

aktuelle stellungnahme 1/15

Die freiwillige Mitgliedschaft in einer öffentlichen Berufsvertretung am Beispiel der Ingenieure und Heilberufe

von Dipl.-Jur. Christina Jesse

Die Mitgliedschaft in einer öffentlichen Berufsvertretung (Berufskammer) ist für zahlreiche Freiberufler, insbesondere für viele Angehörige der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe, der Heilberufe sowie für einen Teil der Architekten und Ingenieure verpflichtend. Sie ist gesetzliche Folge der Zulassung zum Beruf bzw. der Erfüllung bestimmter Berufsqualifikationen und bedarf damit keiner Zustimmung der berufsausübenden Person.

Die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern steht ferner mit den Vorgaben des Grundgesetzes im Einklang.¹ Ihre Verfassungsmäßigkeit ist aufgrund der legitimen öffentlichen Aufgabe, die von den Kammern wahrgenommen wird, wie die Ausführung der Berufsaufsicht, Ausbildungsförderung und Interessenvertretung, gegeben.²

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Kritik an der Ausgestaltung der Pflichtmitgliedschaft wird jedoch nur

selten über die derzeit bestehenden Möglichkeiten und die Vorteile eines freiwilligen Kammerbeitritts für die nicht zur Mitgliedschaft verpflichteten Berufsangehörigen gesprochen.

Am Beispiel der Ingenieure und Heilberufe soll im Folgenden ein Einblick in die bestehenden Regelungen der geltenden Kammergesetze sowie die mit einer freiwilligen Kammermitgliedschaft einhergehenden Rechtsfragen gegeben werden.

I. Relevanz der freiwilligen Kammermitgliedschaft

Besonders relevant ist die freiwillige Kammermitgliedschaft für die Berufsgruppe der Ingenieure.³ Pflichtmitglied in einer Ingenieur- oder Baukammer sind nur Berufsangehörige, welche besondere Voraussetzungen erfüllen, bspw. auf der Liste der beratenden oder bauvorlageberechtigten Ingenieure eingetragen zu sein (bundesweit betrifft dies nur etwa 15.925 Be-

rufsträger)⁴. Die meisten angestellten oder beamteten Ingenieure sind hiervon nicht betroffen – dennoch entscheiden sich viele für einen freiwilligen Kammerbeitritt. Dies führt bundesweit zu einer deutlichen Überzahl an freiwilligen Mitgliedern in den Ingenieur- und Baukammern (insgesamt zählen die Kammern ca. 25 000 freiwillige Mitglieder)⁵.

Für die Heilberufe gestaltet sich der freiwillige Kammerbeitritt dahingehend verschieden, dass die Pflichtmitgliedschaft hier i.d.R. allein an die Berufserlaubnis oder Approbation zur Berufsausübung anknüpft. Dies hat zur Folge, dass es in den Berufsgruppen weitaus weniger Angehörige gibt, die von der Pflichtmitgliedschaft befreit sind. Die freiwillige Kammermitgliedschaft ist jedoch nicht weniger beachtenswert – insbesondere für Auszubildende oder Berufsträger, die ins Ausland verzogen sind, kann diese berufliche Vorteile mit sich bringen.

Darüber hinaus erhielt die Thematik der freiwilligen Kammermitgliedschaft in Bezug auf die Heilberufe zuletzt im Zusammenhang mit der Einführung von Pflegekammern⁶ erhöhte Aufmerksamkeit. Die daraus entstandene Diskussion über eine generell freiwillige Mitgliedschaft in Pflegekammern

bedarf jedoch einer differenzierten Betrachtungsweise.⁷ So befasst sich der vorliegende Beitrag nicht mit der Frage, ob ein solches Konzept das Ziel einer effektiven Interessenvertretung (etwa von Pflegekräften) langfristig fördern würde. Indes gibt der Grundgedanke Anlass dazu, die Attraktivität einer freiwilligen Mitgliedschaft in einer öffentlichen Berufsvertretung zu betrachten.

II. Regelungen in den Kammergesetzen

1. Ingenieur- und Baukammergesetze

Die Vorgaben zur freiwilligen Kammermitgliedschaft in Ingenieur- und Baukammern sind in den Bundesländern überwiegend einheitlich. Auf ihren Antrag sind Ingenieurinnen und Ingenieure, die nicht von der Pflichtmitgliedschaft betroffen sind, also nicht in die Liste der beratenden Ingenieure⁸ oder zum Teil der bauvorlageberechtigten Ingenieure eingetragen sind (so bspw. in Hamburg, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz) bzw. unter eine sonstige Ausnahmeregelung fallen,⁹ als freiwillige Mitglieder in die Kammern aufzunehmen.

Voraussetzung dafür ist, dass die Ingenieure einen Wohnsitz, eine Niederlassung oder einen Dienst- oder Be-

schäftigungsort im jeweiligen Bundesland haben.¹⁰ Vereinzelt enthalten die Landesgesetze auch verschärfende Einschränkungen,¹¹ zum Teil wird zusätzlich auf eine praktische Berufserfahrung von 2 Jahren abgestellt.¹²

In besonderen Fällen können auch Studierende eines Ingenieurstudiums als nichtstimmberechtigte Juniormitglieder auf Antrag in die Ingenieurkammer aufgenommen werden, so etwa in Mecklenburg-Vorpommern.¹³

Die Eintragung als freiwilliges Mitglied kann aus verschiedenen Gründen, bspw. wegen eines anhängigen Insolvenzverfahrens, der Geschäftsunfähigkeit oder aufgrund eines berufsunwürdigen Verhaltens versagt werden.¹⁴ Näheres wird durch die Kammerstatuten bestimmt.¹⁵

2. Heilberufskammergesetze

Bis auf wenige Ausnahmen enthalten auch die Heilberufsgesetze der Länder Vorgaben zur freiwilligen Mitgliedschaft in den Kammern bzw. eine entsprechende Legitimation zur Regelung der Rechte und Pflichten freiwilliger Mitglieder in den jeweiligen Kammerstatuten.¹⁶ Nur selten wird Berufsangehörigen, die ihren Wohnsitz im entsprechenden Bundesland haben und nicht von der Pflichtmitglied-

schaft betroffen sind, allgemein ein freiwilliger Kammerbeitritt eingeräumt.¹⁷

Unterschieden wird i.d.R. einerseits zwischen einer freiwilligen Mitgliedschaft mit der Voraussetzung, zu einem früheren Zeitpunkt bereits Pflichtmitglied der jeweiligen Kammer gewesen zu sein und andererseits der Möglichkeit einer freiwilligen Mitgliedschaft für Auszubildende, also Personen, die noch keine Zulassung zum jeweiligen Beruf haben. Während der praktischen Ausbildung steht in den meisten Bundesländern den angehenden Apothekern¹⁸ und/oder den angehenden Psychotherapeuten¹⁹ der freiwillige Beitritt zur jeweiligen Berufskammer offen.

In Rheinland-Pfalz haben die Auszubildenden nahezu aller Heilberufe, bis auf die Zahn- und Tierärzte, die Möglichkeit, der jeweiligen Kammer freiwillig beizutreten, vgl. § 1 Abs. 3 HeilBG Rlp. Ferner enthalten die Vorschriften zur neu begründeten Landespflegekammer²⁰ gesonderte Regelungen für die freiwillige Mitgliedschaft. Dieser wird zusätzlich das Recht eingeräumt, weiteren Personen den freiwilligen Beitritt zur Kammer zu ermöglichen, um Informations- und Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen zu können.

Eine freiwillige Kammermitgliedschaft ist jedoch nicht in allen Bundesländern vorgesehen, so etwa in Berlin. Allerdings besteht seitens der Psychotherapeutenkammer Berlin für Auszubildende seit Januar 2008 die Möglichkeit, gegen eine Jahresgebühr einen sogenannten „Gaststatus“ zu beantragen.²¹

Verlegt ein Kammermitglied seine heilberufliche Tätigkeit ins Ausland oder nimmt sich dort seinen Wohnsitz, ohne seinen Beruf auszuüben, so kann es in den meisten Ländern freiwilliges Mitglied seiner Kammer bleiben, insofern es deren Satzung vorsieht.²² Teilweise wird hierbei an eine vorübergehende Tätigkeit im Ausland angeknüpft.²³ Auch Kammerangehörigen, die ihren Beruf nicht oder nicht mehr ausüben, steht in einigen Bundesländern die Mitgliedschaft in der öffentlichen Berufsvertretung offen, insofern sie ihren Wohnsitz noch im jeweiligen Kammerbezirk haben.²⁴

Berufsangehörigen, die in der Aufsichtsbehörde tätig sind und damit grundsätzlich nicht zu den Kammermitgliedern gehören, wird teilweise auch ein freiwilliger Beitritt ermöglicht.²⁵

3. Ausgestaltung des freiwilligen Kammerbeitritts

In Folge unterschiedlicher Anknüpfung an die Pflichtmitgliedschaft in den jeweiligen Berufskammern ergibt sich eine differenzierte Ausgestaltung des freiwilligen Kammerbeitritts.

Hierbei sind im Ergebnis vier Fallgruppen erkennbar: Zum einen die freiwillige Mitgliedschaft von Berufsträgern, die nicht von der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft betroffen sind und ihre berufliche Tätigkeit im Kammerbezirk ausführen (1), zum anderen besteht die Möglichkeit der Kammermitgliedschaft für Berufsträger, die ins Ausland verziehen (2) und für ehemalige Pflichtmitglieder, die keine Tätigkeit mehr ausüben (3). Daneben gibt es noch eine vorgezogene Mitgliedschaft für Berufsangehörige in Ausbildung (4).

II. Weitere Rechtsfragen

So unterschiedlich sich die Möglichkeiten einer freiwilligen Kammermitgliedschaft gestalten, so verschieden sind auch die Motive, eine solche einzugehen. Für alle Formen ergeben sich jedoch ähnliche Rechtsfragen, mit denen sich ein Berufsträger vor der Entscheidung für einen freiwilligen Kammerbeitritt befassen muss.

1. Status der freiwilligen Mitglieder

In erster Linie stellt sich die Frage nach den Rechten und Pflichten eines freiwilligen Kammermitglieds im Vergleich zu den Pflichtmitgliedern. Eine differenzierte Beurteilung ist hier durchaus denkbar, sodass den freiwilligen Mitgliedern ein Sonderstatus zukommen kann. Der Gestaltungsspielraum der einzelnen Berufskammern ist in Bezug auf die Regelungskompetenz unterschiedlich ausgeprägt. Zu beachten ist dabei, dass es im Falle der Übertragung bzw. der Versagung von Mitwirkungsrechten (insbesondere Wahl- oder Stimmrechten), einer ausdrücklichen Regelung bedarf.²⁶ Auch die Beitragsbemessung muss in den Beitragsordnungen der Kammern festgehalten werden.

In den Ingenieur- und Baukammern wird auf einen Sonderstatus für freiwillige Mitglieder weitestgehend verzichtet. Ausgenommen der Juniormitgliedschaft, bestehen somit meist keine Unterschiede zwischen den Rechten der Pflichtmitglieder und denen der freiwilligen Mitglieder. Sie werden zwar auf unterschiedlichen Listen geführt, jedoch sind beide unter dem Begriff der „Kammermitglieder“ zu subsumieren.²⁷ Die freiwilligen Mitglieder müssen sich somit ggf. an die

vorgegebenen Berufspflichten halten und unterliegen einer Beitragspflicht.

Die Beitragsbemessung erfolgt je nach Kammer und Bundesland verschieden, wobei die Höhe durch die Beitragsordnungen der Kammern festgesetzt wird. Freiwillige Mitglieder unterliegen im Vergleich zu den Pflichtmitgliedern regelmäßig einer geringeren Beitragspflicht. Unterschieden wird zudem noch zwischen selbstständig tätigen und anderen, angestellten oder beamteten freiwilligen Mitgliedern, wobei die selbstständig tätigen (freiwilligen) Ingenieure regelmäßig einen höheren Beitrag zahlen müssen.²⁸ Die Kammersatzungen treffen nähere Bestimmungen zum Wahl- und Stimmrecht der Mitglieder.

Die Heilberufsgesetze enthalten zur Ausgestaltung der Rechte und Pflichten freiwilliger Kammermitglieder kaum Angaben. Größtenteils wird auf eine genauere Differenzierung zwischen den Arten der Mitgliedschaft verzichtet. Eine Ausnahme bildet daher das Heilberufekammergesetz des Saarlands. Darin ist ausdrücklich geregelt, dass Apotheker und Psychotherapeuten in Ausbildung „weder wahlberechtigt noch wählbar zu den Organen der Kammer“ sind (§ 2 Abs.

1 a SHKG). Auch die von der Landespflegekammer zusätzlich mit der Möglichkeit einer freiwilligen Mitgliedschaft ausgestatteten Personen (s.o.) unterliegen nach § 1 Abs. 3 HeilBG Rlp nicht dem Kammerrecht. Die Landespflegekammer soll die Einzelheiten der Mitgliedschaft und die Erhebung eines Beitrags durch Satzung bestimmen.

Darüber hinaus obliegt es auch den übrigen Kammern, entsprechende Regelungen in ihren Satzungen zu treffen. So werden den freiwilligen Mitgliedern, die bereits einmal Pflichtmitglieder waren, überwiegend die gleichen Rechte und Pflichten zugesprochen, wie den regulären Pflichtmitgliedern, vgl. exempl. § 2 Abs. 3 der Satzung der Landesärztekammer Thüringen. Die Beitragsbemessung erfolgt auch hier je nach Kammer unterschiedlich.

2. Vorteile einer freiwilligen Mitgliedschaft

Die Vorteile einer freiwilligen Mitgliedschaft in einer öffentlichen Berufsvertretung sind sehr vielfältig und bemessen sich anhand der jeweiligen beruflichen Ausgangslage der betroffenen Person.

Ein allgemeiner Beweggrund zum freiwilligen Kammerbeitritt kann bspw.

die Möglichkeit sein, Beratungsangebote der Kammer zu nutzen sowie über aktuelle Reformen oder Ereignisse rund um den eigenen Berufsstand informiert zu werden. Die Mitglieder können an Veranstaltungen der Kammern teilnehmen und haben Zugang zu Veröffentlichungen.

Daneben profitieren freiwillige Mitglieder vor allem vom ausgebauten Mitgliedernetzwerk innerhalb der Kammern.

Für Auszubildende erleichtert ein frühzeitiger Kammerbeitritt den Zugang zu diesem Netzwerk und bietet die Möglichkeit, sich schon vor der Pflichtmitgliedschaft mit der Kammerstruktur und den rechtlichen Vorgaben, aber auch den „Serviceangeboten“ vertraut zu machen.

Darüber hinaus genießen (ausgebildete) Berufsträger häufig Mitwirkungsrechte und sind so an der internen Organisation der Kammer beteiligt.

Für einzelne Berufsgruppen hat die freiwillige Kammermitgliedschaft ferner einen individuellen Nutzen. So profitieren bspw. Ärztinnen und Ärzte, welche ihre Tätigkeit bzw. ihren Wohnort ins Ausland verlegen, aber dennoch Mitglied ihrer Kammer bleiben, regelmäßig von den Fort- und Weiterbildungsangeboten der Ärztekam-

mern. In diesem Zusammenhang bleibt anzumerken, dass die Teilnahme an Fortbildungen für die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit in Deutschland verpflichtend ist, vgl. § 4 MBO-Ä; BO der Landesärztekammern. Dieser Vorteil gibt auch pensionierten Berufsträgern einen Anreiz, die Kammermitgliedschaft über die Pflichtmitgliedschaft hinaus zu verlängern.

III. Fazit

Die freiwillige Mitgliedschaft in Berufskammern ist in den einzelnen Bundesländern sowie für die jeweiligen Kammern unterschiedlich ausgestaltet. Während sie in den Ingenieur- und Baukammern eine wesentliche Rolle spielt, kommt ihr in den Heilberufskammern eine eher untergeordnete Bedeutung zu.

Relevant ist zunächst, an welche Kriterien die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft für die betroffene Berufsgruppe geknüpft ist und in welcher konkreten beruflichen Situation sich eine Person befindet. Je nach Fallgruppe ergeben sich dann unterschiedliche Möglichkeiten, einer Berufskammer freiwillig beizutreten. Auch die Vorgaben zu den Rechten und Pflichten der freiwilligen Mitglieder unterscheiden sich daraufhin bzgl. Bestimmtheit und Umfang.

Die Vorteile einer freiwilligen Kammermitgliedschaft reichen von der Nutzung von Beratungsangeboten bis hin zu Mitwirkungsrechten – wobei die Motive für jede Person individuell zu betrachten sind.

Festzuhalten bleibt, dass die freiwillige Mitgliedschaft in Berufskammern zwar keine Alternative zur gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft darstellt, jedoch für viele Berufsträger sowie für Auszubildende eine ergänzende Möglichkeit bietet, von den Vorzügen einer öffentlichen Berufsvertretung zu profitieren, um so ggf. die eigene berufliche Qualität zu sichern oder bereits frühzeitig einen Einblick in die Kammerzugehörigkeit zu erlangen.

¹ BVerfGE 10, 89 und 354.

² BVerfGE 10, 354 (361 ff.); 38, 281 (299); BVerwGE 39, 100 und 110.

³ Vgl. dazu auch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, 114.

⁴ Siehe Mitgliederstatistik der Bundesingenieurkammer (Stand 31.12.2014), <http://bingk.de/ueberuns/mitglieder/mitgliederstatistik/> (zuletzt abgerufen am 27.08.15).

⁵ Siehe Mitgliederstatistik der Bundesingenieurkammer a.a.O.

⁶ Zur Einführung von Pflegekammern vgl. *Martini*, Die Pflegekammer – veraltungspolitische Sinnhaftigkeit und rechtliche Grenzen, Schriften zum Gesundheitsrecht, Bd. 29, Berlin 2014; Beiträge von *Heyne*; *Schierenbeck* und *Fonger* in: *Kluth* (Hrsg.), Jahrbuch des

Kammer- und Berufsrechts 2013, 2014, S. 99 ff.; Präsentationen der Kammerrechtstage 2013/14, abrufbar unter <http://www.kammerrecht.de/veranstaltungen> (zuletzt abgerufen am 27.08.15).

⁷ Zuletzt plädierte Bayerns Gesundheits- und Pflegeministerin *Huml* mit ihrem Konzept der Pflege-Interessenvertretung für eine derartige Ausgestaltung der Mitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege v. 05.02.2015, Nr. 26/GP.

⁸ Dies entspricht den Vorgaben aller Landeskammergesetze.

⁹ Vgl. exempl. § 41 Abs. 1 ABKG Berlin.

¹⁰ Vgl. exempl. § 3 Abs. 2 IngKammG B-W; § 16 Abs. 2 HmbIngG.

¹¹ Etwa Art. 12 Abs. 5 BayBauKaG.

¹² Vgl. § 13 Abs. 4 Nr. 3 BbgIngG; § 15 Abs. 2 ArchIngG M-V.

¹³ Vgl. § 15 Abs. 2 ArchIngG M-V. Siehe auch § 17 IngKaG Rlp; § 32 Abs. 2 SAIG.

¹⁴ Vgl. § 15 Abs. 2 i.V. § 7 BremIngG; § 41 Abs. 2 i.V.m. § 36 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1 ABKG Berlin.

¹⁵ Vgl. § 3 Abs. 2 IngKammG HE; § 16 Abs. 3 IngKaG Rlp.

¹⁶ Vgl. § 2 Abs. 3 HmbKGGH; § 2 Abs. 2 HeilBerG M-V; § 2 Abs. 2 HeilBerG NRW; § 2 Abs. 1 ThürHeilBG.

¹⁷ Siehe exempl. dazu § 2 Abs. 2 S. 2 BremHeilBerG.

¹⁸ Vgl. exempl. § 2 Abs. 2 HBKG B-W; § 3 Abs. 1 HeilBerG Bdg; § 2 Abs. 2 HeilBerG NRW; § 2 Abs. 2 SächsHKaG.

¹⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 HBKG B-W, § 2 Abs. 4 HmbKGGH.

²⁰ Diese wird zum 1. Januar 2016 errichtet.

²¹ Nähere Informationen unter http://www.psychotherapeutenkammer-berlin.de/ueber_uns/pias/gaststatus/index.html (zuletzt abgerufen am 27.08.15).

²² Vgl. exempl. § 2 Abs. 3 HBKG BW; § 3 Abs. 1 HeilBerG Bdg; § 2 Abs. 1 ÄWeitBiG HE; § 2 Abs. 4 SächsHKaG.

²³ Vgl. § 2 Abs. 2 BremHeilBerG,

²⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 S. 3 BremHeilBerG; § 2 Abs. 1 SHKG.

²⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 HeilBerG LSA; § 2 Abs. 1 ThürHeilBG.

²⁶ Vgl. dazu BVerwG, NJW 1969, 152; *Groß*, Kammerverfassung – Organisation und Verfahren in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 7.

²⁷ Vgl. etwa § 13 Abs. 1, 4 BbgIngG.

²⁸ Vgl. exempl. § 3 BeitragsO der Ingenieurkammer-Bau NRW.