation kommt es insoweit nicht an. Die Betätigung als Berufsbetreuer setzt gem. § 1897 I BGB lediglich voraus, dass der Betreuer geeignet ist, in dem gerichtlich bestimmten Aufgabenkreis die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen und diesen in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen. Die Anwendung wissenschaftlicher Methoden und eine spezielle berufliche Ausbildung des Betreuers werden vom Gesetz nicht verlangt. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Betreuungstätigkeit vorrangig als Ehrenamt ausgestaltet ist (vgl. § 1897 VI 1 BGB).

Für Berufsbetreuer werden weitergehende Anforderungen nicht gestellt. Auch § 4 VBVG setzt eine akademische Ausbildung nicht voraus; die Vorschrift sieht für die Vergütung der Berufsbetreuer unterschiedliche Stundensätze vor, die je nach dem Ausbildungsgrad des Berufsbetreuers gestaffelt sind und erst bei einer akademischen Ausbildung den Höchstsatz erreicht (vgl. BVerwG, GewArch 2008, 301; Mann, NJW 2008, 121 [124]). Entgegen der Auffassung des Kl. erwächst eine für den freien Beruf typische besondere Qualifikation schließlich nicht daraus, dass Berufsbetreuer in der Regel mehr als zehn Betreuungen führen (vgl. § 1 I 2 Nr. 1 VBVG) und auf Grund dessen über eine ausgeprägte Erfahrung verfügen. Wie ausgeführt, ist maßgeblich, ob der ausgeübte Beruf objektiv eine höhere Bildung voraussetzt, und nicht, ob und inwieweit sich der Betreffende bestimmte Fähigkeiten angeeignet hat.“¹⁵

Die Argumentation des Gerichts gilt erst recht für die berufliche Tätigkeit von Personen, die nicht zugleich einen freien Beruf ausüben.

Aus dieser höchstrichterlichen und damit die Instanzgerichte bindenden Zuordnung folgt u.a., dass für den (selbständigen) Berufsbetreuer das professionsbezogene Rechtsregime der Gewerbeordnung in seiner niedrigsten Ausprägung gilt:

- Der Berufsbetreuer ist nach § 14 GewO verpflichtet, bei Aufnahme, Änderung und Aufgabe seiner Tätigkeit eine Gewerbeanzeige nach § 14 GewO vorzunehmen.

¹⁵ BVerwG NJW 2013, 2214 (2015, Rn. 14 ff.). Im Ergebnis ebenso Mann, NJW 2008, 121 ff.

- Er kann seine Tätigkeit ohne gewerberechtliche Erlaubnis aufnehmen.
- Er unterliegt der Gewerbeaufsicht und seine Tätigkeit kann bei Unzuverlässigkeit nach § 35 GewO ganz oder teilweise untersagt werden.

Die Gewerbeaufsicht bezieht sich im Kern auf die Rechtstreue, reicht also nur so weit, wie es gesetzliche und untergesetzliche Vorgaben für die Berufsausübung gibt. Das bedeutet in der Praxis, dass der Kern der Tätigkeit mangels gesetzlicher Anleitung nicht erfasst ist. Vor allem fehlt es der Gewerbeaufsicht an jeglichen Möglichkeiten, die Berufsausübung zu überwachen, da sie keinen Informationszugang besitzt und den zuständigen Stellen auch jegliche Fachkenntnis für diese Art der Betätigung fehlt. Die Gewerbeaufsicht kann deshalb nur an durch andere Behörden und Gerichte festgestellte Rechtsverletzungen anknüpfen, wenn sie vom Untersagungsrecht wegen Unzuverlässigkeit Gebrauch machen will.

(2) Bindungen des Rechtsdienstleistungsgesetzes

Neben den berufsbezogenen Pflichten, die sich aus der Gewerbeordnung und den §§ 1897 ff. BGB ableiten lassen, sind die Berufsbetreuer auch an sonstige allgemeine Gesetz gebunden, soweit diese für einzelne ihrer Handlungen entsprechende Vorgaben enthalten.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, welche Bindungen sich aus dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) ergeben.

Nach § 1 RDG ist eine Rechtsdienstleistung „jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert.“ Im Rahmen der rechtlichen Betreuung sind entsprechende Handlungen immer wieder vorzunehmen, so dass der Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnet ist.

Ist der Berufsbetreuer zugleich Rechtsanwalt, so ist der aus diesem Grund zur umfassenden Rechtsdienstleistung befugt.

In den übrigen Fällen kommt es darauf an, um welche Art der Rechtsdienstleistung es sich handelt. § 3 RDG statuiert insoweit die allgemeine Orientierungsregel: „Die selbständige Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen ist nur in dem Umfang zulässig, in dem sie durch dieses Gesetz oder durch oder aufgrund anderer Gesetze erlaubt wird.“

Eine wichtige Orientierung vermittelt insoweit für den Berufsbetreuer § 5 RDG. Dessen Absatz 1 besagt:

„Erlaubt sind Rechtsdienstleistungen im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit, wenn sie als Nebenleistung zum Berufs- oder Tätigkeitsbild gehören. Ob eine Nebenleistung vorliegt, ist nach ihrem Inhalt, Umfang und sachlichen Zusammenhang mit der Haupttätigkeit unter Berücksichtigung der Rechtskenntnisse zu beurteilen, die für die Haupttätigkeit erforderlich sind.“

Steht eine Rechtsdienstleistung also im Zusammenhang mit einer anderen Tätigkeit und gehört sie zu deren Berufs- oder Tätigkeitsbild, dann ist bei der Frage nach der Erlaubnisfreiheit einer Rechtsdienstleistung gemäß den vorstehenden Erläuterungen zum Begriff der Nebenleistung jeweils noch zu prüfen, ob die Rechtsdienstleistung im Verhältnis zur Haupttätigkeit eine Hilfs- oder Nebentätigkeit darstellt und ihrem Inhalt nach nur solche Rechtskenntnisse erfordert, die die für die Haupttätigkeit erforderlichen Rechtskenntnisse bei typisierender Betrachtung nicht übersteigen.

Die rechtliche Betreuung ist sowohl als ehrenamtliche wie auch als Berufsbetreuung durch die gesetzliche Vertretung des Betreuten geprägt. Dabei sind bestimmte Rechtsgeschäfte ausgeschlossen bzw. von einer richterlichen Entscheidung abhängig.

Aus der Perspektive des Rechtsdienstleistungsgesetzes besteht das Problem darin, dass die Regelungen des BGB zur Betreuung nicht von „erforderlichen Rechtskenntnissen“ ausgehen, so dass es auch nicht sinnvoll ist, einen entsprechenden Bezug herzustellen. Verlangt werden lediglich eine allgemeine Lebenstüchtigkeit und das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten.

Eine besondere Sachkunde verlangt das RDG nur dort, wo es um anspruchsvollere Tätigkeiten geht, wie etwa eine Rentenberatung nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 RDG, die aber nicht Sache eines Betreuers ist.

Nach § 1908 f Abs. 4 BGB sind anerkannte Betreuungsvereine zur Beratung bei der Errichtung einer Vorsorgevollmacht befugt. Eine entsprechende Regelung fehlt für Berufsbetreuer.

Schließlich ist zu beachten, dass auch von der Zielsetzung her das RDG nicht passt, da der Betreuer an Stelle des Betreuten tätig, während das RDG eine Rechtsbeziehung voraussetzt, bei der eine Person eine Dienstleistung im Zusammenhang mit einem Rechtsgeschäft in Anspruch nimmt.

c) Kammermitgliedschaft

Auf den ersten Blick könnte aus der Gewerblichkeit der Berufstätigkeit der Berufsbetreuer folgen, dass er überdies gesetzliches Pflichtmitglied der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer ist. Davon gingen Rechtsprechung und Praxis in der Tat lange Zeit aus.¹⁶

Die Regelung in § 2 Abs. 1 IHKG knüpft jedoch an die steuerrechtliche Zuordnung an (Merkmal der objektiven Gewerbesteueranlagung).¹⁷ Da der Bundesfinanzhof im Jahr 2010 unter Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung entschieden hat, dass „die Einnahmen eines Berufsbetreuers ihrer Art nach nicht den Einkünften aus Gewerbebetrieb, sondern den Einkünften aus selbstständiger Arbeit zuzuordnen sind“.¹⁸

Die ausführliche Begründung der Rechtsprechungsänderung enthält wichtige Aussagen zur Einordnung der Tätigkeit des Berufsbetreuers und verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit:

„Der erkennende Senat, auf den die alleinige Zuständigkeit für die Besteuerung der Einkünfte aus selbstständiger Arbeit übergegangen ist, geht unter Aufgabe der bisherigen BFH-Rechtsprechung (vgl. BFHE 208, 280) davon aus, dass die Einnahmen eines Berufsbetreuers ihrer Art nach nicht den Einkünften aus Gewerbebetrieb, sondern den Einkünften aus selbstständiger Arbeit zuzuordnen sind.

aa) Die Berufsbetreuung betrifft allerdings keine für einen bestimmten Katalogberuf i.S. des § 18 I Nr. 1 EStG berufsbildtypische oder ähnliche Tätigkeit, weil sie anders als die insoweit allenfalls in Betracht kommenden Berufe „Rechtsanwälte“ und „Steuerberater“ ohne entsprechende akademische Vorbildung ausgeübt werden kann und schon auf Grund ihres eigenständigen verselbstständigten Berufsbilds nicht diesen Berufen zuzurechnen oder als ihnen ähnlicher Beruf anzusehen ist

¹⁶ VG Ansbach, FamRZ 2007, 728.

¹⁷ Jahn, GewArch 2013, 290 (292).

¹⁸ BFH, NJW 2011, 108 ff.

(vgl. BFHE 132, 136 = BStBl II, 1981, 193 = NJW 1981, 944; BFH, BFH/NV 1991, 632; FG Hamburg, EFG 2009, 412 = BeckRS 2008, 26026307).

(1) Das Gebot, die berufsbildtypische Ausübung eines Katalogberufs i.S. des § 18 I Nr. 1 EStG von der Ausübung anderer Berufe abzugrenzen, ist nach der Rechtsprechung regelmäßig gegeben, soweit ein Berufsträger im Sinne der Vorschrift Tätigkeiten entfaltet, die sich – wie hier die Betreuungstätigkeit (s. o. unter II 2a) – zu einem selbstständigen Berufsbild verfestigt haben (BFH-Urteile zur Abgrenzung der berufstypischen Tätigkeit beratender Betriebswirte und der Tätigkeit im Bereich der Marktforschung, BFHE 154, 327 ; BFHE 168, 59; BFH/NV 1994, 89; BFHE 178, 364; zur Selbstständigkeit des Berufsbilds der EDV-Beratung durch beratende Betriebswirte, BFHE 197, 442 ; zum gegenüber den Katalogberufen verselbstständigten Beruf des Insolvenzverwalters, BFHE 149, 313; BFH/NV 1991, 126, zur Verselbstständigung der Testamentsvollstreckung gegenüber der anwaltlichen Tätigkeit).

(2) Für diese Rechtsprechung spricht das Gebot verfassungsrechtlicher Gleichbehandlung in Art. 3 I des Grundgesetzes, weil sich für unterschiedliche steuerrechtliche (hier insbesondere gewerbesteuerrechtliche) Folgen der Ausübung eines solchen verselbstständigten Berufs je nach Vorliegen oder Nichtvorliegen einer freiberuflichen Qualifikation i.S. des § 18 I Nr. 1 EStG keine Rechtfertigung findet, wenn der verselbstständigte Beruf seinem Berufsbild nach keine Ausbildung oder Zulassung für einen der Katalogberufe i.S. des § 18 I Nr. 1 EStG voraussetzt (vgl. Kanzler, FR 1994, 114; Brandt, in: Herrmann/Heuer/Raupach, § 18 EStG Rdnr. 153 „Testamentsvollstrecker, Schiedsrichter, Konkurs- und Vergleichsverwalter“, m.w. Nachw.). Danach ist eine Betreuer Tätigkeit nicht als typische anwaltliche Tätigkeit i.S.

des § 18 I EStG anzusehen, weil sie keine spezifischen juristischen Kenntnisse und keine juristische Ausbildung voraussetzt, die Tätigkeit auf Grund gerichtlicher Bestellungen und nicht auf Grund eines anwaltlichen Mandats ausgeübt wird und sich die Vergütung dementsprechend nach Regelungen des Betreuungsrechts und nicht nach dem anwaltlichen Gebührenrecht bestimmt (ebenso FG Hamburg, EFG 2009, 412; Vorinstanz, EFG 2008, 1729; a.A. Arens, DStR 2010, 33).

bb) Die Berufsbetreuung ist aber den Einkünften aus sonstiger selbstständiger Arbeit i.S. des § 18 I Nr. 3 EStG zuzurechnen.

Danach gehören zu den freiberuflichen Einkünften auch „Einkünfte aus sonstiger selbstständiger Arbeit, z.B. Vergütungen für die Vollstreckung von Testamenten, für Vermögensverwaltung und für die Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied“.

(1) Die Vorschrift enthält keinen abschließenden Katalog in Betracht kommender „Einkünfte aus sonstiger selbstständiger Arbeit“, sondern lediglich die Auflistung der Regelbeispiele „Testamentsvollstreckervergütung“, „Vermögensverwaltung“, „Aufsichtsrats Tätigkeit“ (vgl. Brandt, in: Herrmann/Heuer/Raupach, § 18 EStG Rdnr. 251). Weitere Tätigkeiten fallen danach in den Anwendungsbereich der Regelung, wenn sie ihrer Art nach den Regelbeispielen des § 18 I Nr. 3 EStG ähnlich sind (Grundsatz der so genannten Gruppenähnlichkeit; vgl. BFHE 196, 84). Das ist z.B. der Fall, wenn die Tätigkeit die Betreuung fremder Vermögensinteressen umfasst, aber darüber hinaus auch dann, wenn es sich um eine selbstständig ausgeübte fremdnützige Tätigkeit in einem fremden Geschäftskreis handelt (so FG Thüringen, DStRE 2001, 965).

(2) Auf dieser Grundlage ist die Tätigkeit eines Berufsbetreuers den Einkünften aus sonstiger selbstständiger Arbeit zuzuordnen, weil sie ebenso wie die in § 18 I Nr. 3 EStG bezeichneten Regelbeispiele – berufsbildtypisch – durch eine selbstständige fremdnützige Tätigkeit in einem fremden Geschäftskreis sowie durch Aufgaben der Vermögensverwaltung geprägt ist.¹⁹

Die Feststellungen der Bundesfinanzhofs arbeiten die charakteristischen Merkmale der Betreuertätigkeit genauer heraus, als dies bei der ein negativen Abgrenzung durch das Bundesverwaltungsgericht der Fall ist.

Es wird deutlich, dass vor allem das Fehlen einer gesetzlich normierten beruflichen Qualifikation die Einordnung als freiberufliche Betätigung verhindert, obwohl die Tätigkeit von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung eher mit aner-

¹⁹ BFH, NJW 2011, 108 (109).

kannten freiberuflichen Tätigkeiten als mit klassischen gewerblichen Dienstleistungen zu vergleichen ist.

d) Aufsichtsinstrumente der Betreuungsgerichte und Betreuungsbehörden

Die Betreuung wird nach § 1897 BGB durch das Betreuungsgericht angeordnet. Die Auswahlentscheidung wird durch die Vorschrift differenzierend für natürliche Personen, Vereine und Berufsbetreuer gesteuert.

In Bezug auf die Berufsbetreuer sind die folgenden Maßgaben zu beachten:

(1) Der Grundsatz der Nachrangigkeit nach Absatz 6

Das Gesetz statuiert seinem (überholten) Leitbild vom Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung folgend in Absatz 6 die Nachrangigkeit der Bestellung eines Berufsbetreuers. Daraus folgt eine entsprechende Prüfungs- und Begründungspflicht. Die Einzelheiten dazu sind vorliegend nicht von Bedeutung.

(2) Auswahlentscheidung des Gerichts

Soll ein Berufsbetreuer bestellt werden, so sieht Absatz 7 für den Fall der erstmaligen Bestellung das folgende Verfahren vor:

„Wird eine Person unter den Voraussetzungen des Absatzes 6 Satz 1 erstmals in dem Bezirk des Betreuungsgerichts zum Betreuer bestellt, soll das Gericht zuvor die zuständige Behörde zur Eignung des ausgewählten Betreuers und zu den nach § 1 Abs. 1 Satz 1 zweite Alternative des Vormünder- und Betreuervergütungsgesetzes zu treffenden Feststellungen anhören. Die zuständige Behörde soll die Person auffordern, ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorzulegen.“

Die Anhörung zur Eignung kann dabei nur auf den Kenntnissen der zuständigen Betreuungsbehörde basieren. Um diese einschätzen zu können, ist ein Blick in das Betreuungsbehördengesetz erforderlich. Daraus ergibt sich, dass die Berufsbetreuer gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind, bestimmte Angaben gegenüber den Behörden zu machen, so dass sich die Kenntnisse der Behörde auf deren tatsächliche Wahrnehmungen beschränken. Dabei ist zu be-

achten, dass die Kenntnisse auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich²⁰ beschränkt sind.

Tatsächlich verfügen die Betreuungsbehörden über ein umfangreiches Wissen zu den im Bezirk tätigen Berufsbetreuern, da diese sich bei den Behörden „melden“, um bei den Vorschlägen gegenüber dem Betreuungsgericht berücksichtigt zu werden.

Zudem sind Berufsbetreuer nach § 10 Vormünder- und Betreuungsvergütungsgesetz verpflichtet, die Betreuungsbehörde kalenderjährlich über die Zahl der geführten Betreuungen zu informieren und diese Informationen an die Betreuungsgerichte weiterzuleiten.

(3) Aufsicht durch das Familiengericht

Das Familiengericht ist gem. § 1908i BGB i.V.m. § 1837 Abs. 2 BGB verpflichtet, über die gesamte Tätigkeit des Betreuers „Aufsicht zu führen und gegen Pflichtwidrigkeiten durch geeignete Gebote und Verbote einzuschreiten.“

Im Einzelnen sind hier folgende Tätigkeiten zu nennen:²¹

- Regelmäßiges Anfordern von Berichten des Betreuers über die Führung der Betreuung und über die persönlichen Verhältnisse des Betreuten, §§ 1908i Abs. 1, 1839 BGB;
- Einschreiten gegen Pflichtwidrigkeiten des Betreuers durch Ge- und Verbote, §§ 1908i Abs. 1, 1837 Abs. 2 S. 1 BGB. Eine Pflichtwidrigkeit liegt vor, wenn der Betreuer gegen bestimmt formulierte gesetzliche Regelungen verstößt oder er seinen Aufgabenkreis überschreitet. Weil ein Betreuer bei der Ausübung seines Amtes selbstständig und eigenverantwortlich handelt, kann darüber hinaus eine Pflichtwidrigkeit nur angenommen werden, wenn der Rahmen dessen, was ein vernünftiger Mensch für zweckmäßig oder vertretbar hält, verletzt wird. Ist der Betreuer in Zweckmäßigkeitsfragen aus sachlichen Gründen anderer Auffassung als das Gericht, darf dieses seine Meinung nicht an die Stelle derjenigen des Betreuers setzen.

²⁰ Der Zuständigkeitsbereich wird durch das Landesrecht bestimmt und erstreckt sich in der Regel auf die Landkreise bzw. kreisfreien Städte.

²¹ *Dodegge*, FPR 2004, 664 (670). Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Kommentierungen der einzelnen Regelungen des BGB verwiesen.

- Das Verlangen an den Betreuer, eine Versicherung gegen Schäden, die er dem Betreuten zufügen kann, einzugehen, §§ 1908i Abs. 1, 1837 Abs. 2 S. 2 BGB.
- Anhalten zur Befolgung von Ge- und Verboten durch Festsetzung von Zwangsgeld, §§ 1908i Abs. 1, 1837 Abs. 3 S. 1 BGB.
- Überprüfung der den Betreuer nach §§ 1908i Abs. 1, 1802 bis 1809 BGB im Vermögensbereich treffenden Aufzeichnungs-, Verwendungs- und Anlegungspflichten. Dazu gehört u.a. die Pflicht, das Vermögen des Betreuten zu verzeichnen und es gesperrt unter Beachtung der regelmäßigen Anlageformen anzulegen.
- Überprüfung der Rechnungslegung der Betreuer, soweit diese über ihre Vermögensverwaltung Rechnung zu legen haben, §§ 1908i Abs. 1, 1843 BGB.

Aufsicht und Kontrolle über die Betreuer sind kein Selbstzweck, sondern dem Betreuten geschuldet. Demzufolge steht Dritten auch kein Recht zu, dass das Vormundschaftsgericht gegenüber behaupteten Pflichtwidrigkeiten im Wege der Aufsicht tätig wird.

4. Zusammenfassende Würdigung des berufsrechtlichen Ausgangslage

Wie die Analyse zeigt, existiert in Bezug auf den Berufsbetreuer derzeit ein fragmentiertes Berufsrecht, das sich vor allem aus den einschlägigen Regelungen des BGB, des Betreuungsbehördengesetzes, des Vormünder- und Betreuervergütungsgesetzes sowie der Gewerbeordnung zusammensetzt.

Die Fragmentierung der Zuständigkeiten wird noch verstärkt, wenn ein Berufsbetreuer im Zuständigkeitsbereich mehrerer Familiengerichte bzw. Betreuungsbehörden tätig ist. Es fehlt dann an einer Gesamtsicht auf seine berufliche Praxis. Er kann durch einen Ortswechsel auch praktisch folgenlos Konflikten mit der beaufsichtigenden Stelle ausweichen.

Auffällig ist weiter, dass es keine klaren und zwingenden Anforderungen für die berufliche Qualifikation und die berufliche Weiterbildung gibt. Der Zugang zum Beruf ist damit sehr heterogen. Vorliegende berufliche Qualifikationen werden lediglich bei der Bestimmung der Vergütung berücksichtigt (§ 4 Abs. 1 S. 2 VBVG).

Die gerichtliche Überprüfung unter Einbeziehung der Betreuungsbehörde im Rahmen der erstmaligen Bestellung eines Berufsbetreuers in einem Gerichtsbezirk nach § 1897 Abs. BGB kann als eine besondere Form der Eröffnungskontrolle angesehen werden, die mit den rein formalen Eröffnungskontrollen etwa nach Art des § 34c GewO verglichen werden kann. Sie ist in der Sache auf eine Zuverlässigkeitsprüfung beschränkt (Nichtvorliegen von Rechtsverstößen).

Sie bleibt damit deutlich hinter den Sachkundeanforderungen zurück, die in der Gewerbeordnung für Tätigkeiten verlangt werden, die eine erhebliche Bedeutung für den Verbraucher haben, etwa nach §§ 34d und 34f GewO. Es fehlt auch an Weiterbildungspflichten, wie sie u.a. in § 34c Abs. 3 Nr. 3 GewO (in der ab 1.8.2018 geltenden Fassung) vorgesehen sind.

II. Reformvorschläge des BdB

Der BdB hat in einer nicht datierten Stellungnahme Forderungen zur „Professionalisierung“ des Berufsbildes der Berufsbetreuer formuliert:²²

„1. Betreuung braucht Qualität

Qualität ist für den BdB seit Jahren Grundvoraussetzung für gute Betreuungsarbeit. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat eine Diskussion um die Weiterentwicklung von Betreuung eröffnet. Auch das BMJV hat erkannt, dass eine gute Betreuung nur dann gelingen kann, wenn die Qualität stimmt. Dazu gehört eine Fachlichkeit (Zulassungskriterien, Ausbildung, Standards) genauso wie eine bedarfsgerechte Finanzierung (Vergütungszeiten, Stundensätze, Querschnittsarbeit). Auch sieht es inzwischen den Zusammenhang von Entwicklungen im sozialen Bereich, die eine Weiterentwicklung von Betreuung in Richtung Professionalisierung des Berufs notwendig macht. Jedoch: Es liegen keine anerkannten Kriterien für Qualität in der Betreuung vor.

Berufszulassung

Die Zulassung zum Beruf und eine geregelte Qualifikation als Voraussetzung zur Berufsausübung sind Qualitätsmerkmale für Betreuung als Profession. Dies erfordert:

keine weiteren Berufszulassungen ohne nachweisbare, verwertbare Kenntnisse eine gesetzliche Regelung für eine Berufszulassung und Berufsausübung (Berufsgesetz)

eine Verknüpfung von Vergütung, Ausbildung/Qualifikation, Praktika und Schulungen für Berufseinsteiger/innen

In einem ersten Schritt sollte das BMJV für mehr Verbindlichkeit sorgen. Die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS), des Landkreis- und Städtetags und der Verbände des Betreuungswesens sollten mit einer Anwendungsverpflichtung versehen werden. Dazu gehört eine Qualifikation für Berufseinsteiger/innen inklusive eines längeren und zu finanzierenden Praktikums, das auf den Beruf des Betreuers

fachlich und praktisch vorbereitet. Bis zu einer Berufszulassung auf der Grundlage eines entsprechenden, modularisierten Hochschulstudiums soll eine Nachqualifizierung – auch im Zusammenhang mit einer Besitzstandswahrung – wieder ermöglicht werden.

Qualitätssicherung

Eine Qualitätssicherung ist auf der Grundlage der beruflich erforderlichen Fachlichkeit verbindlich zu regeln. Letztendlich ist sie auf der Grundlage eines Berufsgesetzes und einer Berufskammer zu gewährleisten. Als erster (untergesetzlicher) Schritt sind bestehende Systeme (wie das BdB-Qualitätsregister) durch das BMJV und die entsprechenden Betreuungsbehörden und Gerichte zu empfehlen

2. Betreuung muss bedarfsgerecht finanziert und angemessen vergütet werden

Das derzeit geltende Vergütungssystem für beruflich tätige Betreuer/innen (VBVG) wurde 2005 eingeführt und ist seither unverändert geblieben. Ebenso die zu vergütenden Betreuungszeiten und Vergütungssätze, die aus den Jahren 1996 bis 2000 kommen. Allgemeine Preissteigerungen und Tarifentwicklungen haben dazu geführt, dass die Vergütungen seit langem nicht mehr auskömmlich sind. Gleichzeitig erhielt die Betreuung weitere Aufgaben, die ebenfalls mit den seinerzeit festgelegten Stundenansätzen (Anzahl der abrechenbaren Stunden) nicht ausreichend erfüllt werden können.

Vom BdB in Auftrag gegebene Untersuchungen haben ergeben, dass allein zum Ausgleich der Preissteigerung der Stundensatz bereits 2011 auf 50 Euro hätte angehoben werden müssen. Ein angemessener Stundensatz, der einen „Unternehmerlohn“ entsprechend dem Tarifsystem des öffentlichen Dienstes ermöglichen würde, müsste bei 76 Euro liegen. Weiter ergaben BdB-Erhebungen, dass die derzeit geltenden Zeitpauschalen in der Vergütung dazu führen, dass durchschnittlich nur 3,2 Stunden je Betreuungsfall und Monat abgerechnet werden können, während die mittlere Arbeitszeit bereits 2007 bei 5,1 Stunden lag.

Der Gesetzgeber wird aufgefordert, das Vergütungssystem für die rechtliche Betreuung in zwei Schritten zu reformieren

1. Änderung des Vormünder- und Betreuer-Vergütungsgesetzes (VBVG)

Als Sofortmaßnahme zur Linderung der akuten wirtschaftlichen Notsituation der Berufsbetreuer/innen und der Betreuungsvereine sollen die Preissteigerungen seit 2005 ausgeglichen werden. Das VBVG soll deshalb dahingehend geändert werden,

- dass der Stundensatz in der obersten Vergütungsstufe von derzeit 44 Euro auf mindestens 54 Euro angehoben wird; dabei gehen wir davon aus, dass eine Erhöhung auch entsprechend auf die Vergütungsstufen 1 und 2 angewandt wird

- durch eine Dynamisierungsregelung der Stundensatz regelmäßig an die Preissteigerung angepasst wird der Stundenansatz (Anzahl abrechenbarer Stunden) im Mittel von derzeit 3,2 auf mindestens 5,0 Stunden angehoben wird.

2. Einführung eines neuen Vergütungssystems

In einem zweiten Schritt soll ein einheitlicher Vergütungssatz eingeführt werden, verbunden mit einheitlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen an beruflich tätige Betreuer/innen. Dieser Vergütungssatz soll mindestens 70 Euro pro Stunde betragen. Zugleich ist die bisherige nicht sachgerechte Differenzierung der Stundenansätze nach Aufenthaltsort und Vermögen der Klient/innen aufzugeben und durch ein System zu ersetzen, das die Komplexität und Schwierigkeit des Falles abbildet (Fallgruppensystem).“

Dieser Forderungskatalog lässt bereits erkennen, in welchen Bereichen aus der Sicht der Berufsorganisation gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und welche Maßnahmen im Einzelnen zu treffen sind.

In die gleiche Richtung geht auch die Kritik, die die Organisation Transparency International für Deutschland formuliert hat.²³ Sie bezieht sie insbesondere auf die folgenden „Schwachstellen“ der derzeitigen Rechtslage:

- Es fehlt an gesetzlichen Zulassungskriterien,
- Es fehlt an einer klar definierten (Mindest-) Qualifikation,
- Die Sanktionsmöglichkeiten sind unzureichend,
- Es fehlt ein steuerndes Berufsbild,
- der Zugang zur Berufsausübung über behördliche/gerichtliche Entscheidungen ist intransparent,
- Es fehlt eine berufsständische Körperschaft.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Berufsaufsicht durch die Rechtspfleger mangelhaft ist, da ein Rechtspfleger für 700 bis 1000 Verfahren zuständig und damit überfordert ist.

III. Gründe für eine Neuordnung der Berufsorganisation

Neben den an den Bundesgesetzgeber adressierten Forderungen zur Weiterentwicklung des materiellen Berufsrechts sowie der Vergütungsregelungen gehört es zu deutschen Regelungstradition der gesellschaftlich besonders relevanten (frei-) beruflichen Dienstleistungen (Recht der freien Berufe²⁴), dass die Berufsträger zugleich gesetzliche Pflichtmitglieder einer Berufskammer sind, die an der Konkretisierung des Berufsrechts, der Berufsaufsicht sowie

²³ https://www.transparency.de/2013-08-13_Studie-Transparenzm.2343.0.html

²⁴ Dazu vertiefend *Kluth/Goltz/Kujath*, Die Zukunft der freien Berufe in der Europäischen Union, 2005.

der Qualitätssicherung mitwirkt und zudem die Interessen des Berufsstandes vertritt.²⁵

In der Gründung einer solchen Berufskammer kommt – historisch und aktuell – ein besonderes öffentliches Interesse an den Dienstleistungen zum Ausdruck, die durch die Berufsträger erbracht werden. Der Blick auf die bestehenden Kammern der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe einerseits und der Heilberufe andererseits zeigt dies in aller Deutlichkeit. Alle erfassten Berufe erbringen Dienstleistungen, die für den Einzelnen und die Gemeinschaft von außerordentlich großer Bedeutung sind und bei denen zudem das Vertrauen in die Berufsträger besonders wichtig ist, weshalb auch von Vertrauensberufen gesprochen wird.²⁶

Das Konzept der Vertrauensberufe beantwortet einerseits die in den Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip verankerten Belange des Verbraucherschutzes und konkretisiert andererseits das öffentliche Interesse an der geordneten Wahrnehmung der erfassten Tätigkeiten, die grundsätzlich auch staatlichen Stellen vorbehalten werden könnten. Indem der Staat die entsprechenden Dienstleistungen der Gesellschaft bzw. der beruflichen Betätigung überlässt, trifft ihn eine besondere Gewährleistungsverantwortung²⁷ die u.a. darauf gerichtet ist, eine Mindestqualität der erbrachten Dienstleistungen durch rechtliche Vorgaben abzusichern.

Die große gesellschaftliche Bedeutung der Betreuer Tätigkeit hat – unabhängig von der Art und Weise ihrer Wahrnehmung – das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1980, die sich zwar noch auf das alte Vormundschaftsrecht bezog, in den entscheidenden Argumenten aber auch für die heutige Betreuung gilt, hervorgehoben, in der es u.a. ausführt:

„Andererseits gehören aber Errichtung und Verwaltung von Vormundschaften zu den obersten Aufgaben der staatlichen Wohlfahrtspflege, deren Anlaß und Grundlage das **öffentliche Interesse an der Fürsor-**

²⁵ Zu den Berufskammern im Überblick *Kluth*, Selbstverwaltung der Wirtschaft und der freien Berufe, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, § 15, Rn. 9 ff.

²⁶ Siehe dazu auch *Hommerich*, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2012, 2013, S. 41 ff.

²⁷ Das Konzept der Gewährleistungsverantwortung ist zwar für den Bereich der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse entwickelt worden, in der Sache aber darauf nicht beschränkt.

ge für den schutzbedürftigen Einzelnen ist (BVerfGE 10, 302 [311]).“²⁸

Die Betreuertätigkeit liegt damit sowohl im öffentlichen Interesse als auch im grundrechtlich geschützten Interesse des jeweiligen Betreuten, dessen Interessen durch die Betreuung geschützt und abgesichert werden. Der Gegenstand der beruflichen Tätigkeit der Betreuer steht damit auf einer Ebene mit der Tätigkeit der übrigen verkammerten freien Berufe, die rechtsgeprägte Dienstleistungen erbringen. Er unterscheidet sich strukturell jedoch von diesen, weil es bislang keine umfassende berufsrechtliche Reglementierung gibt.

²⁸ BVerfGE 54, 251 (268 f.).

Teil 2.

Die Gesetzgebungskompetenz für eine Berufsbetreuerkammer

I. Die Verortung der Gesetzgebungskompetenz für die Kammergründung

1. Zuordnungsgrundsätze

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen durch das Grundgesetz folgt dem durch Art. 70 GG vorgegebenen föderal-dezentralen Modell, wonach von einer Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auszugehen ist, soweit das Grundgesetz nicht dem Bundesgesetzgeber eine Zuständigkeit eröffnet.

Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers wird sodann in Gestalt der ausschließlichen Bundesgesetzkompetenz (Art. 71, 73 GG) sowie der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 72, 74 GG) eröffnet, sieht man von weiteren speziellen Regelungen einmal ab.

2. Thematisch passender Kompetenztitel

Eine Durchsicht der einschlägigen Kompetenztitel lässt schnell erkennen, dass das Grundgesetz die Errichtung von Kammern nicht explizit normiert.

Da es sich bei Kammern um Verwaltungsträger handelt, liegt ein Blick in die Regelungen zur Verwaltung (Art. 82 ff. GG) nahe. Dort findet sich in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die Regelung, nach der „für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden.“ Das schließt die Errichtung von Bundeskammern als Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts ein. Maßgeblich ist demnach die Sachgesetzgebungskompetenz für das Berufsrecht der Berufsbetreuer.

Analysiert man vor diesem Hintergrund die Staatspraxis im Bereich der Gesetzgebung sowie die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so ergibt sich folgendes im wesentlichen unumstrittene Bild:²⁹

Die Errichtung der Wirtschafts- und Berufskammern knüpft an die Gesetzgebungszuständigkeit für das jeweilige Berufsrecht der verkammerten Personen

²⁹ Dazu näher Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 245 ff.

an. Vor diesem Hintergrund wird etwa für die Wirtschaftskammern von einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) ausgegangen. Die Errichtung der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern wird auf diese Kompetenznorm gestützt.³⁰

Soweit der Bundesgesetzgeber in diesem Bereich keine Regelung trifft, bleiben die Länder zuständig, wie das Beispiel der auf einige Länder beschränkten Landwirtschaftskammern zeigt.³¹

Bei den Berufskammern wird im Bereich der rechts- und wirtschaftsberatenden Kammern an die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die vollständige Regelung des Berufsrechts der Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer angeknüpft. Zudem werden Berufsrecht und Berufskammern jeweils im gleichen Gesetz geregelt, so dass die gleiche Kompetenzgrundlage auch formal deutlich wird.³²

Im Bereich der Heilberufskammern verfügt der Bundesgesetzgeber nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG nur über eine auf die Berufszulassung beschränkte Gesetzgebungskompetenz. Daraus wird abgeleitet, dass die auf die Berufsausübung bezogene Kammergründung den Landesgesetzgebern vorbehalten ist mit der Folge, dass in diesem Bereich die Landesgesetzgeber regelnd tätig wurden³³, zuletzt im Bereich der Pflegekammern.³⁴

Auch bei den Architekten und Ingenieuren sind die Länder für das Berufsrecht und die Kammergründung zuständig.³⁵

³⁰ Zu Industrie- und Handelskammern BVerfGE 15, 235 (240) wobei das Gericht die Frage nur cursorisch anspricht, ohne eine formale Kompetenzprüfung vorzunehmen. Es ist davon ausgegangen, dass diese unproblematisch vorliegt.

³¹ Zu diesen näher *Franz*, in: Jahrbuch des Kammerrechts 2002, 2003, S. 123 ff.

³² Zu den rechts- und wirtschaftsberatenden Kammern näher *Kluth*, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 3, Rn. 9 ff.

³³ *Kluth*, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 3, Rn. 5 ff.

³⁴ Zu diesen *Martini*, Die Pflegekammer – verwaltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, 2014. Entsprechende Gesetze zur Errichtung von Pflegekammern wurden in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erlassen.

³⁵ *Kluth*, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 3, Rn. 58 ff.

3. Übertragung auf den vorliegenden Fall

Überträgt man diesen in der wissenschaftlichen Literatur nicht umstrittenen verfassungsrechtlichen Befund auf den Bereich der Betreuer, so ist auch in diesem Bereich die Verortung der Gesetzgebungszuständigkeit für die Errichtung einer Kammer an die Gesetzgebungszuständigkeit für das Berufsrecht anzuknüpfen.

Nun kann man trefflich darüber streiten, ob die in §§ 1896 ff. BGB getroffenen Regelungen zur Betreuung als Berufsrecht im engeren Sinne zu bezeichnen sind, da hier ein breites Spektrum ehrenamtlicher und beruflicher Betätigungsformen geregelt wird. Es ist aber unstrittig, dass jedenfalls insoweit, als es sich um eine berufliche Betreuung handelt, die entsprechenden Regelungen die Berufsausübung normieren und damit jedenfalls als Berufsrecht in einem weiteren Sinne zu qualifizieren sind.

Da für diesen Bereich die Gesetzgebungszuständigkeit unstrittig beim Bundesgesetzgeber liegt und aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG folgt³⁶, ist dieser auch für die gesetzlichen Regelungen zur Errichtung einer Berufskammer zuständig, die gegebenenfalls auch mit einer weiteren Ausgestaltung der Berufsrecht der Berufsbetreuer einhergehen würde.

Da in diesem Bereich nach Art. 72 Abs. 2 GG der Bund ohne besonderen Nachweis einer Erforderlichkeit zu bundeseinheitlicher Regelung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen kann, steht es dem Bundesgesetzgeber frei, entsprechend regelnd tätig zu werden.

Die ebenfalls bestehenden thematischen Bezüge zum Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die sich aus der Einordnung als gewerbliche Tätigkeit ergeben, treten demgegenüber zurück, weil es insoweit an spezifischen Bezügen zur Betreuertätigkeit fehlt. Immerhin könnte aber auch aus diesem Blickwinkel eine Bundeszuständigkeit abgeleitet werden.

III. Zwischenergebnis

Damit ist festzuhalten, dass die etwaige Errichtung einer Betreuerkammer in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fällt und dieser nach Art. 72 Abs. 2

³⁶ Es bestehen hier zwar auch Bezüge zur öffentlichen Fürsorge (Nr. 7), doch dominiert der Sachbezug zum bürgerlichen Recht.

GG keinen besonderen Nachweis für eine bundeseinheitliche Regelung führen muss.

Teil 3:

Das Vorliegen der Rechtfertigungsgründe für die Einführung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft

I. Die Anforderungen an die Begründung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁷ unterliegt die Errichtung einer Kammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft spezifischen grundrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen.³⁸ Diese hat das Gericht in zahlreichen Entscheidungen konkretisiert.

Dabei ist zunächst die Herausarbeitung des grundrechtlichen Prüfungsmaßstabes wichtig. Das Bundesverfassungsgericht geht insoweit in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass nicht die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG, sondern die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen ist.

Dazu führt die Entscheidung vom 7.12.2011 unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des Gerichts aus:

„Art. 9 I GG schützt nicht vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (vgl. BVerfGE 10, 89 [102] = NJW 1959, 1675; BVerfGE 10, 354 [361f.] = NJW 1960, 619; BVerfGE 15, 235 [239] = NJW 1963, 195; BVerfGE 38, 281 [297f.] = NJW 1975, 1265).

a) Der Schutz der Vereinigungsfreiheit greift ein, wenn es um einen privatrechtlichen Zusammenschluss natürlicher oder juristischer Personen geht, der auf Dauer angelegt ist, auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgt, zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks konstituiert ist und eine organisierte Willensbildung aufweist (vgl. Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG I, 5. Aufl. [2000], Art. 9 Rdnrn. 27ff.; Bauer, in: Dreier, GG I, 1996, Art. 9 Rdnrn. 33ff.; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 38. Erg.-Lief. 2001, Art. 9 Rdnr. 57; Rinken, in: AK-GG, 3. Aufl. [2001], Art. 9 I Rdnr. 46; Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner GG I, 4. Aufl. [1999], Art. 9 Rdnr. 78). Damit ist das Element der

³⁷ Grundlegend: BVerfGE 10, 89 ff., 10, 354 ff.; 11, 105 ff.; 12, 319 ff.; 15, 235 ff.; 38, 281 ff.; BVerfG, NVwZ 2002, 335 ff.; BVerfG, NVwZ 2017, 1282 ff.

³⁸ Zur wissenschaftlichen Debatte siehe näher *Kluth*, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 5, Rn. 69 ff.

Freiwilligkeit für den in Art. 9 I GG verwandten Vereinsbegriff konstituierend. Vereinigungen, die ihre Entstehung und ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiert Freiwilligkeit verdanken - wie hier die Industrie- und Handelskammer -, unterfallen daher von vornherein nicht dem Vereinsbegriff des Art. 9 I GG.

b) Auch aus der Entstehungsgeschichte folgt, dass Art. 9 I GG nicht im Sinne eines umfassenden Fernbleiberechts gegenüber öffentlich-rechtlichen Verbänden verstanden werden kann.

Schon im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wurde der Vorschlag der Ergänzung der Vereinigungsfreiheit um eine Regelung, dass niemand solle gezwungen werden dürfen, sich einer Vereinigung anzuschließen, abgelehnt. Die Ablehnung gründete sich auf die möglicherweise bestehende Notwendigkeit, auch künftig Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen (Dt. Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat. 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Bucher, 1981, Dok. Nr. 14, S. 514f.). Standard>Auf dieser eindeutigen Stellungnahme bauen die Beratungen des Parlamentarischen Rats auf. Dieser trennte die allgemeine Vereinigungsfreiheit von den arbeitsverfassungsrechtlichen Problemen, fasste aber beide Aspekte der Vereinigungsfreiheit in einen Artikel, wobei nur für die Koalitionsfreiheit ein ausdrückliches Fernbleiberecht diskutiert wurde (Dt. Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat. 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearbeitet von Michael Hollmann, 1995, Dok. Nr. 1, S. 4; Bd. 5/1: Ausschuss für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993, Dok. Nr. 7, S. 123ff.; Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 1948/49, S. 569ff.). Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats war in dieser Diskussion die Existenz berufsständischer Zwangszusammenschlüsse bewusst. Diesen alten Traditionszusammenhang wollten sie weder unterbrechen noch aufheben, sonst hätte dies besonders zum Ausdruck gebracht werden müssen.

c) Wenn vom BVerfG der Schutzbereich des Art. 9 I GG in ständiger Rechtsprechung auf das Recht ausgedehnt wird, einer Vereinigung fernzubleiben (vgl. BVerfGE 10, 89 [102] = NJW 1959, 1675; BVerfGE 50, 290 [354] = NJW 1979, 699), so reicht dieser Schutz der negativen Vereinigungsfreiheit daher nicht weiter als der Schutzbereich der positiven Gewährleistung. Den Bürgerinnen und Bürgern ist die Freiheit garantiert, sich auf freiwilliger Basis zu-

sammenzuschließen, und der Staat darf nicht andere Bürger zwingen, sich diesem freiwilligen Zusammenschluss anzuschließen.“³⁹

Den somit maßgeblichen Prüfungsmaßstab aus Art. 2 Abs. 1 GG konkretisiert das Gericht daran anschließend folgendermaßen:

„Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG Art. 21 GG (vgl. BVerfGE 10, 89 [102] = NJW 1959, 1675; BVerfGE 10, 354 [363] = NJW 1960, 619; BVerfGE 15, 235 [239] = NJW 1963, 195; BVerfGE 38, 281 [297f.] = NJW 1975, 1265). Diese Vorschrift stellt ein hinreichendes Instrument zur Abwehr unnötiger Pflichtverbände dar und erlaubt damit auch, dem Prinzip der freien sozialen Gruppenbildung, das Art. 9 I GG nach der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. BVerfGE 38, 281 [303] = NJW 1975, 1265; BVerfGE 50, 290 [353] = NJW 1979, 699) zu Grunde liegt, gerecht zu werden. Zugleich lässt dieser Prüfungsmaßstab aber dem Staat genügende Gestaltungsfreiheit, damit er seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann. Zwangsverbände sind danach nur zulässig, wenn sie öffentlichen Aufgaben dienen und ihre Errichtung, gemessen an diesen Aufgaben, verhältnismäßig ist.

Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt (vgl. BVerfGE 10, 89 [102] = NJW 1959, 1675; BVerfGE 15, 235 [241] = NJW 1963, 195; BVerfGE 38, 281 [299] = NJW 1975, 1265). Damit sind Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss (vgl. BVerfGE 38, 281 [299] = NJW 1975, 1265). Bei der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem Staat ein weites Ermessen zu.“⁴⁰

Es kommt demnach entscheidend darauf an, dass mit der Errichtung der Kammer ein „legitimer Zweck“ verfolgt wird und dass für seine Realisierung die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft erforderlich ist.

³⁹ BVerfG, NVwZ 2002, 335 (336).

⁴⁰ BVerfG, NVwZ 2002, 335 (336).

II. Anwendung auf den Fall der Errichtung einer Betreuerkammer

1. Verfolgter Zweck

Die Errichtung einer Betreuerkammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft verfolgt den Zweck, den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuertätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau zu heben und der Kammer dabei zentrale Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuzuweisen.

Das Ziel, für einen schon nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴¹ öffentlich bedeutsamen Dienstleistungsbereich die Qualitätsanforderungen anzuheben und besser als bisher abzusichern, stellt auch vor dem Hintergrund der tangierten Interessen und Belange ohne jeden Zweifel einen legitimen öffentlichen Zweck im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar. Allerdings setzt dies natürlich voraus, dass der Gesetzgeber zugleich das Berufsrecht entsprechend ausdifferenziert, d.h. Verkammerung und Neuregelung des Berufsrechts müssten einhergehen.

2. Recht zur Delegation der Berufsaufsicht

Der Gesetzgeber ist auch berechtigt, die Überwachung der Berufsausübung durch die Berufsbetreuer auf eine Berufskammer zu delegieren, weil es sich dabei nicht um eine Aufgabe handelt, die von Verfassungs wegen durch die unmittelbare Staatsverwaltung erfüllt werden muss.⁴² Dies zeigen rechtstatistisch bereits die bestehenden Regelungen zu anderen Berufskammern, denen Aufgaben im Bereich der Berufszulassung, der Berufsaufsicht und der Qualitätssicherung übertragen worden sind.⁴³

Hinzu kommt, dass durch die staatliche Rechtsaufsicht über die Berufskammern sowie die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von Aufsichtsmaßnahmen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinreichend abgesichert ist.

⁴¹ BVerfGE 10, 302 (311); 54, 251 (268 f.).

⁴² Zu diesem Kriterium BVerfGE 107, 59 (93).

⁴³ Zu diesen im Einzelnen *Eickhoff*, Berufsaufsicht der freien Berufe in geteilter Verantwortung von Kammern und Staat, 2007.

3. *Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft*

Unter Beachtung dieser Voraussetzung erweist die die Anordnung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft auch als erforderlich und damit als verhältnismäßig im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies folgt aus den folgenden Erwägungen:

Ein zentrales Konstruktionselement von Berufskammern ist die Mitgestaltung des Berufsrechts durch die Berufsträger in Gestalt des Erlasses von Berufsordnungen. Damit diese hinreichend demokratisch legitimiert sind, ist ein Mitwirkungsrecht bzw. eine Repräsentation aller Berufsträgerinnen und Berufsträger erforderlich, die (nur) durch die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft erreicht wird. Dies ist damit Ausdruck einer demokratischen Inklusion und nicht eines grundrechtsbeschränkenden Zwanges.⁴⁴ In diesem Sinne führt auch das Bundesverfassungsgericht aus:

„Zugleich hat die Pflichtmitgliedschaft eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlangt, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeidet und statt dessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setzt.“⁴⁵

Aus den gleichen Gründen ist auch bei der Wahrnehmung von Aufsichtsbefugnissen gegenüber den Mitgliedern eine demokratische Legitimation der Organisation erforderlich oder zumindest zu bevorzugen.

Wichtig ist vor diesem Hintergrund die genaue Abgrenzung des erfassten Personenkreises. Die berufsrechtlichen Regelungen müssen insoweit klare Kriterien enthalten, wer als Berufsbetreuer zu qualifizieren ist und damit dem Berufsrecht unterliegt und der Kammer angehört.

4. *Zulässigkeit einer erweiternden freiwilligen Mitgliedschaft?*

Davon unabhängig kann die Mitgliedschaft in der Kammer auch durch die Regelung einer freiwilligen Mitgliedschaft geöffnet werden. Dadurch kann Personen und Organisationen der Zugang u.a. zu Weiterbildungsangeboten der Kammer erleichtert werden. Dies betrifft auch ehrenamtlich tätige Betreuer.

⁴⁴ Dazu näher *Kluth*, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997, S. 48 ff.

⁴⁵ BVerfG NVwZ 2002, 335 (337).

Die nähere Ausgestaltung der Statusrechte von freiwilligen Mitgliedern (u.a. Wahlrecht) hängt davon ab, wer als freiwilliges Mitglied zugelassen wird und kann deshalb an dieser Stelle nicht abschließend behandelt werden.

5. *Zwischenergebnis*

Unter der Voraussetzung, dass zugleich mit der Errichtung einer Kammer das Berufsrecht fortentwickelt und der Kreis der Berufsbetreuer hinreichend genau umschrieben wird, erweist sich die Gründung einer Betreuerkammer, die für die Konkretisierung des Berufsrechts durch eine Berufsordnung sowie für Maßnahmen der Berufsaufsicht und Qualitätssicherung zuständig ist als verfassungsrechtlich zulässig.

III. Hinweise zur Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens

In den Fällen der Gründung von Pflegekammern haben die Landesgesetzgeber der gesetzlichen Errichtung der Kammern Informationen und Befragungen der betroffenen Berufsangehörigen vorausgehen lassen und dabei die Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens von einer überwiegenden Zustimmung abhängig gemacht.

Diese Vorgehensweise ist verfassungsrechtlich nicht zwingend, erweist sich aber in Bezug auf die Akzeptanz der zu treffenden Regelungen als förderlich, da der Gesetzgeber darauf verweisen kann, dass er dem überwiegenden Interesse der Betroffenen Rechnung trägt.

Teil 4:

Organisationsmodelle einer Betreuerkammer

I. Übersicht zu den Organisationsmodellen bei bestehenden bundesgesetzlich geregelten Berufskammern

Ein Blick auf die bestehenden bundesgesetzlich geregelten Berufskammern lässt verschiedene Typen der organisatorischen Umsetzung erkennen.⁴⁶ Dabei kommt vor allem der Mitgliederzahl eine prägende Bedeutung zu.

Im Bereich der Rechtsanwälte sieht die BRAO wegen der großen Zahl der Berufsträger (ca. 150.000) die Bildung regionaler Rechtsanwaltskammern vor, die räumlich an die OLG-Bezirke angepasst sind.

Im Bereich der Notare bestehen für 9.000 Berufsträger 21 Notarkammern, die ebenfalls regional verfasst sind und in den meisten Fällen für ein ganzes Bundesland zuständig sind. Im Bereich der Steuerberater mit ca. 84.000 Berufsträgern sind die Organisationsstrukturen weitgehend mit den Notarkammern identisch.

Für alle drei Kammern gibt es eine als Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasste Bundeskammer, die u.a. für den Erlass einer Berufsordnung zuständig ist.

Für die Wirtschaftsprüfer mit ca. 20.000 Berufsträgern hat der Gesetzgeber eine bundesweit zuständige Kammer mit regionalen Geschäftsstellen errichtet.

Damit lassen sich zwei Organisationsmodelle erkennen: Ein überwiegend genutztes regionales Organisationsmodell, das bundesweit zur Errichtung von zahlreichen Kammern führt, die auf Bundesebene durch eine Bundeskammer repräsentiert werden, die in der Regel zugleich für den Erlass einer einheitlich geltenden Berufsordnung zuständig ist.

Das andere Modell stellt die Wirtschaftsprüferkammer dar, die bundesweit zuständig ist und in den Regionen lediglich durch Geschäftsstellen vertreten ist.

⁴⁶ Die nachfolgende Darstellung verzichtet auf Gesetzesnachweise. Diese und weitere Einzelheiten finden sich bei *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 91 ff.

Bei den landesrechtlich geregelten Heilberufskammern kommt naturgemäß vor allem die dezentrale Organisationsform in Betracht. Hier ist aber zu erwähnen, dass bei den Psychotherapeutenkammern für mehrere neue Bundesländer eine gemeinsame Ostdeutsche Psychotherapeutenkammern durch Staatsvertrag errichtet wurde.

II. Vorzugswürdiges Organisationsmodell für eine Betreuerkammer

Für eine mögliche Betreuerkammer dürfte das Modell der Wirtschaftsprüferkammern, d.h. einer bundesweit zuständigen Kammer, die ggf. regionale Geschäftsstellen unterhält, aus Gründen der Kosten und des einheitlichen Auftretens vorteilhaft sein. Zudem ist bei diesem Modell keine zusätzliche Aktivität der Länderverwaltungen nötig, wie dies bei der Errichtung regionaler Kammern der Fall ist, da es sich bei diesen Kammern und Teile der mittelbaren Landesverwaltung handelt.

Auch ein Organisationsmodell, bei dem mehrere länderübergreifend zuständige Regionalkammern geschaffen werden, wäre mit einem deutlichen organisatorischen und politischen Mehraufwand verbunden.

III. Bestimmung der Mitgliedschaft

Von grundlegender Bedeutung für die Gründung einer Berufskammer ist die genau Bestimmung der Mitglieder. In der Regel wird dabei an das Berufsrecht, d.h. die Zulassung zu einem bestimmten Berufs (als Rechtsanwalt, Arzt, Wirtschaftsprüfer) angeknüpft.

Vorliegend gibt es zwar einerseits das schwach ausgeprägte Berufsbild des Berufsbetreuers in den einschlägigen Regelungen des BGB. Es ist aber nicht einfach, den zugehörigen Personenkreis genau zu identifizieren, da es kein eigenes formalisiertes Berufsrecht und Berufsregister gibt.

Ein eigenständiges Berufsrecht in Verbindung mit einer geschützten Berufsbezeichnung und einem Berufsregister erweist sich deshalb als bedeutsames Desiderat, das vor dem Hintergrund der vorstehend verdeutlichten Bedeutung der Betreuertätigkeit für den Einzelnen und das Gemeinwesens in der Nähe einer verfassungsrechtlichen Handlungspflicht zu verorten ist.

Anzusprechen ist vor dem Hintergrund des Umstandes, dass ein nicht ganz unerheblicher Teil der Berufsbetreuer als Rechtsanwalt tätig und damit be-

reits Mitglied in einer Rechtsanwaltskammer ist, die Problematik der Mehrfachmitgliedschaft in Berufskammern. Diese ist trotz der damit verbundenen zusätzlichen Beitragslast jedoch verfassungsrechtlich unbedenklich und letztlich die Folge der grundrechtlich geschützten Freiheit, mehrere Berufe gleichzeitig bzw. nebeneinander auszuüben. Bereits heute kommt es im Bereich der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe zu solchen Mehrfachmitgliedschaften, wenn eine Person etwa zugleich als Wirtschaftsprüfer und Steuerberater oder als Rechtsanwalt und Steuerberater tätig ist.

IV. Innere Organisationsstruktur einer Betreuerkammer

1. Grundsätzliche Anforderungen

Als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt sind Berufskammern auf eine ausreichende externe und interne demokratische Legitimation angewiesen.⁴⁷

Die externe demokratische Legitimation erfolgt durch das Errichtungsgesetz. Es muss zu diesem Zweck die wesentlichen Organisationsstrukturen, insbesondere die Mitgliedschaft und Organe, sowie die Aufgaben und Befugnisse sowie die Finanzierung der Berufskammer hinreichend bestimmt regeln.

Soweit der Berufskammer eigene Entscheidungsrechte zustehen, bedarf es zudem einer hinreichenden internen demokratischen Legitimation der zuständigen Organe sowie des Verfahrens.⁴⁸

Die Leitungsorgane der Berufskammer müssen durch eine demokratische, d.h. freie und geheime Wahl, bestimmt werden. Für die Entscheidungsfindung in den Organen gilt das Mehrheitsprinzip.⁴⁹

2. Mitglieder- oder Vertreterversammlung?

Im geltenden Recht der Berufskammern sind zwei Organisationsmodelle in Bezug auf das Hauptorgan anzutreffen.

Das erste, bei den Rechtsanwaltskammern umgesetzte Modell weist die grundlegenden Entscheidungen einer Mitgliederversammlung zu, die aus allen

⁴⁷ Kluth, (Fn. 34), S. 458 ff.

⁴⁸ Kluth, (Fn. 34), S. 487 ff.

⁴⁹ Kluth, Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2014, 2015, S. 35 ff.

Mitglieder der Kammer besteht und damit jedes Mal faktisch anders zusammengesetzt ist, da es keine Teilnahmepflicht gibt.

Vorteil dieses Modells ist die tatsächliche gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit für alle Mitglieder und damit verbunden ein hohes Legitimationsniveau. Tatsächlich ist die Teilnahmequote indes sehr niedrig.

Das alternative zweite Modell, das derzeit bei den meisten anderen Berufskammern praktiziert wird, arbeitet mit einer durch alle Mitglieder gewählten Vertreterversammlung, die mehrmals im Jahr zusammentritt. Damit ist der Vorteil verbunden, dass wegen der stabilen Zusammensetzung des Organs auf Grund einer Teilnahmepflicht eine höhere Sachkunde erworben, Fraktionen gebildet und arbeitsteilig vorgegangen werden kann.

Aus dem Blickwinkel einer hohen Qualität der Organarbeit ist dieses zweite Modell zu bevorzugen.

3. *Präsidium*

Um die laufenden Arbeits- und Entscheidungsprozesse zu gewährleisten, muss ein Exekutivorgan gebildet werden, das in der Regel als Präsidium bezeichnet wird und aus drei oder mehr Personen besteht, die von der Vertreter- oder Mitgliederversammlung gewählt werden.

Neben der Organisation der internen Arbeitsabläufe und der Vertretung der Berufskammer im Rechtsverkehr gehört zu den wesentlichen Aufgaben des Präsidiums die externe Interessenvertretung sowie die Information und Vorbereitung der Arbeit der Vertreterversammlung.

4. *Geschäftsführer und Geschäftsstelle*

Die Arbeit der ehrenamtlich tätigen Leitungsorgane wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt, deren Leitung einem Geschäftsführer übertragen werden kann. Es ist aber auch möglich, dass diese Leitungsfunktion dem Präsidenten oder arbeitsteilig mehreren Präsidiumsmitgliedern übertragen wird. Dies wird z.B. bei einigen Psychotherapeutenkammern praktiziert und führt zur Einsparung von Personalkosten. Die zeitliche Belastung des Ehrenamtes nimmt dabei jedoch zu.

5. *Hinweise zur Gründungsphase*

Sollte der Gesetzgeber die Gründung einer Betreuerkammer normieren, so wäre im Rahmen von Übergangsregelungen auch der Gründungsprozess näher auszugestalten. In vergleichbaren Fällen wurde diese Phase so geregelt, dass das zuständige Ministerium als Aufsichtsbehörde die notwendigen Schritte für die Wahl der Gründungsvollversammlung in die Wege leitet. Sobald eine solche Vollversammlung gewählt wurde, ist es ihre Aufgabe, die weiteren Errichtungsschritte zusammen mit der Aufsichtsbehörde einzuleiten.

Teil 5:

Aufgaben einer Bundesberufsbetreuerkammer

I. Überblick zu den Aufgabenkatalogen bestehender Berufskammern

Die Aufgaben von Berufskammern lassen sich grob in die folgenden Bereiche⁵⁰ untergliedern:

- Mitwirkung an der Konkretisierung des Berufsrechts durch Erlass einer Berufsordnung.
- Mitwirkung an der Berufsaufsicht.
- Mitwirkung an der beruflichen Bildung und Qualitätssicherung durch entsprechende Bildungsangebote sowie ggf. Kontrollmaßnahmen.
- Streitschlichtung innerhalb des Berufsstandes und im Verhältnis zu dritten.
- Beratung von Behörden und Gerichten.
- Vertretung der Interessen des Berufsstandes gegenüber staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit.

Am Beispiel der Rechtsanwaltskammern lässt sich folgendermaßen veranschaulichen:

Gemäß § 73 Abs. 1 BRAO hat der Vorstand – und damit die Kammer – die ihm »durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Er hat die Belange der Kammer zu wahren und zu fördern«. In § 73 Abs. 2 BRAO wird das so global umschriebene Aufgabenfeld in zehn Einzeltiteln näher, allerdings nicht abschließend, bestimmt. Danach kommt es den Rechtsanwaltskammern zu, ihre Mitglieder zu beraten und zu belehren, streitschlichtend unter ihnen sowie zwischen ihnen und den Auftraggebern tätig zu werden, die Berufsaufsicht und das Rügerecht sowie das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Anwaltsgerichte auszuüben, den Haushalt zu führen, auf Antrag der Landesjustizverwaltung Gutachten zu erstatten und bei der Referendarausbildung mitzuwirken.

⁵⁰ Dazu näher die §§ 8 bis 11 im Handbuch des Kammerrechts.

II. Kernaufgaben einer Betreuerkammer

1. Übersicht

Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Kernaufgaben einer möglichen Betreuerkammer identifizieren. Sie sollte zwingen für die folgenden Aufgaben zuständig sein:

- Erlass einer die gesetzlichen Regelungen konkretisierenden Berufsordnung, die für alle Kammermitglieder verbindlich ist.
- Mitwirkung an der beruflichen Bildung und Qualitätssicherung durch entsprechende Bildungsangebote sowie ggf. Kontrollmaßnahmen.
- Beratung von Behörden und Gerichten.
- Vertretung der Interessen des Berufsstandes gegenüber staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit.
- Optional kommt darüber hinaus die interne und externe Streitschlichtung in Betracht.

Das gleiche gilt für die Bereitstellung von Versorgungsleistungen, auf die wegen der Komplexität der Thematik gesondert einzugehen ist.

2. Berufsordnung und Berufsaufsicht

Der Erlass einer Berufsordnung als Kammersatzung ist nach heutigem Erkenntnisstand eine Form delegierter Rechtsetzung und damit auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage angewiesen.⁵¹ Es bedarf deshalb eines Berufsgesetzes, das eine solche Regelung enthält. Da dieses nicht Gegenstand dieses Gutachtes ist, kann insoweit nur pauschal darauf verwiesen werden, dass dabei die verfassungs- und unionsrechtliche Vorgaben, die sich u.a. aus Art. 14 ff. der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EZ ergeben, zu beachten sind.

Anknüpfend an die Berufsordnung und die dort konkretisierten gesetzlichen Berufspflichten gehört die Ausübung der Berufsaufsicht zu den besonders wichtigen hoheitlichen Aufgaben der Berufskammern.⁵² Als Sanktionsinstrument wird in der Regel ein Rügerecht vorgesehen. Zur näheren Ausgestaltung kann exemplarisch auf die Regelungen in der Bundesrechtsanwaltsordnung verwiesen werden.

⁵¹ Dazu grundlegend BVerfGE 33, 125 ff.

⁵² Ruffert, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 10, Rn. 1 f..

„§ 74 Rügerecht des Vorstandes

(1) Der Vorstand kann das Verhalten eines Rechtsanwalts, durch das dieser ihm obliegende Pflichten verletzt hat, rügen, wenn die Schuld des Rechtsanwalts gering ist und ein Antrag auf Einleitung eines anwaltsgerichtlichen Verfahrens nicht erforderlich erscheint. § 113 Abs. 2 und 3, § 115b und § 118 Abs. 2 gelten entsprechend.

(2) Der Vorstand darf eine Rüge nicht mehr erteilen, wenn das anwaltsgerichtliche Verfahren gegen den Rechtsanwalt eingeleitet ist oder wenn seit der Pflichtverletzung mehr als drei Jahre vergangen sind. Eine Rüge darf nicht erteilt werden, während das Verfahren auf den Antrag des Rechtsanwalts nach § 123 anhängig ist.

(3) Bevor die Rüge erteilt wird, ist der Rechtsanwalt zu hören.

(4) Der Bescheid des Vorstandes, durch den das Verhalten des Rechtsanwalts gerügt wird, ist zu begründen. Er ist dem Rechtsanwalt zuzustellen. Eine Abschrift des Bescheides ist der Staatsanwaltschaft bei dem Oberlandesgericht mitzuteilen.

(5) Gegen den Bescheid kann der Rechtsanwalt binnen eines Monats nach der Zustellung bei dem Vorstand Einspruch erheben. Über den Einspruch entscheidet der Vorstand; Absatz 4 ist entsprechend anzuwenden.

(6) Die Absätze 1 bis 5 sind auf Personen, die nach § 60 Abs. 1 Satz 3 einer Rechtsanwaltskammer angehören, entsprechend anzuwenden.“

Ob es ergänzend zur Berufsaufsicht durch die Kammern eine spezifische Berufsggerichtsbarkeit geben soll, oder ob dafür die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig sein soll, steht im Ermessen des Gesetzgebers.⁵³

Eine hier nicht zu vertiefende Frage des Berufsrechts betrifft auch das Verhältnis der ehrenamtlichen Betreuung zur Berufsbetreuung. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers zu bestimmen, welche Vorgaben für alle Betreuer gelten und welche besonderen Vorschriften nur von Berufsbetreuern zu beachten sind.

3. Weiterbildung und Qualitätssicherung

Zunehmend bedeutsam sind Regelungen und Dienstleistungsangebote im Bereich der beruflichen Weiterbildung und zur Qualitätssicherung. Entsprechend findet man in vielen Berufskammergesetzen eine Ermächtigung der Kammer, die Weiterbildung näher zu regeln (Weiterbildungsordnungen) und Maßnahmen der Qualitätssicherung zu veranlassen oder auch zu organisieren.

⁵³ Zu geregelten Berufsggerichtsbarkeiten im Überblick *Ruffert*, (Fn. 40), § 10, Rn. 8 ff.

Pflichtige Regelungen bedürfen in beiden Bereichen einer gesetzlichen Grundlage.

4. Streitschlichtung

Die Einrichtung eines Streitschlichtungs- oder Schiedsstelle, die Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern sowie Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern und Auftraggebern schlichtet, gehört inzwischen zum Aufgabenspektrum der meisten Berufskammern.

Exemplarisch kann insoweit auf die Regelungen in § 73 Abs. 2 Nr. 2 BRAO verwiesen werden.

5. Beratung / Dienstleistungen

Die berufsbezogene Beratung sowie berufsbezogene Dienstleistungen gehören ebenfalls zum typischen Aufgabenspektrum der Berufskammern.

III. Finanzierung der Kammer

Kammern finanzieren sich durch Mitgliedsbeträge und andere Einnahmen aus Dienstleistungen usw. Selbstverwaltung impliziert insoweit auch Selbstfinanzierung.

1. Einordnung von Kammerbeiträgen

Kammerbeiträge werden von der Rechtsprechung als Abgaben im Rechtssinne qualifiziert und dabei der Abgabenform der Vorzugslasten zugeordnet.⁵⁴

Rechtfertigungsgrund für die Beitragserhebung ist somit der Vorteil, der den Mitgliedern durch die Kammerarbeit entsteht.⁵⁵ Dabei ist zwischen der Vorhaltung der Kammergeschäftsführung allgemein, der Vertretung der Interessen der Mitglieder gegenüber anderen staatlichen Stellen, der gutachterlichen Beratung von Gerichten und Behörden sowie und konkreten Dienstleistungen zu unterscheiden.

⁵⁴ Rieger, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 13, Rn. 7 ff., 18 m.w.N.

⁵⁵ Rieger, (Fn. 54), § 13, Rn. 30 ff.

2. *Ausgestaltungsmöglichkeiten*

In der Praxis der Berufskammern sind verschiedene Formen der Beitragsgestaltung zu beobachten. Dabei kann zwischen zwei Grundmodellen unterschieden werden.

Erstens der Kopfbeitrag, bei dem von allen Kammermitgliedern ein Beitrag in gleicher Höhe erhoben wird.⁵⁶

Zweitens der leistungsabhängige Beitrag, bei dem die Beitragshöhe an den Ertrag gekoppelt ist.⁵⁷

Denkbar ist schließlich, wie bei den Industrie- und Handelskammern, die Kombination eines von allen Mitgliedern zu zahlenden Grundbeitrags und einer leistungsbezogenen Umlage.⁵⁸

Die Entscheidung für das erste oder zweite Modell sollte in erster Linie davon abhängig gemacht werden, wie groß die Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den Mitgliedern ist und wie hoch das Grundniveau des durchschnittlichen Einkommens ist. Bei einer vergleichsweise großen Homogenität der Leistungsfähigkeit sind Kopfbeträge vorzugswürdig, da sich der Verwaltungsmehraufwand für die Bestimmung unterschiedlich hoher Beiträge nicht „lohnt“.

3. *Abschätzung der Beitragshöhe*

Die Bestimmung der Beitragshöhe kann nur in Abhängigkeit von verschiedenen Grundentscheidungen erfolgen, die hier nur grob skizziert werden können.

Zunächst ist zu klären, welche Aufgabenbereiche der Kammer allgemein durch Beiträge und welche einzelfallbezogen durch Gebühren oder Entgelte finanziert werden sollen. Soll der Beitrag niedrig gehalten werden, so wird eine Kammer dazu tendieren, alle konkreten Dienstleistungen für die Mitglieder gesondert durch Gebühren bzw. Entgelte zu finanzieren. Das ist vor allem dann sinnvoll, wenn die Dienstleistungen nicht gleichmäßig in Anspruch genommen werden.

⁵⁶ So z.B. die Praxis bei den Rechtsanwaltskammern.

⁵⁷ So z.B. die Praxis bei den Apothekerkammern.

⁵⁸ Siehe dazu § 3 IHKG.

Soweit eine individuelle Zurechnung der Kosten nicht möglich ist, kommt nur eine Beitragsfinanzierung in Betracht. Die Beitragshöhe ist in diesem Fall u.a. davon abhängig, welche Aufgaben mit welchem Aufwand wahrgenommen werden. Soweit insoweit gesetzliche Vorgaben bestehen (Standards), kann die Kammer nur durch eine effiziente Organisation Kosten einsparen und Beiträge niedrig halten. Darüber hinaus muss die Vertretersammlung darüber befinden, welche Aufgabenstandards sich eine Kammer „leisten“ kann.

Die gesetzlichen Pflichtbeiträge können als Teil des berufsbezogenen Aufwands in die Kalkulation der „Preise“ für die beruflichen Tätigkeiten einbezogen werden.

Teil 6: Verhältnis der Berufskammer zu Berufsverbänden

1. Grundsätzliches

Die Gründung einer Berufskammer stellt die Existenz von Berufsverbänden nicht in Frage und darf dies auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht.⁵⁹

Kammern und Verbände unterliegen zudem komplementären Organisationslogiken und Funktionalitäten, die auch in den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Handelns zum Ausdruck kommen⁶⁰:

Kammern sind durch die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft und die damit verbundene umfassende Inklusion des Berufsstandes, die demokratische Legitimation, die strikte Beschränkung auf die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und die damit verbundene Gesetzesbindung sowie die Zuweisung hoheitlicher Aufgaben geprägt. Hinzu kommen Staatsaufsicht und verwaltungsgerichtliche Kontrolle als starke Instrumente der Überwachung.

Berufsverbände sind das Ergebnis einer freiwilligen Gründung und Mitgliedschaft. Ihr Aufgabenspektrum wird durch die Mitglieder bestimmt. Sie üben grundrechtliche Freiheit aus und unterliegen keiner speziellen staatlichen Kontrolle.

2. Einzelfragen

Ein Blick auf die verschiedenen Bereiche der Berufskammern lässt erkennen, dass es verschiedene Modelle der Beziehungen zwischen Kammern und Verbänden gibt. Man kann insoweit zwischen einem Kooperations- und einem Konkurrenzmodell unterscheiden.

Als Beispiel für ein Kooperationsmodell kann der Zusammenschluss der Apothekerkammern und der Apothekerverbände in der ABDA (Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände) mit dem Ziel einer gebündelten und wirksameren Interessenvertretung angeführt werden. Diese Form der Koope-

⁵⁹ BVerfGE 38, 281 ff. (zum Verhältnis von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften).

⁶⁰ Dazu ausführlich *Kluth*, Kammern und Verbände, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2010, 2011, S. 13 ff.

ration ist rechtlich zulässig, soweit die Kammern weiterhin unabhängig ihre hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen können.⁶¹

Bei den meisten anderen Berufen hat sich aber eine mehr oder weniger starke Konkurrenz zwischen Kammern und Verbänden im Bereich der Interessenvertretung und bei Dienstleistungen etabliert. Das gilt namentlich für den Bereich der Rechtsanwaltschaft.

In der Praxis sind zudem unterschiedliche „Verständigungen“ über die Aufgabenwahrnehmung zwischen Kammern und Verbänden zu beobachten. Das betrifft sowohl die Bereitstellung von Dienstleistungen (u.a. im Bereich der beruflichen Weiterbildung) als auch die Abgabe von Stellungnahmen. Der Vorteil von solchen koordinierenden Absprachen besteht auch darin, dass sich jede Organisation auf bestimmte Tätigkeiten konzentrieren kann, wodurch die Wirtschaftlichkeit erhöht werden kann.

Nicht ausgeschlossen sind naturgemäß auch Interessenkonflikte zwischen Kammern und Verbänden. In der Praxis entstehen diese in der Regel, wenn die berufspolitischen Interessen durch eine Kammern und einen Verband unterschiedlich interpretiert werden. Eine solche Entwicklung ist aber systemimmanent, weil in jeder Organisation eine freie Meinungsbildung garantiert sein muss.

Denkbar ist es auch, dass ein Verband die Interessen eines Mitglieds gegenüber der Kammer vertritt. Auch damit sind aber keine grundsätzlichen rechtlichen Probleme verbunden.

⁶¹ Zu Einzelheiten *Kluth*, (Fn. 59), S. 478 ff.

Teil 7:

Voraussetzungen für die Errichtung eines Versorgungswerkes

I. Bestandsaufnahme

Für die klassischen reglementierten freien Berufe bestehen auf Landesebene oder länderübergreifend rechtlich selbständige oder unselbständige Versorgungseinrichtungen für die Alterssicherung.⁶² Das gilt u.a. für die Rechtsanwälte, Zahnärzte und Ärzte sowie die Apotheker. Damit verbunden ist die Befreiung von der gesetzlichen Krankenversicherung.

II. Zuständigkeit

Anders als in Bezug auf die Kammergründung ist die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz für Versorgungswerke umstritten und wird überwiegend dem Landesgesetzgeber zugewiesen.⁶³ Dem folgt die Praxis, bei der alle Versorgungswerke auf landesrechtlichen Grundlagen beruhen.

Es wird aber auch die gut vertretbare Ansicht vertreten, dass die Errichtung eines Versorgungswerkes in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung) fällt.⁶⁴ Es ist deshalb nicht von vorneherein ausgeschlossen ein bundesweit zuständiges Versorgungswerk durch Bundesgesetz zu gründen. Allerdings müsste dabei von einer langen Staatspraxis abgewichen werden, was sich in der Regel als schwierig erweist.

III. Materiell-rechtliche Anforderungen

Hinzu kommt, dass gerade auf der Ebene des Bundes die Vorbehalte gegenüber der Etablierung neuer Versorgungseinrichtungen, die das System der gesetzlichen Alterssicherung durch die Rentenversicherungen schwächen, kritisch betrachtet werden.⁶⁵ Es hatte mehrfach Versuche gegeben, auch die bestehenden Versorgungswerke in die GRV einzubeziehen um diese durch beitragsstarke Mitglieder zusätzlich abzusichern.

⁶² Überblick zu bestehenden Versorgungseinrichtungen bei *Butzer*, in: Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 16.

⁶³ *Butzer*, a.a.O., § 16, Rn. 24.

⁶⁴ *Butzer*, a.a.O., § 16, Rn. 25 ff.

⁶⁵ Dazu näher *Butzer*, a.a.O., § 16, Rn. 16 ff. m.w.N.

Deshalb muss an dieser Stelle von erheblichen Vetopositionen ausgegangen werden, die sich materiell auf den Sicherungsauftrag des Staates im Bezug auf die gesetzliche Alterssicherung beziehen.

Wenn es zur Errichtung eines Versorgungswerks kommen sollte, so kann insoweit auch eine Pflichtmitgliedschaft für die Kammermitglieder angeordnet werden. Dabei müssen aber Ausnahmeregelungen geschaffen werden, soweit bereits anderweitige Versorgungen bestehen.

Teil 8:

Vorschlag für ein Gesetz zur Errichtung einer Berufsbetreuerkammer

Erster Teil Allgemeine Vorschriften

§ 1 Errichtung einer Kammer für Berufsbetreuer

(1) ¹Es wird eine Kammer für die Berufsbetreuer errichtet. ²Sie führt die Bezeichnung „Berufsbetreuerkammer“.

(2) ¹Die Kammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin. ²Sie besitzt Dienstherrnfähigkeit und führt ein Dienstsiegel.

§ 2 Kammermitglieder

(1) ¹Kammermitglied ist, wer als Berufsbetreuer Vergütungen nach dem Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern vom 21. April 2005 (BGBl. I S 2005) bezieht.

(2) ¹Personen, die einen Beruf nach Absatz 1 nicht mehr ausüben, sind weiterhin Kammermitglieder, sofern sie nicht schriftlich gegenüber der Kammer auf ihre Mitgliedschaft verzichteten. ²Die Kammermitgliedschaft endet mit dem Zugang der Verzichtserklärung.

§ 3 Vorübergehende und gelegentliche Berufsausübung im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs

(1) ¹Personen, die

1. als Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder eines durch Abkommen gleichgestellten Staates oder

2. als Staatsangehörige eines Drittstaates, die wegen besonderer persönlicher Merkmale hinsichtlich der Anerkennung von Ausbildungsnachweisen nach dem Recht der Europäischen Union gleichzustellen sind,

in einem in Nummer 1 genannten Staat zur Ausübung den in § 2 Abs. 1 genannten Beruf rechtmäßig niedergelassen sind und ihren Beruf im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs nur vorübergehend und gelegentlich in Niedersachsen ausüben, sind nicht Kammermitglieder. ²Der vorübergehende und gelegentliche Charakter der Berufsausübung wird insbesondere anhand von Dauer, Häufigkeit, regelmäßiger Wiederkehr und Kontinuität der Berufsausübung in Deutschland beurteilt.

(2) ¹Personen nach Absatz 1 haben die Berufspflichten, die sich aus § 24 oder aus der Berufsordnung (§ 25) ergeben. ²§ 26 gilt entsprechend.

§ 4 Freiwilliger Beitritt

¹Weitere Personen, die in Deutschland in der rechtlichen Betreuung tätig sind können der Kammer freiwillig beitreten, sofern die Kammersatzung dies vorsieht. ²Freiwillig beigetretene Personen leisten Beiträge nach Maßgabe der Beitragsordnung (§ 8 Abs. 1); im Übrigen sind sie nicht Kammermitglieder im Sinne dieses Gesetzes. ³Sie können jedoch die Informations- und Beratungsangebote der Kammer nach Maßgabe dieses Gesetzes in Anspruch nehmen. ⁴Die Kammer kann einen Beirat der freiwillig beigetretenen Personen einrichten, der die Organe der Kammer zu den beruflichen Angelegenheiten der freiwillig beigetretenen Personen berät.

§ 5 Melde- und Auskunftspflichten

(1) Jedes Kammermitglied ist unter Vorlage geeigneter Nachweise verpflichtet, der Kammer innerhalb eines Monats Beginn, Beendigung und wesentliche Veränderungen in der Berufsausübung sowie das Vorliegen sonstiger Umstände zu melden, die die Kammermitgliedschaft nach § 2 Abs. 1 berühren.

(2) ¹Jedes Kammermitglied ist verpflichtet, der Kammer auf Anforderung die sonstigen Auskünfte zu erteilen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. ²Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit der im öffentlichen Dienst stehenden Kammermitglieder bleibt unberührt. ³Eine Auskunftspflicht besteht nicht, wenn sich das Kammermitglied durch die Auskunft der Verfolgung wegen einer mit Strafe oder Geldbuße bedrohten Handlung oder einem Disziplinarverfahren oder einem Verfahren nach § 26 aussetzen würde.

(3) Die Kammer regelt das Nähere zum Meldeverfahren und zu den Auskunftspflichten in einer Melde- und Auskunftsordnung.

(4) Zur Durchsetzung der Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 kann die Kammer unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Kammermitglieds nach vorheriger schriftlicher Androhung, auch wiederholt, ein Zwangsgeld bis zu 2 500 Euro festsetzen.

§ 6 Kammersatzung

¹Die Kammer gibt sich eine Satzung (Kammersatzung), in der das Nähere zu regeln ist über

1. die Aufgaben ihrer Organe,
2. die Bildung sowie die Rechte und Pflichten von Gruppen, zu denen sich Mitglieder der Kammerversammlung zusammenschließen (§ 16),
3. die Größe, die Einberufung und das Verfahren der Ausschüsse der Kammerversammlung (§ 17 Abs. 1 und 2),
4. die Einberufung der Sitzungen der Kammerversammlung und deren Beschlussfassung (§ 18),
5. die Bekanntmachung von Satzungen und Beschlüssen (§ 19 Abs. 2),
6. die Wahl des Vorstandes (§ 20) und dessen Beschlussfassung.

²Sofern die Kammer von der Möglichkeit des § 4 Satz 1 Gebrauch macht, regelt sie in der Kammersatzung auch das Nähere über den freiwilligen Beitritt. ³Andere für die Kammer wesentliche Fragen können in der Kammersatzung geregelt werden.

§ 7 Finanzwesen

(1) ¹Die Kammer regelt ihr Haushaltswesen durch eine Haushalts- und Kassenordnung. ²Diese hat die gesetzlichen Vorschriften über das Haushaltswesen des Landes sinngemäß zu übernehmen. ³Abweichungen mit Rücksicht auf die Organisation und die Bedürfnisse der Kammer sind zulässig, soweit die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung nicht gefährdet werden, das Haushaltsbewilligungsrecht der Kammerversammlung gewahrt wird und die Haushaltsführung für die Kammermitglieder ausreichend durchschaubar ist.

(2) Überplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungen, die 20 Prozent des Ausgabenansatzes oder des Betrages der Verpflichtungsermächtigung überschreiten, sowie außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungen, die 5 Prozent der Summe der Ausgabenansätze des Haushalts überschreiten, bedürfen der Einwilligung der Kammerversammlung.

(3) ¹Der Jahresabschluss muss den Vermerk einer Wirtschaftsprüferin, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufweisen, mit dem bestätigt wird, dass der Jahresabschluss den rechtlichen Vorschriften entspricht. ²Der Vermerk soll sich auch auf die Buchführung und die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erstrecken. ³§ 111 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung bleibt unberührt.

§ 8 Beiträge, Kosten

(1) ¹Die Kammer erhebt zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben (§ 9) aufgrund einer Beitragsordnung Beiträge von den Kammermitgliedern, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen.

(2) ¹Die Kammer erhebt, soweit sie Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt, Kosten (Gebühren und Auslagen) für

- 1.Amtshandlungen,
- 2.die Benutzung von Einrichtungen und Gegenständen sowie
- 3.sonstige Leistungen, die nicht Amtshandlungen sind.

²Die Kammer bestimmt die einzelnen gebührenpflichtigen Tatbestände sowie die Höhe der Gebühren in einer Gebührenordnung. ³Die Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes des Bundes gelten entsprechend.

(3) ¹Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, die zur Zahlung von Beiträgen oder Gebühren oder zur Erstattung von Auslagen verpflichten, richtet sich nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes (BVwVG).

Zweiter Teil Aufgaben

§ 9 Aufgaben

Es ist Aufgabe der Kammer,

- 1.im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit gemeinsame berufliche Belange der Kammermitglieder wahrzunehmen,
- 2.die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Berufsausübung der Kammermitglieder, insbesondere durch die Erarbeitung von Empfehlungen, zu fördern,
- 3.die Berufspflichten der Kammermitglieder nach Maßgabe dieses Gesetzes zu regeln, deren Erfüllung durch die Kammermitglieder und die in § 3 Abs. 1 Satz 1 genannten Personen zu überwachen und die Kammermitglieder in Fragen der Berufsausübung zu beraten,
- 4.die Weiterbildung der Kammermitglieder nach Maßgabe dieses Gesetzes zu regeln,
- 5.auf die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern sowie zwischen ihnen und freiwillig beigetretenen Personen oder zwischen ihnen und Dritten, die aus der Berufsausübung entstanden sind, hinzuwirken,
- 6.in allen Angelegenheiten, die die Berufsausübung der Kammermitglieder betreffen,
 - a)Behörden und Gerichten Gutachten zu erstatten oder Gutachterinnen und Gutachter zu benennen,
 - b)Behörden bei ihrer Verwaltungstätigkeit und in Fragen der Gesetzgebung zu beraten und zu unterstützen,

c) die freiwillig beigetretenen Personen sowie Dritte zu informieren und zu beraten,

7. die Betreuungsbehörde und zuständigen Gerichte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

§ 10 Ethikkommission

(1) ¹Die Kammer richtet zur Beratung ihrer Mitglieder, ihrer Organe, der freiwillig beigetretenen Personen sowie anderer Stellen in berufsethischen Fragen eine Ethikkommission ein. ²Die Ethikkommission ist mindestens zur Hälfte mit Frauen zu besetzen. ³Die Mitglieder der Ethikkommission werden ehrenamtlich tätig; sie sind nicht weisungsgebunden. ⁴Ein Mitglied der Ethikkommission führt ihren Vorsitz.

(2) ¹Die Kammer regelt durch Satzung

1. das Nähere über die Aufgaben der Ethikkommission,
2. die Voraussetzungen für deren Tätigkeit sowie das Verfahren,
3. die Zusammensetzung der Ethikkommission unter Berücksichtigung der Vorgabe des Absatzes 1 Satz 2,
4. die Anforderungen an die Sachkunde, die Unabhängigkeit und die Pflichten der Mitglieder,
5. die Geschäftsführung,
6. die Aufgaben des der Ethikkommission vorsitzenden Mitglieds,
7. die Entschädigung der Mitglieder.

²Andere für die Ethikkommission wesentliche Fragen kann die Kammer durch Satzung regeln.

Dritter Teil Organe

§ 11 Kammerversammlung und Vorstand

(1) Organe der Kammer sind die Kammerversammlung und der Vorstand.

(2) Die Mitglieder der Organe werden ehrenamtlich tätig.

(3) ¹Die Mitglieder der Organe haben über die ihnen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren; dies gilt auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit. ²Die Mitglieder der Organe dürfen ihre Kenntnis der Angelegenheiten, die nach Satz 1 geheim zu halten sind, nicht unbefugt verwerten. ³Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. ⁴Die Mitglieder der Organe dürfen ohne Genehmigung über Angelegenheiten, über die sie nach Satz 1 Verschwiegenheit zu wahren haben, weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. ⁵Über die Erteilung der Genehmigung entscheidet der Vorstand; im Übrigen bleibt § 84 Abs. 3 und 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) unberührt.

§ 12 Ehrenamt und Entschädigung

Für die ehrenamtliche Tätigkeit in den Organen und die Entschädigung gelten die §§ 83 bis 85 VwVfG.

§ 13 Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung

(1) ¹Die Mitglieder der Kammerversammlung werden in unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf fünf Jahre gewählt. ²Gewählt wird durch Briefwahl aufgrund von Listen- und Einzelwahlvorschlägen in Wahlgruppen.

(2) ¹Die Wahlperiode beginnt mit dem Zusammentritt der Kammerversammlung und endet mit dem Zusammentritt der nächsten Kammerversammlung. ²Die Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung findet frühestens 56 und spätestens 59 Monate nach Beginn der Wahlperiode statt; im Fall einer Auflösung ist binnen vier Monaten neu zu wählen.

(3) ¹Für je 1 500 wahlberechtigte Kammermitglieder (Bezugsgröße) ist ein Mitglied zur Kammerversammlung zu wählen, insgesamt jedoch höchstens 60 Mitglieder (Höchstzahl). ²Würde bei Zugrundelegung der Bezugsgröße nach Satz 1 die Höchstzahl nicht eingehalten, so ist die Bezugsgröße so zu erhöhen, dass die Höchstzahl nicht überschritten wird. ³Die Anzahl der in einer Wahlgruppe zur Kammerversammlung zu wählenden Mitglieder ergibt sich aus der Teilung der Anzahl der in dieser Wahlgruppe wahlberechtigten Kammermitglieder durch die Bezugsgröße nach Satz 1 oder die erhöhte Bezugsgröße nach Satz 2. ⁴Das Ergebnis nach Satz 3 ist bei einem verbleibenden Bruchteil über 0,5 aufzurunden. ⁵In diesem Fall wird die Mitgliederzahl der Kammerversammlung auch dann erhöht, wenn die Höchstzahl überschritten ist.

(4) ¹Wahlberechtigt sind die Kammermitglieder. ²Nicht wahlberechtigt sind Kammermitglieder,

1. denen durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidung das Recht aberkannt worden ist, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen,

2. die aufgrund einer Anordnung nach § 63 des Strafgesetzbuchs in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

(5) ¹Wählbar sind die Kammermitglieder. ²Nicht wählbar sind Kammermitglieder,

1. die nach Absatz 4 Satz 2 nicht wahlberechtigt sind,

2. die infolge rechtskräftiger Verurteilung die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden oder Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, verloren haben oder

3. die bei der Kammer beschäftigt sind.

(8) ¹Jedes Kammermitglied kann einen Listenwahlvorschlag oder einen Einzelwahlvorschlag einreichen. ²In Listenwahlvorschlägen sind mindestens zur Hälfte Frauen zu benennen. ³Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 40 Wahlberechtigten unterschrieben sein.

(9) Die Kammerversammlung tritt spätestens zwei Monate nach der Wahl zusammen.

(10) ¹Verliert ein Mitglied der Kammerversammlung die Wählbarkeit, so scheidet es aus der Kammerversammlung aus. ²An seine Stelle tritt ein Ersatzmitglied ein; dies gilt auch, wenn ein Mitglied aus einem anderen Grund aus der Kammerversammlung ausscheidet.

§ 14 Wahlordnung

Das Nähere über die Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung regelt die Kammer in der Wahlordnung.

§ 15 Aufgaben der Kammerversammlung

¹Die Kammerversammlung beschließt über

1. die Satzungen der Kammer:

- a) Hauptsatzung der Kammer,
- b) Melde- und Auskunftsordnung,
- c) Haushalts- und Kassenordnung,
- d) Beitragsordnung,
- e) Gebührenordnung,
- f) Satzung für die Ethikkommission,
- g) Wahlordnung,
- h) Berufsordnung,
- i) Weiterbildungsordnung,

2. ihre Geschäftsordnung,

3. die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern der Kammer in Gremien,

4. die Feststellung des Haushaltsplans und die Aufstellung des Jahresabschlusses,

5. die Entlastung des Vorstandes,

6. alle sonstigen Angelegenheiten, die über die laufende Geschäftsführung hinausgehen.

²Die Kammerversammlung wählt die Mitglieder des Vorstandes und bestellt die Mitglieder der Ethikkommission einschließlich des der Ethikkommission vorsitzenden Mitglieds und seiner Stellvertretung.

§ 16 Bildung von Gruppen

Mindestens drei Mitglieder der Kammerversammlung können sich zu einer Gruppe zusammenschließen.

§ 17 Ausschüsse der Kammerversammlung, Entsendung in Gremien

(1) ¹Die Kammerversammlung kann für bestimmte Aufgabengebiete aus ihrer Mitte Ausschüsse bilden; für die Aufgabengebiete nach § 9 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 sowie für Finanz-, Beitrags- und Kostenangelegenheiten hat sie Ausschüsse zu bilden. ²Soweit Gruppen gebildet sind, benennt jede Gruppe so viele Mitglieder für die Ausschüsse, wie es ihrem Anteil an der Mitgliederzahl der Kammerversammlung entspricht; der Anteil wird nach dem Höchstzahlverfahren errechnet. ³Gruppen, die bei der Verteilung der Sitze eines Ausschusses nach Satz 2 unberücksichtigt bleiben, können je ein Mitglied mit beratender Stimme in den Ausschuss entsenden.

(2) ¹Die Ausschüsse bereiten die Beschlüsse der Kammerversammlung vor. ²Der Vorstand hat den Ausschüssen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

(3) Sind in ein Gremium mehrere Vertreterinnen oder Vertreter der Kammer zu entsenden, so gilt Absatz 1 Satz 2 entsprechend.

§ 18 Sitzungen der Kammerversammlung

(1) ¹Die Präsidentin oder der Präsident (§ 20 Abs. 2 Nr. 1) beruft die Sitzungen der Kammerversammlung ein, leitet diese, sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus. ²Eine Sitzung der Kammerversammlung ist auf Verlangen der Aufsichtsbehörde oder eines

Drittels der Mitglieder der Kammerversammlung unverzüglich einzuberufen. ³Zwischen der Bekanntgabe des Wahlergebnisses und dem Zusammentritt der neu gewählten Kammerversammlung dürfen Sitzungen der Kammerversammlung der vorangegangenen Wahlperiode nicht mehr stattfinden.

(2) Soweit die Kammersatzung nicht etwas anderes bestimmt, ist die Kammerversammlung beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel ihrer Mitglieder anwesend sind.

(3) ¹Die Kammerversammlung fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen, soweit nicht die Kammersatzung etwas anderes bestimmt. ²Bei Stimmengleichheit ist ein Antrag abgelehnt.

(4) ¹Kammermitglieder, die nicht Mitglieder der Kammerversammlung sind, sowie freiwillig beigetretene Personen können an den Sitzungen der Kammerversammlung als Zuhörende teilnehmen, sofern die Kammerversammlung nicht zum Schutz der berechtigten Interessen Dritter für einzelne Punkte der Tagesordnung Ausnahmen beschließt. ²Die Kammerversammlung kann die Teilnahme weiterer Personen als Zuhörende zulassen.

(5) ¹Die Präsidentin oder der Präsident kann ein Mitglied der Kammerversammlung bei ungebührlichem oder wiederholt ordnungswidrigem Verhalten in einer Sitzung von dieser Sitzung ausschließen. ²Auf Antrag des ausgeschlossenen Mitglieds der Kammerversammlung stellt diese in ihrer nächsten Sitzung fest, ob der Ausschluss berechtigt war.

§ 19 Genehmigung und Bekanntmachung von Satzungen und Beschlüssen

(1) Der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen

1. Satzungen vor ihrer Bekanntmachung und

2. Beschlüsse nach § 15 Nr. 4.

(2) ¹Satzungen und Beschlüsse nach § 15 sind im Mitteilungsblatt der Kammer oder im Internet bekannt zu machen. ²Die Bekanntmachung im Internet erfolgt durch Bereitstellung der Satzung oder des Beschlusses auf einer in der Kammersatzung bestimmten Internetseite der Kammer unter Angabe des Bereitstellungstages. ³Die Kammer hat in ihrem Mitteilungsblatt auf die Internetadresse, unter der die Bereitstellung erfolgt ist, nachrichtlich hinzuweisen. ⁴Im Internet bekannt gemachte Satzungen und Beschlüsse sind dort dauerhaft bereitzustellen und in der bekannt gemachten Fassung durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern. ⁵Die Bereitstellung im Internet darf nur auf einer ausschließlich in Verantwortung der Kammer betriebenen Internetseite erfolgen; die Kammer darf sich jedoch zur Einrichtung und Pflege dieser Internetseite eines Dritten bedienen. ⁶Die Satzung oder der Beschluss ist im Internet bekannt gemacht mit ihrer oder seiner Bereitstellung nach Satz 2.

(3) Den Kammermitgliedern ist auf Antrag Einsicht in den Haushaltsplan und den Jahresabschluss zu gewähren.

§ 20 Wahl der Mitglieder des Vorstandes

(1) Die Kammerversammlung wählt für die Dauer ihrer Wahlperiode aus ihrer Mitte die Mitglieder des Vorstandes.

(2) Der Vorstand besteht aus

1. der Präsidentin oder dem Präsidenten,

2. einem Mitglied, das die Präsidentin oder den Präsidenten vertritt, und

3. fünf weiteren Mitgliedern.

(3) Wenn sich nicht genügend Mitglieder der Kammerversammlung um die Übernahme eines Vorstandsamtes bewerben, können auch Kammermitglieder zu Vorstandsmitgliedern gewählt werden, die nicht Mitglieder der Kammerversammlung sind.

(4) ¹Im Vorstand muss jede Wahlgruppe nach § 13 Abs. 6 durch mindestens ein Kammermitglied vertreten sein. ²Von den Vorstandsmitgliedern nach Absatz 2 Nrn. 1 und 2 muss mindestens ein Mitglied eine Frau sein und von den Vorstandsmitgliedern nach Absatz 2 Nr. 3 müssen mindestens zwei Mitglieder Frauen sein.

(5) Zum Mitglied des Vorstandes ist wählbar, wer nach § 13 Abs. 5 zur Kammerversammlung wählbar und nicht infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über sein Vermögen beschränkt ist.

(6) ¹Ist gegen ein Mitglied des Vorstandes die öffentliche Klage wegen einer Straftat erhoben worden, die bei einer Verurteilung zu einem Verlust der Fähigkeit führen kann, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, so übt dieses Mitglied sein Amt bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens nicht aus. ²Ist die Erlaubnis eines Mitglieds des Vorstandes zum Führen der Berufsbezeichnung aufgehoben worden, so übt dieses Mitglied sein Amt bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung nicht aus.

(7) ¹Verliert ein Mitglied des Vorstandes die Wählbarkeit nach Absatz 5, so scheidet es aus dem Vorstand aus. ²An seine Stelle wird ein neues Mitglied gewählt; dies gilt auch, wenn ein Mitglied aus einem anderen Grund aus dem Vorstand ausscheidet.

§ 21 Aufgaben des Vorstandes

(1) ¹Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte der Kammer. ²Er bereitet die Beratungen der Kammerversammlung vor und führt die von ihr gefassten Beschlüsse aus.

(2) Nach Ende der Wahlperiode der Kammerversammlung führt der Vorstand in seiner bisherigen Besetzung die Geschäfte bis zur ersten Sitzung des neu besetzten Vorstandes weiter.

§ 22 Vertretung der Kammer

(1) ¹Die Präsidentin oder der Präsident vertritt die Kammer gerichtlich und außergerichtlich. ²Sie oder er kann sich im Einzelfall auch durch ein anderes als das in § 20 Abs. 2 Nr. 2 genannte Vorstandsmitglied vertreten lassen.

(2) ¹Erklärungen, welche die Kammer verpflichten sollen, müssen von der Präsidentin oder dem Präsidenten oder von dem Mitglied des Vorstandes nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 sowie von einem weiteren Mitglied des Vorstandes in schriftlicher Form oder in elektronischer Form mit der dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur abgegeben werden. ²Satz 1 gilt nicht für die laufende Geschäftsführung.

§ 23 Sitzungen des Vorstandes

(1) ¹Die Präsidentin oder der Präsident beruft die Sitzungen des Vorstandes ein und leitet diese. ²Eine Sitzung des Vorstandes ist auf Verlangen eines Drittels seiner Mitglieder unverzüglich einzuberufen.

(2) § 18 Abs. 2 und 3 gilt entsprechend.

Vierter Teil Berufsausübung

§ 24 Berufspflichten

¹Die Kammermitglieder sind verpflichtet, ihren Beruf gewissenhaft auszuüben. ²Sie haben dabei insbesondere die Würde und das Selbstbestimmungsrecht der Betreuten zu respektieren und

ihre Leistungen dem allgemein anerkannten Stand praktischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse entsprechend zu erbringen. ³Die Kammermitglieder haben sich über die für die Berufsausübung geltenden Bestimmungen zu unterrichten und diese zu beachten. ⁴Sie haben sich so fortzubilden, dass sie mit der beruflichen Entwicklung so weit Schritt halten, wie dies für eine sichere und wirksame berufliche Leistung erforderlich ist. ⁵Die Kammermitglieder sind verpflichtet, mit anderen Kammermitgliedern sowie mit den Angehörigen anderer Berufsgruppen kollegial zusammenzuarbeiten.

§ 25 Berufsordnung, Maßnahmen der Kammer

(1) ¹Die Kammer regelt das Nähere zu den Berufspflichten nach § 24 in einer Berufsordnung. ²Soweit gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, kann die Kammer in der Berufsordnung für selbständig tätige Kammermitglieder weitere Berufspflichten zur sachlichen berufsbezogenen Information der Betreuten und ihrer Angehörigen regeln.

(2) Die Kammer kann gegenüber ihren Mitgliedern und den in § 3 Abs. 1 Satz 1 genannten Personen die Maßnahmen treffen, die zur Erfüllung von deren Berufspflichten erforderlich sind.

§ 26 Berufsvergehen

(1) ¹Die Kammer kann Verstöße von Kammermitgliedern gegen ihre Berufspflichten (Berufsvergehen) in einem Rügeverfahren ahnden. ²Im Rügeverfahren ist die Verwarnung oder die Verhängung eines Ordnungsgeldes bis zu 2 500 Euro unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Kammermitglieds zulässig. ³Die Kammer kann auch Berufsvergehen ahnden, die ehemalige Kammermitglieder während ihrer Mitgliedschaft in der Kammer begangen haben. ⁴Ein Rügeverfahren findet nicht statt, soweit wegen des Berufsvergehens ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden ist; die zuständige Disziplinarbehörde teilt der Kammer das Ergebnis der Ermittlungen sowie den Ausgang des Disziplinarverfahrens mit.

(2) ¹Der Bescheid, durch den das Kammermitglied verwarnt oder ein Ordnungsgeld verhängt wird, ist schriftlich zu erteilen, zu begründen und dem Kammermitglied zuzustellen. ²Für Einwendungen gegen den Bescheid ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

(3) ¹Im Übrigen gelten für die Durchführung des Rügeverfahrens die §§ (noch klären, auf welche Regelungen verwiesen wird) entsprechend.

Fünfter Teil Weiterbildung

§ 27 Weiterbildungsordnung

¹Soweit dies im Hinblick auf die wissenschaftliche Entwicklung und zur angemessenen Durchführung der rechtlichen Betreuung erforderlich ist, legt die Kammer in ihrer Weiterbildungsordnung die beruflichen Gebiete fest, in denen durch Weiterbildung besondere Kenntnisse erworben werden können.

§ 28 Zulassung von Weiterbildungsstätten

(1) Weiterbildungsstätten bedürfen einer Zulassung durch die Kammer, wenn sie Weiterbildungslehrgänge durchführen.

(2) Die Kammer regelt in ihrer Weiterbildungsordnung die Voraussetzungen für die Zulassung von Weiterbildungsstätten.

§ 29 Vorläufige Organe der Kammer

(1) ¹Die Geschäfte der Kammer werden bis zum erstmaligen Zusammentritt der Kammerversammlung von einem Errichtungsausschuss und dessen Vorstand als vorläufige Organe der

Kammer nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften geführt. ²Mit dem erstmaligen Zusammentritt der Kammerversammlung sind die vorläufigen Organe aufgelöst.

(2) ¹Die Aufsichtsbehörde bestellt innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes 20 Kammermitglieder zu Mitgliedern des Errichtungsausschusses. ²Dem Errichtungsausschuss müssen mindestens

1.sechs Kammermitglieder nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1,

2.acht Kammermitglieder nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und

3.zwei Kammermitglieder nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

angehören. ³Die Aufsichtsbehörde soll Vorschläge der bestehenden Berufs- und Fachverbände der Betreuer berücksichtigen. ⁴Sie bestellt für jedes Mitglied ein stellvertretendes Mitglied; Satz 2 gilt entsprechend.

(3) ¹Der Errichtungsausschuss wählt aus seiner Mitte die Mitglieder seines Vorstandes. ²Der Vorstand des Errichtungsausschusses besteht aus einer oder einem Vorsitzenden, einer oder einem stellvertretenden Vorsitzenden und drei weiteren Mitgliedern. ³Im Vorstand des Errichtungsausschusses soll jede Wahlgruppe nach § 13 Abs. 6 durch mindestens ein Kammermitglied vertreten sein.

§ 30 Aufgaben des Errichtungsausschusses, Verfahren

(1) ¹Der Errichtungsausschuss beschließt die Kammersatzung sowie die Melde- und Auskunftordnung, die Haushalts- und Kassenordnung, die Beitragsordnung, die Gebührenordnung und die Wahlordnung der Kammer. ²Er stellt den Haushaltsplan fest, den Jahresabschluss auf und entlastet den Vorstand. ³Der Errichtungsausschuss beschließt über alle sonstigen Angelegenheiten, die über die laufende Geschäftsführung seines Vorstandes hinausgehen.

(2) ¹Für den Errichtungsausschuss gelten § 7 Abs. 2, § 12 Abs. 2 und 3 sowie § 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 2, 3 und 5 entsprechend. ²Die Sitzungen des Errichtungsausschusses sind nicht öffentlich. ³Der Errichtungsausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 31 Aufgaben des Vorstandes des Errichtungsausschusses, Verfahren

¹Der Vorstand des Errichtungsausschusses hat die Aufgabe, die Kammermitglieder zu erfassen und in ein Wählerverzeichnis für die erstmalige Wahl zur Kammerversammlung aufzunehmen. ²Er führt die erstmalige Wahl der Mitglieder der Kammerversammlung nach § 13 und auf der Grundlage der vom Errichtungsausschuss beschlossenen Wahlordnung innerhalb von zwölf Monaten nach der Bestellung der Mitglieder des Errichtungsausschusses durch. ³Für den Vorstand des Errichtungsausschusses gelten § 12 Abs. 2 und 3, § 21 Abs. 1 sowie die §§ 22 und 23 entsprechend. ⁴Die oder der Vorsitzende fertigt die vom Errichtungsausschuss beschlossenen Satzungen aus. ⁵Diese werden nach ihrer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde von dieser im Niedersächsischen Ministerialblatt bekannt gemacht.

§ 32 Besondere Melde- und Auskunftspflichten

(1) ¹Die Kammermitglieder nach § 2 Abs. 1 übermitteln der Kammer während der Geschäftsführung der vorläufigen Organe folgende Angaben und Unterlagen:

1.Vor- und Familiennamen,

2.frühere Namen,

3.Geburtsdatum,

4.Geschlecht,

5. Dienst- und Privatanschrift,

6. Berufsbezeichnungen sowie

7. Nachweise der Erlaubnisse zum Führen der Berufsbezeichnungen.

²§ 5 Abs. 4 gilt entsprechend.

(2) ¹Der Errichtungsausschuss regelt das Nähere zum Verfahren der Übermittlung von Daten und Unterlagen nach den Absätzen 1 und 2 in der Melde- und Auskunftordnung. ²Der Vorstand des Errichtungsausschusses weist die Kammermitglieder in geeigneter Form auf deren Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 hin.

(3) Im Übrigen bleibt für die weitere Verarbeitung der nach den Absätzen 1 und 2 erhobenen Daten das Bundesdatenschutzgesetz unberührt.

Sechster Teil Aufsicht

§ 33 Aufsicht

(1) ¹Die Berufsbetreuerkammer steht unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucher. ²Sie erstreckt sich auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht, das für die Tätigkeit der Betreuerkammer maßgebend ist.

(2) Die Berufsbetreuerkammer hat der Aufsichtsbehörde oder ihren Beauftragten auf Verlangen alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Ausübung des Aufsichtsrechts auf Grund pflichtgemäßer Prüfung der Aufsichtsbehörde gefordert werden.

§ 34 Aufsichtsmittel

(1) ¹Wird durch das Handeln oder Unterlassen der Berufsbetreuerkammer das Recht verletzt, soll die Aufsichtsbehörde zunächst beratend darauf hinwirken, dass der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt. ²Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben. ³Die Verpflichtung kann mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden, wenn ihre sofortige Vollziehung angeordnet worden oder sie unanfechtbar geworden ist. ⁴Die Aufsicht kann die Zwangsmittel für jeden Fall der Nichtbeachtung androhen.

(2) ¹Die Aufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Selbstverwaltungsorgane zu Sitzungen einberufen werden. ²Wird ihrem Verlangen nicht entsprochen, kann sie die Sitzungen selbst anberaumen und die Verhandlungen leiten.

Teil 9: Zusammenfassende Thesen

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung lassen sich in den folgenden Thesen zusammenfassen:

I. Bestandsaufnahme zum geltenden Berufsrecht der Berufsbetreuer

1. Der Beruf des Berufsbetreuers wird von der Rechtsprechung als gewerbliche Tätigkeit qualifiziert.
2. Neben den allgemeinen berufsbezogenen Regelungen der Gewerbeordnung unterliegt die Berufsausübung den Regelungen der §§ 1897 ff. BGB.
3. Der Berufszugang wird am Maßstab einer allgemeinen Zuverlässigkeitsprüfung durch das zuständige Betreuungsgericht bei der erstmaligen Bestellung im Gerichtsbezirk gewährt.
4. Auch die Aufsicht über die Berufsausübung erfolgt durch das zuständige Gericht nach den allgemeinen Maßgaben des § 1837 Abs. 2 BGB.
5. Insgesamt handelt es sich um ein fragmentiertes Berufsrecht.

II. Defizite und gesetzgeberischer Handlungsbedarf

6. Für die berufliche Betätigung der Berufsbetreuer fehlt es an angemessenen und transparenten Anforderungen an die Sachkunde und Qualifikation.
7. Das gleiche gilt in Bezug auf die Weiterbildung.
8. Im Vergleich zu ähnlich bedeutsamen beruflichen Betätigungen ist eine unzureichende Reglementierung und damit verbunden ein unzureichender Schutz der berechtigten Interessen der Betreuten zu konstatieren.

III. Errichtung einer Berufsbetreuerkammer als Instrument der Qualitätsverbesserung

9. Neben der Fortentwicklung der gesetzlichen Vorgaben für die Zulassung zur Betätigung als Berufsbetreuer im BGB stellt die Errichtung einer Berufsbetreuerkammer mit Regelungs- und Aufsichtsbefugnissen im Bereich des Berufsrechts ein sinnvolles und wirksames Instrument der Qualitätsverbesserung dar.
10. Für die Errichtung einer Betreuungskammer besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der

Bund könnte demnach eine Betreuerkammer errichten; die Länder sind dazu befugt, solange und soweit der Bund keine entsprechende Regelung getroffen hat.

11. Verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, das Berufsrecht der Betreuer im Sinne einer Qualitätssicherung zu verbessern, so kann er im Zusammenhang damit auch eine Berufskammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft gründen. Die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Anforderungen wären erfüllt, weil eine solche Kammergründung einem legitimen Zweck dient und für die Zweckverwirklichung erforderlich wäre.
12. Vorzugswürdig wäre in einem solchen Fall die Errichtung einer bundesweit zuständigen Kammern, die regionale Geschäftsstellen unterhalten kann.
13. Wesentliche Kammeraufgaben wären in seinem solchen Fall:
 - Erlass einer die gesetzlichen Regelungen konkretisierenden Berufsordnung, die für alle Kammermitglieder verbindlich ist.
 - Mitwirkung an der beruflichen Bildung und Qualitätssicherung durch entsprechende Bildungsangebote sowie ggf. Kontrollmaßnahmen.
 - Beratung von Behörden und Gerichten.
 - Vertretung der Interessen des Berufsstandes gegenüber staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit.
14. Die Errichtung eines Versorgungswerkes durch den Bundesgesetzgeber würde von der bisherigen Staatspraxis, bei der die Versorgungswerke durch den Landesgesetzgeber errichtet werden, abweichen. Sie wäre zudem wegen der damit verbundenen Schwächung der gesetzlichen Rentenversicherung schwer durchzusetzen. Erfolgreicher könnte der Versuch sein, die Mitgliedschaft in bestehenden regionalen Versorgungseinrichtungen der Rechtsanwälte anzustreben.

Halle, den 8.02.2018



Prof. Dr. Winfried Kluth