

Das Drama um die anwaltliche Fortbildung – ein Kompromissvorschlag

Die Aufgabe für die laufende Legislaturperiode:
Anwaltliche Fortbildungspflicht ausgestalten

Prof. Dr. Dr. h.c. Hanns Prütting, Köln

Die berufliche Fortbildung des Rechtsanwalts ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Das anwaltliche Berufsrecht sieht eine Fortbildungspflicht in § 43 a Abs. 6 BRAO ausdrücklich vor. Die Ausgestaltung dieser Pflicht und insbesondere ihre Sanktionierung bereiten freilich große Schwierigkeiten. Schon seit mehr als zehn Jahren werden hierzu Reformüberlegungen angestellt. Im April 2016 hat das Anwaltsblatt dem Thema ein ganzes Heft gewidmet. Aber trotz vielfältiger Bemühungen ist es bis zum Ende der 18. Legislaturperiode im Sommer 2017 nicht gelungen, eine dringend notwendige Fortentwicklung zu erzielen. Dieser Stillstand darf nicht das letzte Wort sein. Der Gesetzgeber muss sich dem Thema noch einmal widmen.

I. Die rechtlichen Grundlagen

Für die Tätigkeit des Rechtsanwalts ist eine Fortbildung wie in allen anderen freien Berufen ohne Zweifel ein selbstverständliches „Muss“. Schon die erste deutsche Rechtsanwaltsordnung von 1878 enthielt in § 28 RAO eine Generalklausel mit der Verpflichtung zur gewissenhaften Berufsausübung, aus der von Anfang an eine Fortbildungspflicht entnommen wurde. Im Jahre 1994 hat der Gesetzgeber dann die Fortbildungspflicht in § 43 a Abs. 6 BRAO ausdrücklich normiert. Allerdings war und ist diese Pflicht als einzige Pflicht aus dem Katalog der *core values* des § 43 a BRAO nicht in der Satzungscompetenz des § 59 b Abs. 1 BRAO verankert. Dies hat die Konsequenz, dass ein Verstoß gegen § 43 a Abs. 6 BRAO mangels Konkretisierung nicht gemäß § 113 BRAO geahndet werden kann.

II. Die Entwicklungslinien der 18. Legislaturperiode

Die Diskussionen um die Konkretisierung und mögliche Sanktionierung der anwaltlichen Fortbildungspflicht haben sich im Zeitraum der 18. Legislaturperiode des Bundestags (2013 bis 2017) deutlich verstärkt. Im Jahre 2016 hat der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz eine Änderung von § 59 b BRAO angekündigt, die der Satzungsversammlung die nähere Ausgestaltung der anwaltlichen Fortbildung erlaubt hätte. Eine solche Satzungscompetenz hatte die Satzungsversammlung gefordert und sowohl Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) als auch Deutscher Anwaltverein (DAV) haben dies nachdrücklich unterstützt.

Es war daher keine Überraschung, dass sich im Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie vom 5. September 2016¹ eine solche Rege-

lung in § 59 b Abs. 2 Nr. 1 h BRAO fand. Die Umsetzung des Entwurfs zog sich aber trotz intensiver Mahnungen an den Gesetzgeber hin. Ein Änderungsantrag der Regierungsfractionen vom 21. Januar 2017 strich die geplante Änderung wieder aus dem Gesetzesvorhaben. Die einzige Begründung hierfür lautete, es bestehe kein Bedürfnis für eine über die Regelung in der Fachanwaltsfortbildung hinausgehende Konkretisierung. Zwar wurde im Frühjahr 2017 noch ein Kompromissvorschlag diskutiert, der eine Fortbildung nur mit einer deutlich eingeschränkten Stundenzahl und einer Ausnahme für neu zugelassene Rechtsanwälte vorsah, aber die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 21. März 2017² blieb bei der Streichung einer Neuregelung der Fortbildung und verwies wortgleich auf das fehlende Bedürfnis.

Das hat vielfältige Überraschung und Kritik ausgelöst. Immerhin war die Neuregelung der Fortbildung im Regierungsentwurf von der Anwaltschaft einhellig begrüßt worden. Die Satzungsversammlung hatte – ermutigt durch den Regierungsentwurf – schon ein volles Jahr an der näheren Ausgestaltung der Fortbildungspflicht gearbeitet. Hintergrund der gesetzgeberischen Entscheidung sind letztlich Befürchtungen wirtschaftlicher Art gewesen. Man befürchtete, eine sanktionierte Fortbildungspflicht sei vor allem ein neues Geschäftsmodell für gewerbliche Fortbildungseinrichtungen. Von einem Konjunkturprogramm für Fortbildungsinstitute war die Rede. Dies sei ein anlassloser Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit. Das Gesetz wurde daher ohne die anwaltliche Fortbildung verabschiedet.³

III. Folgerungen für die Zukunft

Der deutsche Gesetzgeber ist mit dieser Entscheidung ein gewisses Risiko eingegangen, dass die Bemühungen der Kommission in Brüssel weitere Ansatzpunkte finden, am deutschen Rechtsberatungsmonopol der deutschen Anwaltschaft zu rütteln, das bekanntlich mit Qualitätsargumenten verteidigt wird. Schon deshalb kann die Entscheidung des Gesetzgebers nicht das letzte Wort sein. Deshalb muss noch einmal an die Rahmenbedingungen für die Konkretisierung und Sanktionierung der anwaltlichen Fortbildung erinnert werden.

- Erstens: Die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Fortbildung in den freien Berufen ist unbestritten. Niemand behauptet heute, ein Rechtsanwalt, ein Arzt, ein Steuerberater oder ein Wirtschaftsprüfer könne mit dem Wissen aus dem jeweiligen Abschlussexamen ein Leben lang erfolgreich seinen Beruf ausüben. Fortbildung ist neben der Ausbildung und der Weiterbildung die dritte Säule, die den anwaltlichen Beruf trägt⁴.
- Zweitens: Viele freie Berufe wie etwa die Ärzteschaft haben ein ausgearbeitetes Fortbildungssystem mit Nachweispflichten und Sanktionen (vgl. dazu § 4 der Musterberufsordnung der Ärzte).
- Drittens: Innerhalb der Europäischen Union haben alle 28 Mitgliedsstaaten eine Fortbildungspflicht, darunter insgesamt 18 Rechtsordnungen eine kontrollierte Pflicht⁵.

¹ RegE eines Gesetzes zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 5. September 2016, BT-Drucks. 18/9521.

² BT-Drucks. 18/11468.

³ Gesetz zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 12. Mai 2017, BGBl. I 1121.

⁴ Vgl. Killian, AnwBl 2017, 273.

⁵ Henssler, AnwBl 2017, 280.

- Viertens: Das in der EuGH-Rechtsprechung als Prüfungsmaßstab neben der Verhältnismäßigkeit entwickelte Konzept einer Vermeidung von die Grundfreiheiten beschränkenden Maßnahmen durch das sog. Kohärenzgebot könnte einschlägig sein, wenn das deutsche Recht mit den beiden juristischen Staatsexamina eine außerordentliche hohe Eingangshürde zum anwaltlichen Berufszugang schafft, danach aber lebenslang keinerlei überwachte fachliche Voraussetzungen für die Berufsausübung verlangt⁶.
- Fünftens: Die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit des Art. 12 GG verbietet nicht die Einrichtung einer sanktionierten Fortbildungspflicht. Es handelt sich um eine Regelung der Berufsausübung. Entscheidend ist daher also die konkrete Ausgestaltung der Fortbildung, die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein muss⁷.
- Sechstens: Insgesamt ist das „Ob“ der anwaltlichen Fortbildung weder ernsthaft im Streit noch gibt es ein verfassungsrechtliches Verbot solcher Regelungen. Der Gesetzgeber muss sich deshalb auf die konkrete Ausgestaltung, also auf das „Wie“ der konkretisierten Fortbildungspflicht konzentrieren.

IV. Die Ausgestaltung der Fortbildung und ihre Hemmnisse

Die Umsetzung einer konkretisierten Fortbildung lässt sich in drei Schritte aufteilen. Es müsste zunächst eine Konkretisierung des Pflichtenkatalogs erfolgen, es wären Art und Umfang einer Überprüfung der Pflichterfüllung zu diskutieren und es müsste bei festgestellter Nichterfüllung eine Sanktion erfolgen. Alle drei Schritte werfen spezifische Schwierigkeiten auf.

1. Konkretisierung

Die Konkretisierung in Form eines speziellen Anforderungskatalogs läuft auf die Festlegung einer bestimmten Stundenzahl pro Jahr und einer Aufzählung der abzudeckenden Fachgebiete sowie der zulässigen Fortbildungsmedien hinaus. Ein solcher Katalog muss zwangsläufig unbefriedigend bleiben. Alle denkbaren Inhaltsbestimmungen werden sehr pauschal bleiben müssen. Auch die Ausgestaltung der jeweiligen Fortbildungsart wird stets unbefriedigend bleiben angesichts der Vielfalt denkbarer Wege zur Fortbildung.

2. Überprüfung

Ähnliche Schwierigkeiten dürfte der Gesichtspunkt der Überprüfung bereiten. Die Erfüllung des Pflichtenkatalogs pro Jahr müsste von den Rechtsanwaltskammern bei allen 165.000 deutschen Rechtsanwälten kontrolliert werden. Schon eine rein formale Prüfung der entgegengenommenen Erklärungen wird bei der Zahl der Rechtsanwälte eine Mammutaufgabe sein. Eine inhaltliche Prüfung im Einzelnen erscheint undenkbar.

3. Sanktionierung

Schließlich müsste im Falle der Verletzung der Fortbildungspflicht eine Sanktionierung erfolgen. Angesichts der Zahl der denkbaren Beanstandungen und angesichts des bestehenden Streits um mögliche Sanktionen (reine Rüge, Rüge mit Geldbuße) wird es auch hierbei zu massiven Friktionen kommen.

⁶ Wie hier *Kilian*, *AnwBl* 2017, 274.

⁷ Vgl. *Mann*, *AnwBl* 2017, 284 ff.

⁸ Ähnlich schon der Vorschlag von *Mann*, *AnwBl* 2017, 287.

V. Neue Wege der Konkretisierung?

1. Die Suche nach dem Ausweg

Welcher Ausweg bietet sich an? Gewünscht ist eine sinnvolle Fortbildung zur Qualitätssteigerung, aber keine übertriebene Gängelung des Rechtsanwalts. Vermieden werden müsste eine starre Festlegung der Fortbildungsgebiete und der Fortbildungsmedien. Ermöglicht werden müsste auch ein Selbststudium, das eine allzu sehr ausufernde Fortbildungsindustrie verhindern könnte. Vermieden werden müsste ferner ein unverhältnismäßiger Überprüfungsaufwand. Schließlich ist eine gewisse Vorsicht bei den Sanktionen geboten, um verfassungsrechtliche Bedenken auszuschließen. Vor diesem Hintergrund der Anforderungen wäre nach einem mittleren Lösungsweg zwischen den Extrempositionen einer völligen Untätigkeit des Gesetzgebers einerseits und der gesetzlichen Schaffung eines echten Pflichtenkatalogs mit voller Überprüfung und Sanktionen andererseits zu suchen.

2. Ein liberaler Mittelweg

Die Suche nach einem liberalen Mittelweg müsste also über den Status quo und über eine auf der Homepage dargestellte Selbstevaluation ohne jegliche Überprüfung und ohne jegliche Sanktionsmöglichkeit hinausgehen. Sie müsste umgekehrt eine echte und vollständige Überprüfung aller 165.000 Rechtsanwälte anhand eines starren Pflichtenkatalogs vermeiden. Hilfreich könnte der Gedanke einer „Comply or Explain“-Lösung in Analogie zu § 161 AktG sein⁸. Danach hätte jeder Rechtsanwalt zum Jahresende die Pflicht, die Zahl, den Umfang und die Art der Fortbildungsveranstaltungen auf der eigenen Homepage anzuzeigen, ebenso den Umfang seines Selbststudiums und die dabei benutzten Medien. Andernfalls müsste eine Erklärung abgegeben werden, warum eine vorgeschriebene Mindestfortbildung in diesem Jahr nicht erreicht wurde. Dieser jährlich durchzuführenden Selbstanzeige müsste alle drei Jahre eine Erklärung gegenüber der zuständigen Rechtsanwaltskammer zur Seite stehen, die als eine Berichtspflicht und Selbstevaluierung über die erfolgten Fortbildungsmaßnahmen ausgestaltet wäre. Eine Sanktion wäre ohne jede Inhaltsprüfung dann und nur dann von der Rechtsanwaltskammer zu erlassen, wenn dieser dreijährige Evaluationsbericht bei der Kammer nicht oder nicht rechtzeitig eingeht.

3. Fazit

Ein solcher Lösungsansatz enthält ein hohes Maß an Eigenengagement, Flexibilität und Freiwilligkeit. Er bietet nur sehr beschränkte Sanktionsmöglichkeiten, ist aber nicht völlig sanktionsfrei. Der Prüfungsaufwand bei den Anwaltskammern hält sich in engen Grenzen und wäre sicherlich zu leisten. Ein solcher liberaler Weg setzt ein gewisses Vertrauen in die deutsche Anwaltschaft voraus. Seine Schwächen liegen auf der Hand. Seine Stärke könnte die Chance sein, einer Kompromisslösung zwischen den verhärteten Fronten den Weg zu bahnen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Hanns Prütting, Köln

Der Autor ist Direktor des Instituts für Verfahrensrecht sowie Geschäftsführender Direktor des Instituts für Anwaltsrecht an der Universität zu Köln.

Leserreaktionen an anwaltsblatt@anwaltverein.de.