

Betreuung als anerkannte Profession

Der Weg zur Verkammerung

Winfried Kluth

Ein Blick auf die rechtliche Ausgangslage

Die Übernahme der Aufgabe eines Betreuers bzw. einer Betreuerin gehört nach deutschem Recht zu den besonderen staatsbürgerlichen Pflichten und ist grundsätzlich als ehrenamtliche Tätigkeit unentgeltlich durchzuführen. Die Betreuung kann aber auch durch Vereine oder beruflich wahrgenommen werden. Dies führt zur Figur des Berufsbetreuers/der Berufsbetreuerin, die u. a. in § 1836 Abs. 2 BGB ihren besonderen gesetzlichen Ausdruck findet. Das breite Spektrum der rechtlich zulässigen und gesetzgeberisch gewollten Formen der Wahrnehmung einer Betreuung hat zur Folge, dass es für diesen, für die Betroffenen und die Allgemeinheit höchst bedeutsamen Betätigungsbereich, kein ausdifferenziertes Berufsrecht gibt. Vielmehr lassen sich aus den gesetzlichen Regelungen des BGB nur allgemeine Pflichten an die Wahrnehmung der Betreuung ableiten, die zugleich Eckpunkte eines impliziten Berufsrechts darstellen.

Die Leitvorstellung des Gesetzes, dass Betreuung ganz überwiegend ehrenamtlich in familiären Zusammenhängen ausgeübt wird, wurde durch die deutliche Zunahme des Betreuungsbedarfs falsifiziert. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung gibt es immer mehr betagte Menschen ohne Verwandtschaft im engeren Umfeld, so dass der Rückgriff auf professionelle Betreuer/innen deutlich zugenommen hat. Zudem gibt es auch weitere gesellschaftliche Gruppen, die einen Betreuungsbedarf haben. Dies sind zum Beispiel Menschen mit Psychosen, Demenz, Verhaltensstörungen, hirnanorganischen Schäden, neurologischen Erkrankungen sowie Personen unter Alkohol- und Drogenmissbrauch und Komapatient/innen (BdB 2009). Daraus geht auch hervor, dass die Betreuungstätigkeit 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/innen nicht länger vom »Zufall« des jeweiligen Kenntnisstandes sowie der eigeninitiativen Weiterbildungsinteressen abhängen. Vielmehr steht ihnen ein Anspruch auf ein gesetzlich garantiertes Mindestqualifikationsniveau zu. 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 unterstützend auf das Betreuungsrecht auswirkt (Bundesregierung 2011). Dem Anliegen der Verbesserung der Qualität der Betreuung widmen sich seit vielen Jahren insbesondere die Berufsverbände der Betreuung, die auf Bundesebene im Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e. V. einerseits und im Bundesverband freier Berufsbetreuer e. V. andererseits organisiert sind.

Die derzeitige Berufsorganisation

Mangels einer gesetzlich geregelten Berufsorganisation hat sich der Berufsstand der Berufsbetreuer/innen selbst in privaten Berufsverbänden auf regionaler und Bundesebene organisiert. Der Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e. V. (BdB) 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. Der BdB hat in den letzten Jahren zahlreiche 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 Berufsleitlinien und die Berufsethik nebst in Entwicklung befindlichen Standards für spezielle Aufgabenkreise der Betreuung,
- die Methodik des Betreuungsmanagements, die auf der Basis des Case-Managements einen wissenschaftlich fundierten Rahmen für die Berufsausübung vermittelt,

- das Institut für Innovation und Praxistransfer in der Betreuung (ipb), das im Jahr 2016 als gGmbH ausgegründet wurde.

Der BdB hat überdies in einer nicht datierten Stellungnahme Forderungen zur »Professionalisierung« des Berufsbildes der Berufsbetreuer/innen formuliert. 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 (Transparency International 2013). 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 weist Transparency International darauf hin, dass die Berufsaufsicht durch die Rechtspfleger/innen mangelhaft ist, da diese pro Person für 700 bis 1000 Verfahren zuständig und damit überfordert sind.

Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Berufsorganisation

Neben den an den Bundesgesetzgeber adressierten Forderungen zur Weiterentwicklung des materiellen Berufsrechts sowie der Vergütungsregelungen gehört es zur deutschen Regelungstradition der gesellschaftlich besonders relevanten (frei-)beruflichen Dienstleistungen, dass die Berufsträger/innen zugleich gesetzliche Pflichtmitglieder einer Berufskammer sind. Eine solche wirkt an der Konkretisierung des Berufsrechts, der Berufsaufsicht sowie der Qualitätssicherung mit und vertritt zudem die Interessen des Berufsstandes.

In der Gründung einer solchen Berufskammer kommt – historisch und aktuell – ein besonderes öffentliches Interesse an den Dienstleistungen

zum Ausdruck, die durch die Berufsträger/innen 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/innen besonders wichtig ist, weshalb auch von Vertrauensberufen gesprochen wird (HOMMERICH 2013).

Das Konzept der Vertrauensberufe beantwortet einerseits die in den Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip verankerten Belange des Verbraucherschutzes. Andererseits konkretisiert es 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 Gewährleistungsverantwortung die u. a. darauf gerichtet ist, eine Mindestqualität der erbrachten Dienstleistungen durch rechtliche Vorgaben abzusichern.

Das Bundesverfassungsgericht hat 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) die große gesellschaftliche Bedeutung der Betreuungstätigkeit – unabhängig von der Art und Weise ihrer Wahrnehmung – hervorgehoben. In der Entscheidung führt das Bundesverfassungsgericht u. a. aus: »Andererseits gehören aber Errichtung und Verwaltung von Vormundschaften zu den obersten Aufgaben der staatlichen Wohlfahrtspflege, deren Anlaß und Grundlage das öffentliche Interesse an der Fürsorge für den schutzbedürftigen Einzelnen ist (BVerfGE 10, 302 [311]).« (BVerfGE 54, 251, 268 f.)

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

Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Kammergründung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegt die Errichtung einer Kammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft spezifischen grundrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. 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 größere Gestaltungsspielräume eröffnende allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen ist.

Voraussetzung für die Errichtung einer Kammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft ist demnach, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt. 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. Bei der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem Staat ein weites Ermessen zu. 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.

Zweck einer Betreuerkammer

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 wichtige Aufgaben im Bereich Qualitätssicherung zuzuweisen.

Das Ziel, für einen schon nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 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. Der Gesetzgeber ist auch berechtigt, die Überwachung der Berufsausübung durch die Berufsbetreuer/innen 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. Dies zeigen rechtstatsächlich bereits die bestehenden Regelungen zu anderen Berufskammern, denen Aufgaben im Bereich der Berufszulassung, der Berufsaufsicht und der Qualitätssicherung übertragen worden sind.

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.

Erforderlichkeit der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft

Unter Beachtung dieser Voraussetzung erweist sich 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/innen 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 (KLUTH 1997 b, 48 ff.). 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.« (BVerfG NVwZ 2002, 335 (337)).

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/in zu qualifizieren ist und damit dem Berufsrecht unterliegt und der Kammer angehört.

Unter der Voraussetzung, dass zugleich mit der Errichtung einer Kammer das Berufsrecht fortentwickelt und der Kreis der Berufsbetreuer/innen 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.

Organisationsmodelle einer Betreuerkammer

Ein Blick auf die bestehenden bundesgesetzlich geregelten Berufskammern lässt verschiedene Typen der organisatorischen Umsetzung erkennen (KLUTH 1997a, 91 ff.). Dabei kommt vor allem der Mitgliederzahl eine prägende Bedeutung zu. Im Bereich der Rechtsanwält/innen sieht die Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) wegen der großen Zahl der Berufsträger/innen (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/innen 21 Notarkammern, die ebenfalls regional verfasst sind und in den meisten Fällen für ein ganzes Bundesland zuständig sind. Im Bereich der Steuerberater/innen mit ca. 84.000 Berufsträger/innen sind die Organisationsstrukturen weitgehend mit den Notarkammern identisch. Für alle drei Kammern gibt es jeweils eine als Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasste Bundeskammer, die u. a. für den Erlass einer Berufsordnung zuständig ist. Für die Wirtschaftsprüfer/innen mit ca. 20.000 Berufsträger/innen hat der Gesetzgeber eine bundesweit zuständige Kammer mit regionalen Geschäftsstellen errichtet.

Damit lassen sich zwei Organisationsmodelle erkennen:

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

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

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 Psychotherapeutenkammer per Staatsvertrag errichtet wurde.

Vorzugswürdiges Organisationsmodell für eine Betreuerkammer

Für eine mögliche Betreuerkammer dürfte aus Gründen der Kosten und des einheitlichen Auftretens das Modell der Wirtschaftsprüferkammern, d. h. einer bundesweit zuständigen Kammer, die ggf. regionale Geschäftsstellen unterhält, 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 um 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. Von grundlegender Bedeutung für die Gründung einer Berufskammer ist die genaue Bestimmung der Mitglieder. In der Regel wird dabei an das Berufsrecht, d. h. die Zulassung zu einem bestimmten Beruf (als Rechtsanwalt, Ärztin, Wirtschaftsprüfer) angeknüpft. Vorliegend gibt es in den einschlägigen Regelungen des BGB zwar einerseits das schwach ausgeprägte Berufsbild Berufsbetreuer/in. 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. Dies ist vor dem Hintergrund der vorstehend skizzierten Bedeutung der Betreuungstätigkeit für den Einzelnen und das Gemeinwesen in der Nähe einer verfassungsrechtlichen Handlungspflicht zu verorten.

Vor dem Hintergrund, dass ein nicht unerheblicher Teil der Berufsbetreuer/innen als Rechtsanwalt bzw. Rechtsanwältin tätig ist und damit bereits Mitglied in einer Rechtsanwaltskammer ist, stellt sich 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 Rechtsanwältin und Steuerberaterin tätig ist.

Innere Organisationsstruktur einer Betreuerkammer

Als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt sind Berufskammern auf eine ausreichende externe und interne demokratische Legitimation angewiesen (KLUTH 1997 a, 458 ff.).

Die externe demokratische Legitimation erfolgt durch das Errichtungsgesetz. Es muss zu diesem Zweck die wesentlichen Organisationsstrukturen, insbesondere die Mitgliedschaft und Organe, 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.

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.

Hauptorgan einer Kammer ist die Vertreterversammlung, die durch alle Mitglieder direkt gewählt wird. Diese tritt mehrmals im Jahr zusammen und ist für die Entscheidung grundlegender Fragen zuständig. Damit ist der Vorteil verbunden, dass wegen der stabilen Zusammensetzung des Organs aufgrund einer Teilnahmepflicht eine höhere Sachkunde erworben, Fraktionen gebildet und arbeitsteilig vorgegangen werden kann.

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. Die Arbeit der ehrenamtlich tätigen Leitungsorgane wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt, deren Leitung einer Geschäftsführung übertragen werden kann. Es ist aber auch möglich, dass diese Leitungsfunktion dem Präsidenten/der Präsidentin 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.

Hinweise zur Gründungsphase

Sollte der Gesetzgeber die Gründung einer Betreuerkammer beschließen, 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.

Aufgaben einer Betreuerkammer

Die Aufgaben von Berufskammern lassen sich grob in die folgenden Bereiche 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.

Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Kernaufgaben einer möglichen Betreuerkammer identifizieren. Sie sollte zwingend 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.

Der Erlass einer Berufsordnung als Kammersatzung ist nach heutigem Erkenntnisstand eine Form delegierter Rechtsetzung und damit auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage angewiesen (grundlegend

BVerfGE 33, 125 ff.). Es bedarf deshalb eines Berufsgesetzes, das eine solche Regelung enthält. Da dieses nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist, kann insoweit nur pauschal darauf verwiesen werden, dass dabei die verfassungs- und unionsrechtlichen 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. Als Sanktionsinstrument wird in der Regel ein Rügerecht vorgesehen. Zur näheren Ausgestaltung kann exemplarisch auf die Regelungen in der Bundesrechtsanwaltsordnung verwiesen werden.

»§ 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, § 115 b 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 Berufsgerichtsbarkeit geben soll, oder ob dafür die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig sein soll, steht im Ermessen des Gesetzgebers.

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/innen gelten und welche besonderen Vorschriften nur von Berufsbetreuer/innen zu beachten sind.

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. Pflichtige Regelungen bedürfen in beiden Bereichen einer gesetzlichen Grundlage.

Die Einrichtung einer Streitschlichtungs- oder Schiedsstelle, die Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern sowie Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern und Auftraggebern schlichtet, gehört inzwischen zum Aufgabenspektrum der meisten Berufskammern, ebenso berufsbezogene Beratung und Dienstleistungen.

Finanzierung einer Kammer

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

Kammerbeiträge werden von der Rechtsprechung als Abgaben im Rechtssinne qualifiziert und dabei der Abgabenform der Vorzugslasten zugeordnet. Rechtfertigungsgrund für die Beitragserhebung ist somit der Vorteil, der den Mitgliedern durch die Kammerarbeit entsteht. 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 konkreten Dienstleistungen zu unterscheiden.

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; zweitens der leistungsabhängige Beitrag, bei dem die Beitragshöhe an den Ertrag

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

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 sind und wie hoch das Grundniveau des durchschnittlichen Einkommens ist. Bei einer vergleichsweise großen Homogenität der Leistungsfähigkeit sind Kopfbeiträge vorzugswürdig, da sich der Verwaltungsmehraufwand für die Bestimmung unterschiedlich hoher Beiträge nicht »lohnt«.

Die Bestimmung der Beitragshöhe kann nur in Abhängigkeit von verschiedenen Grundentscheidungen erfolgen, die hier lediglich 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. Gilt es, den Beitrag niedrig zu halten, 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.

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 gesetzliche Vorgaben bestehen (Standards), kann die Kammer nur durch eine effiziente Organisation Kosten einsparen und Beiträge niedrig halten. Darüber hinaus muss die Vertreterversammlung 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.

Ausblick

Wie die vorstehenden Überlegungen zeigen sollten, erweist es sich aus der Perspektive des Berufsstandes in mehrfacher Hinsicht als sinnvoll, neben einem differenzierteren Berufsrecht auch eine eigene Berufskammer

anzustreben. Diese eröffnet weitergehende Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte und sichert zugleich eine ausgewogene Gesamtinteressenvertretung gegenüber dem Gesetzgeber ab. Zudem können Aufgaben der Berufsaufsicht und der beruflichen Bildung auf diesem Weg unter Einbeziehung des Sachverständes der Berufsträger/innen wahrgenommen werden. Die Berufsbetreuer/innen sind überdies derzeit nicht der einzige Berufsstand, der sich um ein differenziertes Berufsrecht und eine Berufskammer bemüht. Auch Hebammen und Insolvenzverwalter/innen diskutieren vor einem ähnlichen Hintergrund eine Kammergründung. Nicht zuletzt daran wird deutlich, dass dieses im 19. Jahrhundert entwickelte Gestaltungsmodell nach wie vor attraktiv und leistungsfähig ist.

Literatur

- BdB (Hrsg.) (2009): Professionelle Berufsbetreuung – Standortbestimmung zwei Jahre nach Inkrafttreten des 2. BtÄndG, argumente Bd. 7, Köln.
- Bundesregierung (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger u. a. v. 1.04.2011, BT-Drucks. 17/5323.
- HOMMERICH, C. (2013): Vertrauen in Kammern, in: KLUTH (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2012, 2013, S. 41 ff.
- KLUTH, W. (1997a): Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz. Tübingen
- KLUTH, W. (1997b): Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, Köln.
- Transparency International (2013): https://www.transparency.de/2013-08-13_Studie-Transparenzm.2343.0.html

Winfried Kluth

Korrespondenzadresse: winfried.kluth@jura.uni-halle.de