

# Plädoyer für eine Berufsgerichtsbarkeit für die verkammerten Berufe

## 20 Thesen für eine Neuordnung der Berufsgerichtsbarkeit\*

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig

Der Rechtsschutz für die Berufsträger der verkammerten Freien Berufen ist zersplittert. Das gilt sowohl für Disziplinar- als auch für Verwaltungssachen. Zum Teil wirken Berufsträger als ehrenamtliche Richter mit (so bei Anwälten), zum Teil nicht (so bei Wirtschaftsprüfern). Mit den Anwaltsgerichten bei den Rechtsanwaltskammern gibt es sogar echte Berufsgerichte als Sondergerichte. Der Autor wirbt für eine völlige Neuordnung der Berufsgerichtsbarkeit bei den verkammerten Berufen. Sein Vorschlag: Eine einheitliche Berufsgerichtsbarkeit – bei der die Berufsrichter durch ehrenamtliche Richter aus dem jeweils betroffenen Beruf unterstützt werden.

### I. Was sind Berufsgerichte?

- *These 1:* Unter Berufsgerichten werden im Folgenden Gerichte verstanden, die zur Entscheidung in berufsrechtlichen Angelegenheiten von Angehörigen der Freien Berufe zuständig und mit Blick hierauf nach Gerichtsverfassung und Verfahrensordnung besonders organisiert sind.
- *These 2:* Es ist zwischen echten und unechten Berufsgerichten zu unterscheiden. Träger echter Berufsgerichte sind die berufsständischen Kammern (wie zum Beispiel bei den Anwaltsgerichten). Träger unechter Berufsgerichte ist der Staat (wie zum Beispiel bei Anwaltsgerichtshöfen). Echte Berufsgerichte sind Sondergerichte im Sinne von Art. 101 Abs. 2 GG; sie üben mittelbar-staatliche Gerichtsbarkeit aus. Unechte Berufsgerichte sind besonders besetzte Spruchkörper der staatlichen Gerichte; sie üben unmittelbar-staatliche Gerichtsbarkeit aus.

### II. Warum Berufsgerichte?

- *These 3:* Die Freien Berufe sind besonders reglementiert. Das ist gerechtfertigt, weil zum einen an ihren Dienstleistungen ein besonderes öffentliches Interesse besteht und weil zum anderen die Empfänger dieser Dienstleistungen (Kunden, Mandanten, Patienten) in besonderer Weise schutzbedürftig sind. Hingegen scheidet der Konkurrentenschutz zur Rechtfertigung aus (hierzu des Näheren Rennert, DVBl 2012, 593).
- *These 4:* Die besondere Reglementierung betrifft den Berufszugang (unter Einschluss von berufsinternen Spezialisierungen wie Fort- und Weiterbildung) sowie die Art und Weise der Berufsausübung. Der Gesetzgeber hat gute Gründe, diesbezügliche Regelungen nur teilweise selbst zu treffen

und im übrigen der Ergänzung durch autonome Organisationen der jeweiligen Berufsträger – die Kammern – zu überlassen.

• *These 5:* Gegenstand der berufsbezogenen Rechtsprechung ist nicht nur die Auslegung und Anwendung des Gesetzes, sondern auch die Auslegung und Anwendung der ergänzenden Berufsordnungen. Hier ist besondere Sachkunde gefragt, die sich nicht nur auf Fachfragen der jeweiligen Dienstleistung bezieht, sondern auch auf die Modalitäten der unabhängigen Berufsausübung, namentlich auf deren sachgerechte Organisation. Zudem haben Freie Berufe in aller Regel ein spezifisches Berufsethos ausgeprägt, welches sich auch durch Teilhabe an der berufsbezogenen Rechtsprechung bewähren will und soll. Es bestehen daher gute Gründe, Berufsträger nicht nur bei der Rechtsetzung (durch Erlass der Berufsordnungen), sondern auch bei der Rechtsanwendung in Verwaltung (durch die Selbstverwaltung der Kammern) und Rechtsprechung (durch Berufsgerichte) zu beteiligen.

### III. Wieviel Beteiligung von Berufsträgern?

- *These 6:* Die Beteiligung von Berufsträgern an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bietet nicht nur die Vorteile der besonderen Sachkunde und Partizipation, sondern birgt auch das Risiko zu großer Sachnähe, also zu geringer sachlicher (und persönlicher) Distanz. Das Maß der Beteiligung muss deshalb anhand einer Abwägung zwischen diesen beiden Polen bestimmt werden. Das gilt für alle drei Staatsfunktionen, auch für die Rechtsprechung; hier ist das Problem wegen der unerlässlichen richterlichen Unabhängigkeit besonders heikel und wirft verfassungsrechtliche und europarechtliche Fragen auf.
- *These 7:* Der Zweck besonderer Berufsgerichte lässt sich mit unechten Berufsgerichten erreichen, bei denen Berufsberechtigter als (ehrenamtliche) Richter neben Berufsrichtern mitwirken, bei denen aber die Berufsrichter in der Mehrzahl sind. Auf diesem Wege lassen sich die Vorteile der Sachkunde und Partizipation hinlänglich realisieren und zugleich das Risiko zu großer Sachnähe beherrschen. Echte Berufsgerichte sind demgegenüber nicht geboten.
- *These 8:* Das Risiko zu großer Sachnähe muss auch bei der Auswahl der ehrenamtlichen Richter berücksichtigt werden. Ehrenamtliche Richter in Berufsgerichten sollten Berufsträger des im jeweiligen Rechtsstreit betroffenen Berufs sein. Sie dürfen in ihrer Berufskammer nicht mit Verwaltungsaufgaben betraut sein, sollten nach Möglichkeit auch einer ortsfremden Kammer angehören. Sie müssen von der staatlichen Justizverwaltung bestellt werden. Offen ist, ob die Kammer hierfür ein Vorschlagsrecht haben soll oder doch zu Bewerbungen Stellung nehmen darf.

\* Die Thesen sind in einem Referat am 20. Mai 2016 in Berlin im Rahmen der Tagung „Aktuelle Entwicklungen im Bereich der reglementierten und freien Berufe auf deutscher und europäischer Ebene“ des Instituts für Marktordnungs- und Berufsrecht e.V. (Halle/Saale) vorgestellt worden. Die Thesen schreiben den Beitrag von Rennert, AnwBl 2014, 905 fort (siehe dazu kritisch: Kirchberg, AnwBl 2015, 44 und Geiersberger, AnwBl 2015, 287).

#### IV. Wofür Berufsgerichte?

- *These 9:* Berufsgerichte sollten nur für Freie Berufe (das heißt besonders reglementierte Berufe) eingerichtet werden, also nicht für gewerbliche Berufe. Sie sollten zudem nur für verkammerte Berufe eingerichtet werden; nur die Verkammerung schafft die Organisationsform für eine autonome berufsständische Willensbildung.
- *These 10:* Berufsgerichte sollten für berufliche Verwaltungs- sachen und für Disziplinarsachen zuständig sein. Auch für diejenigen Berufe, deren Berufsgerichte bislang nur für Disziplinarsachen zuständig sind, sollte die Mitwirkung von Berufsträgern an der Rechtsprechung von berufsbezogenen Verwaltungssachen eröffnet werden. Zugleich sollten Rechtswegspaltungen und Unterschiede in den Besetzungen und in den Rechtsmittelzügen zwischen Verwaltungssachen und Disziplinarsachen beseitigt werden.
- *These 11:* Berufsgerichte sollten auch für Streitigkeiten zwischen Berufsträgern und ihrem jeweiligen Versorgungswerk zuständig sein.
- *These 12:* Berufsgerichte sollten nicht für Streitigkeiten zwischen einer Berufskammer und der staatlichen Kammeraufsicht zuständig sein. Insofern verbleibt es bei der Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte. Das schließt eine Identität der jeweils mitwirkenden Berufsrichter nach Maßgabe der jeweiligen gerichtlichen Geschäftsverteilung nicht aus.

#### V. Warum Zusammenführung der Berufsgerichte zu einer Berufsgerichtsbarkeit?

- *These 13:* Die berufsbezogene Gerichtsbarkeit in Deutschland ist zersplittert. Das behindert die Herausbildung und Fortentwicklung einer konsistenten berufsrechtlichen Rechtsprechung.
- *These 14:* Die besondere Reglementierung der Freien Berufe steht unter beständigem Rechtfertigungsdruck. Dabei sind die hauptsächlichen Rechtfertigungsgründe berufsübergreifend dieselben (vgl. These 3). Zudem weisen die Berufsordnungen – sachlich begründet – übereinstimmende Grundstrukturen auf. Dies legt eine Zusammenführung der berufsrechtlichen Rechtsprechung nahe.
- *These 15:* Zunehmende Interdependenzen zwischen den verkammerten Freien Berufen, namentlich interprofessionelle Kooperationen führen zu einer Konvergenz zwischen den verschiedenen Berufsordnungen, die zur Herausbildung gemeinsamer Grundsätze zwingt. Auch dies spricht für eine Zusammenführung der berufsrechtlichen Rechtsprechung.
- *These 16:* Hinzu kommt ein praktischer Gesichtspunkt: Die erwünschte und gebotene Spezialisierung der berufsgerichtlichen Spruchkörper erfordert eine hinlängliche Fallzahl, welche die meisten Freien Berufe für sich allein nicht erbringen.

#### VI. Wie sollte die Berufsgerichtsbarkeit aussehen?

- *These 17:* Es sollten unechte Berufsgerichte als besondere Spruchkörper bei den allgemeinen Verwaltungsgerichten eingerichtet werden, die für alle berufsbezogenen Verwaltungs- sachen und Disziplinarsachen der Angehörigen der verkammerten Freien Berufe sowie für Angelegenheiten der Versorgungswerke zuständig sind und in allen Instanzen aus drei Berufsrichtern sowie zwei Berufsträgern des jeweils betroffe-

nen Berufs als ehrenamtlichen Richtern zusammengesetzt sind. Den Verwaltungsgerichten sollte durch Gesetz vorgeschrieben werden, dass diesen Spruchkörpern für alle berufsrechtlichen Sachen dieselben Berufsrichter zugewiesen werden und nur die ehrenamtlichen Richter je nach betroffenem Beruf wechseln.

- *These 18:* Als oberste Instanz sollte beim Bundesverwaltungsgericht ein ebenso besetzter Senat für Angelegenheiten der Freien Berufe eingerichtet werden. Dieser sollte in allen Sachen lediglich als Revisionsgericht, nicht als Tatgericht tätig werden.
- *These 19:* Für das gerichtliche Verfahren sollte durchgängig die Verwaltungsgerichtsordnung als die sachnächste Prozessordnung vorgesehen werden. So liegt es schon zur Zeit in aller Regel für die Verwaltungssachen, einerlei ob für sie derzeit die allgemeinen Verwaltungsgerichte oder besondere Berufsgerichte zuständig sind. Es sollte auch für Disziplinarsachen gelten; die Anwendung der Strafprozessordnung in Disziplinarsachen ist überholt und wurde etwa im Beamten- disziplinarrecht beseitigt. Sonderprozessrecht einzelner Berufsgesetze sollte auf das Unerlässliche beschränkt werden.

#### VII. Zur Gesetzgebungskompetenz

- *These 20:* Für gesetzliche Bestimmungen über eine unechte Berufsgerichtsbarkeit – Begründung der Zuständigkeit der staatlichen Verwaltungsgerichte und Zuweisung an besonders besetzte Spruchkörper – hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Das gilt auch für diejenigen Freien Berufe, deren Berufsrecht der Gesetzgebung der Länder unterliegt. Das materielle Berufsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht der Berufskammern bleiben unberührt.



**Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig**  
Der Autor ist Präsident des Bundesverwaltungsgerichts.

Leserreaktionen an [anwaltsblatt@anwaltverein.de](mailto:anwaltsblatt@anwaltverein.de).