



4. Tag der Freien Berufe

Die Freien Berufe – ein Zukunftsmodell in Europa?

Gemeinsames Symposium
der Landesverbände der Freien Berufe
Thüringen, Brandenburg,
Mecklenburg-Vorpommern,
Sachsen und Sachsen-Anhalt

Begrüßung 4

Dr. med. Wolf-D. Höpker

Präsident des Landesverbandes der Freien Berufe Thüringen e.V.

Die Freien Berufe in Deutschland 7

Außenseiter oder unverzichtbarer Teil der freiheitlich-demokratischen Ordnung in einer modernen dynamischen Dienstleistungsgesellschaft?

Prof. Dr. Thomas Mann

Georg-August-Universität Göttingen,

Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und

Richter am OVG Lüneburg;

Die Freien Berufe im vereinten Europa 25 | 40

Die Problemfelder bei der Harmonisierung der Rahmenbedingungen auch unter Berücksichtigung der neuen Beitrittsländer

RA Florian Lemor

Referent für Europafragen beim Bundesverband der Freien Berufe

Dr. Igor Praznik

Vorstandsmitglied der Slowenischen Ärztekammer und

Vorsitzender des Ausschusses für privatärztliche Tätigkeit

Podiumsgespräch 47

moderiert von Dr. Ulrich Oesingmann

Präsident des Bundesverbandes der Freien Berufe

Die Freien Berufe – ein Zukunftsmodell in Europa?

Gemeinsames Symposium

der Landesverbände der Freien Berufe
Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern
Sachsen und Sachsen-Anhalt

4. Tag der Freien Berufe

3. Dezember 2003
Augustiner-Kloster Erfurt



Begrüßung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf Sie im Namen der ostdeutschen Landesverbände der Freien Berufe sehr herzlich begrüßen, Sie willkommen heißen hier in den ehrwürdigen Räumen des Erfurter Augustinerklosters. Wir dürfen hier nun zum zweiten Mal sein.

Mein besonderer Gruß gilt Herrn Dr. Igor Praznik aus Ljubljana, aus der Republik Slowenien. Ich bin sehr froh, dass es geklappt hat. Leider musste Frau Dr. Bókai, die Präsidentin der ungarischen Notarkammer, absagen, da sie Terminprobleme hat.

Sehr herzlich darf ich Herrn Prof. Dr. Mann, Georg-August-Universität Göttingen und Richter am OVG Lüneburg, begrüßen, ebenso Herrn Rechtsanwalt Florian Lemor, Referent für Europafragen in der BFB-Vertretung in Brüssel. Vielen Dank, dass Sie sich die Mühe gemacht haben, zu uns zu kommen.

Auch darf ich – und das ist uns eine angenehme Überraschung – Frau Antje Tillmann (CDU) als Mitglied des Deutschen Bundestages und gleichermaßen Herrn Ernst Kranz (SPD) begrüßen. Auch sehe ich von der SPD-Fraktion des Thüringer Landtages Herrn Dr. Alfred Müller.

Meine Damen und Herren, ich glaube schon, dass wir hier Kompetenzen gebündelt haben und auch aus diesem Grunde eine sehr gute Veranstaltung erwarten dürfen. Der Titel des Symposiums »Die Freien Berufe – ein Zukunftsmodell in Europa?« soll eher Optimismus ausstrahlen und die Grundüberzeugung zum Ausdruck bringen, dass die freien Berufe ein unverzichtbarer Bestandteil der Gesellschaft und Wirtschaft auch im vereinten Europa sind und sein werden.

Sehr wohl schwingen dabei natürlich ganz konkrete Sorgen über die Entwicklung, Stellung und Wertschätzung der freien Berufe für die freiheitliche Verantwortungsgemeinschaft in Deutschland mit. Andererseits interessiert natürlich, was uns bei der Ankunft in Europa erwartet bzw. wie sich die deutschen Verhältnisse und Vorstellungen auf den Abstimmungsprozess projizieren und – umgekehrt – mit welchen anderen Modellen aus europäischer Sicht zu rechnen ist. Vorgeschnack hatten wir schon genügend. Ich denke, es gibt reichlich Diskussionsbedarf.

Die Meinung der neuen Beitrittsländer: Sie wissen, es sind zehn neue Beitrittsländer aus dem osteuropäischen – südosteuropäischen Raum, muss man ja wohl genauer sagen. Welche Vorstellungen dort existieren und wie sich die dortige Ausgangssituation darstellt, ist mit Sicherheit sehr interessant. Wir müssen es ja irgendwie einordnen und sehen, an welchen Stellen man Gemeinsamkeiten entwickeln und möglicherweise auch gemeinsame Aktivitäten entwickeln kann.

Gerade erleben wir die Schwierigkeiten bei der Formulierung der europäischen Verfassung. Sie wissen, das ist noch längst nicht ausgestanden. Und wenn wir die Diskussion über die Maastricht-Kriterien so recht sehen und mit welcher Leichtigkeit sich darüber zwei große Länder hinwegsetzen: Das ist nur ein kleiner Vorgeschmack dessen, was also auch im Kleinen, für kleinere Gruppen, maßgeblich sein könnte, was alles passieren kann.

Das Harmonisierungsgeschehen ist sicherlich ein sehr schwieriger Prozess. Und ich denke schon, dass große Kraftanstrengungen notwendig werden, das Haus Europa wohnlich und erdbebenfest, aber auch in einer starken Außenwirkung zu entwickeln. Wir sind Teil dieses Prozesses. Dabei ist es wohl mehr als geboten, dass wir uns verstärkt als Freiberufler darin mit einbringen.

Wir verzeichnen – das können Sie nicht nur der Fach-, sondern auch der allgemeinen Presse entnehmen –, dass vermehrt in Brüssel, aber auch in Deutschland Veranstaltungen zu europäischen Themen stattfinden. Aus konkretem Anlass, aber auch in dem Sinn, dass etwas vorgedacht wird, dass eruiert wird: Wie sind denn die Meinungen und Vorstellungen? Hier besteht wahrscheinlich doch ganz großer Verständigungsbedarf. Und insofern glaube ich, dass die Veranstaltung heute eigentlich einen ganz guten Platz auf der Zeitschiene hat.

Die Stärkung des Selbstbewusstseins der Freiberufler in unserem Lande, der Abbau von Ängsten vor europäischen Themen, die Schärfung des Problembewusstseins in unserer Gruppe mit der Anerkennung der Notwendigkeit sich mit einzubringen in die Suche nach Verbündeten in diesem Harmonisierungsprozess: Das sind eigentlich die Ziele dieser Veranstaltung.

Nicht zuletzt möchte ich den Präsidenten unseres Bundesverbandes der Freien Berufe, Herrn Dr. Ulrich Oesingmann, sehr herzlich begrüßen. Ich bin sehr froh, dass Sie, Herr Dr. Oesingmann, zu uns gekommen sind und sich bereit erklärt haben, die Moderation des Podiumsgesprächs zu übernehmen.

Uns allen wünsche ich einen kurzweiligen Nachmittag mit sicherlich interessanten Vorträgen und auch einer anregenden Diskussion.

Dr. med. Wolf-D. Höpker
*Präsident des Landesverbandes
der Freien Berufe Thüringen e.V.*

Die Freien Berufe in Deutschland

**Außenseiter oder unverzichtbarer Teil
der freiheitlich-demokratischen Ordnung
in einer modernen dynamischen
Dienstleistungsgesellschaft?**

Referat Prof. Dr. Thomas Mann
*Georg-August-Universität Göttingen,
Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht und
Richter am OVG Lüneburg*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wenn der Landesverband der Freien Berufe in Thüringen seinen heutigen 4. Tag der Freien Berufe unter das Generalmotto »Die Freien Berufe – ein Zukunftsmodell in Europa?« gestellt hat, so wundert mich als politisch interessierten Staatsbürger das zögerliche Fragezeichen am Ende, da man von Interessenverbänden doch gemeinhin, und insbesondere in diesen stürmischen Reformzeiten, stolze Positionswahrung im Sinne von Maximalforderungen, also eigentlich ein Ausrufezeichen, erwartet. Als Wissenschaftler und als Richter, der es beruflich gewohnt ist, unvoreingenommen »neutral« an neue Fragestellungen heranzugehen, bin ich über das Fragezeichen natürlich glücklich, weil es mir signalisiert, dass man in diesem Zuhörerkreis vielleicht auch ein Ohr für differenzierte Positionen haben wird.

Meine Aufgabe innerhalb dieses Generalthemas soll es heute sein, über den Stellenwert der freien Berufe in Deutschland nachzudenken. Bitte sehen Sie es mir nach, wenn meine Ausführungen tendenziell eher aus einem rechtlichen Erklärungsmodell erwachsen, zumal in dem mir vorgegebenen Untertitel ja auch von der freiheitlich-demokratischen Ordnung, einer Rechtskategorie, die Rede ist. Ich denke, ich werde Sie dennoch nicht mit juristischen Spitzfindigkeiten langweilen.

Mein Referat möchte ich in drei Teile gliedern:

- Zunächst soll es in einem allgemeinen Teil kurz um den Begriff der freien Berufe und um ihre geschichtlichen Wurzeln gehen, weil insoweit die verständnisbildende Grundlegung für die besondere Rolle der freien Berufe in unserer Gesellschaft erfolgen muss.
- Im zweiten Teil möchte ich dann auf aktuelle Entwicklungen eingehen, die diese Bedeutung der freien Berufe negieren oder zumindest beeinträchtigen. Hierbei werde ich kurz Tendenzen auf der europäischen Ebene ansprechen, bevor ich dann ausführlicher zu aktuellen Entwicklungen hier in Deutschland Stellung beziehe.
- Den Schluss bildet dann ein Ausblick, welchen Stellenwert die Freien Berufe in Deutschland angesichts dieser Entwicklungstendenzen künftig werden beanspruchen können.

A. Verständnisbildende Grundlegung

Wenn man der Frage nachgehen möchte, was das Wesen und die Bedeutung der freien Berufe ausmacht, ist es zunächst einmal wichtig, sich eine Vorstellung vom Betrachtungsgegenstand selbst zu machen. Wir Juristen sind insoweit immer dankbar, wenn uns der Gesetzgeber die benutzten Rechtsbegriffe legaldefiniert, weil dann Klarheit darüber besteht, welche Lebensgestaltungen darunter fallen sollen. Mit Blick auf die freien Berufe fällt der erhoffte Befund allerdings ernüchternd aus.

I. Begriff

Unsere Rechtsordnung kennt weit über 100 Bestimmungen, in denen der Terminus Freie Berufe expressis verbis als Rechtsbegriff Verwendung findet. In den meisten Fällen wird aber nicht näher konkretisiert, was darunter zu verstehen ist. Daneben gibt es zudem noch eine Reihe von Gesetzen, z.B. das HGB und die Gewerbeordnung, in denen das Wort Freier Beruf nicht auftaucht, die aber anerkanntermaßen für Freie Berufe nicht gelten, weil sie an den Kaufmanns- oder den Gewerbebegriff anknüpfen, die traditionell unter Ausschluss der freien Berufe verstanden werden. Auch das Grundgesetz, also unsere höchste Rechtsquelle, trennt in dieser Weise. Denn es unterscheidet innerhalb des Art. 74 GG, einer Vorschrift, die für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern maßgeblich ist, zwischen dem Gewerbe einerseits (Art. 74 I Nr. 11) und einigen der klassischen freien Berufe – Rechtsanwälte, Notare, ärztliche Heilberufe – eine Differenzierung, die nicht erforderlich gewesen wäre, hätten die Väter und Mütter des GG diese freien Berufe als Unterfälle des Gewerbes verstanden.

Andere Vorschriften beschränken sich auf eine Auflistung verschiedener Berufe, die als freiberufliche Tätigkeit im Sinne des jeweiligen Gesetzes anzusehen sein sollen. Bekanntestes Beispiel ist vielleicht § 18 I Nr. 1 EStG, der zunächst akribisch insgesamt 24 Berufsgruppen auflistet, dann aber zusätzlich die salvatorische Klausel »und ähnliche Berufe« enthält. Die finanzgerichtlichen Verfahren, in denen Angehörige neuer Berufe wie Webdesigner oder Piercingstudiobetreiber gerne als ein »ähnlicher Beruf« anerkannt werden möchten, sind Legion.

Der – soweit ersichtlich – einzig ernstzunehmende Definitionsversuch des geltenden Rechts findet sich in § 1 Abs. 2 des Partnerschaftsgesellschaftsgesetzes: »Die Freien Berufe haben im Allgemeinen auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung die persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zum Inhalt.«

Mit dieser Formulierung spiegelt das Gesetz diejenigen Merkmale, die in der Diskussion gemeinhin als prägend für das Wesen eines Freiberuflers angesehen werden. Wenn Sie sie mit der ihnen allen sicherlich geläufigen Umschreibung vergleichen, die der Bundesverband für Freie Berufe formuliert hat, dann werden Sie viele Parallelen entdecken. Als bedeutsam erweist sich vor allem die Betonung, dass der Freiberufler seine Dienstleistung im Interesse seiner Auftraggeber und der Allgemeinheit erbringt. Ich werde darauf noch zurückkommen.

Juristisch entscheidend aber ist, was in der zitierten Formel mit der Wendung »im Allgemeinen« zum Ausdruck gebracht wird: Die genannten Merkmale

- besondere Qualität und Länge der Berufsausbildung
- persönlicher Einsatz bei der Berufsausübung
- eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Berufsausübung
- besonderes Vertrauensverhältnis
- Dienstleistung höherer Art

müssen nämlich nicht in jedem Detail vorliegen, um einen Beruf zu einem freien Beruf zu machen. Es genügt, dass eine Tätigkeit unter Beachtung der Merkmale insgesamt das Gepräge eines freien Berufs aufweist. Wir haben es in methodischer Hinsicht also nicht mit einer Definition zu tun, sondern mit einem soziologischen Typusbegriff, also einem elastischen Merkmalsgefüge, bei dem nicht alle Merkmale erfüllt sein müssen. Es können auch einige von ihnen im Einzelfall weniger ausgeprägt sein oder gar fehlen, ohne dass deshalb die Zugehörigkeit zum Typus entfiel. Ausschlaggebend für eine Zuordnung unter den Typus ›Freier Beruf‹ ist nur, dass eine deutlich überwiegende Vielzahl der genannten Aspekte im Einzelfall erfüllt ist. Nur so wird es möglich, bestimmte Zweifelsfälle rechtlich als Freiberufler einzustufen – etwa die Seelotsen oder Hebammen, die hier in Thüringen, wenn ich das richtig gesehen habe, nicht dem Verband angeschlossen sind.

II. Geschichte

Die damit aber noch unbeantwortete Frage »Freiheit wovon?« kann nur aus der historischen Perspektive beantwortet werden. Der Begriff des freien Berufs hat erst im 19. Jahrhundert seine Prägung im heutigen Sinne erhalten, als sich vor allem die ›klassischen‹ Freien Berufe angeregt vom Gedankengut des Liberalismus bemühten, die damals noch bestehenden hoheitlichen Bindungen abzuschütteln. Denn im vorangegangenen 18. Jahrhundert waren viele Missstände im Rechts- und Gesundheitswesen offen zu Tage getreten – Ärzte etwa standen in dem Ruf, allein aus »schnöder Gewinnsucht und schmutzigem Egoismus« zu handeln und auch Advokaten erhielten ihre Gebühren in Abhängigkeit von der Länge ihrer Schriftsätze – eine Praxis, die man heute noch in Einzelfällen bei Gutachten von Rechtsprofessoren beobachten kann.

Zur Beseitigung dieser Missstände hatte man Anwälte und Notare, aber auch Ärzte und zum Teil Apotheker in einer Weise staatlich in die Pflicht genommen, die fast bis zur Grenze der Verbeamtung führte und sie den übrigen Staatsdienern annähernd gleichstellte. Advokaten etwa wurden staatlich ernannt und konnten versetzt werden, Ärzte hatten vor ihrer Niederlassung um eine Vereidigung nachzusuchen, bei der sie Loyalität gegenüber dem Landesherren geloben mussten und z.B. verpflichtet wurden, Quartalsberichte über den Gesundheitszustand der Bevölkerung bei der vorgesetzten Medizinalbehörde abzugeben. Das nach ›Freiheit‹ drängende Reaktionspotential war daher bei diesen Berufen besonders groß, der Begriff ›Freier Beruf‹ wurde daher im 19. Jahrhundert in erster Linie dazu verwendet, das Ziel einer Herauslösung der Berufe aus staatlicher Vormundschaft auszudrücken.

Der bestehenden Verstaatlichung wurde nun das gesellschaftspolitische Konzept einer autonomen Selbstkontrolle gegenübergestellt: In Anwalts- und Ärzteschaft setzte sich die Überzeugung durch, dass einer staatlichen Bevormundung durch Mediatisierung staatlichen Einflusses bei gleichzeitiger Ausdehnung eigener Mitsprache- und Disziplinierungsrechte zu begegnen sei. Freiheit von staatlicher Bindung sollte nicht als Freiheit von jeglicher Bindung verstanden werden; vielmehr sollte der Nachweis erbracht werden, dass staatliches Eingreifen durch Hebung des Standesbewusstseins und strenge Selbstdisziplin überflüssig gemacht werden kann. Institutionell bildeten sich bei beiden Berufsgruppen zunächst private Advokaten- oder Ärztevereine, deren Disziplinarbefugnis sich der jeweilige Berufsstand unterwarf, bevor es dann zu einem späteren Zeitpunkt zu Kammergründungen,

also der Bildung von Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts kam, deren vorrangig intendierter Zweck nun aber nicht die gemeinsame Interessenwahrnehmung, sondern die berufsständische Selbstdisziplinierung zum Zwecke einer Hebung des Berufsethos gewesen ist — heute würde man sagen: die Qualitätssicherung gemäß DIN/ISO-Norm 9001.

In diesem Kontext setzte dann gleichzeitig auch das Bestreben ein, die Ehre und Würde des Standes sowie dessen Höherwertigkeit gegenüber den ›egoistischen‹ Gewerbetreibenden herauszustellen. Erstmals zu dieser Zeit bemühte man sich auch argumentativ, die Sonderstellung der freien Berufe bereits auf Ursprünge im klassischen Altertum zurückzuführen, etwa auf die ›artes liberales‹ im Römischen Reich. Es wurde vor allem darauf hingewiesen, dass der ärztliche oder anwaltliche Stand höhere Pflichten gegenüber der Allgemeinheit zu erfüllen habe und bei seiner beruflichen Betätigung nicht der Erwerb- sondern der Altruismusgedanke im Vordergrund stehe. Vor allem diese geänderte Berufsideologie war letztlich entscheidend für die Genese der freien Berufe und hat sich auch nach Herausbildung und Einbeziehung weiterer freier Berufe bis heute als das wesentlich prägende Merkmal erhalten.

III. Gemeinwohlorientierung

Diese Vorstellung, dass die Berufsausübung der Freiberufler nicht primär gewinnorientiert-egoistisch, sondern altruistisch ist – und zwar tripolar gerichtet auf das Interesse des Auftraggebers, des eigenen Standes und des Gemeinwohls –, war auch der Grund für die eingangs angesprochene Separierung freier Berufe vom Gewerbe in Artikel 74 des Grundgesetzes und bildet die innere Rechtfertigung für die Vielzahl der einfachrechtlichen Sonderbestimmungen zugunsten freier Berufe.

Worin die gesteigerten Gemeinwohlbindungen der einzelnen freien Berufe konkret bestehen, ist der außenstehenden Öffentlichkeit heute nicht immer bewusst, lässt sich aber zumeist aus den Berufsgesetzen ablesen.

→ So bestimmt etwa § 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung: »Der Rechtsanwalt ist ein unabhängiges Organ der Rechtspflege«. Er dient also nicht einseitig den Mandanteninteressen, sondern ist Teil der Rechtspflege. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, dass er verpflichtet ist, seine Rechtsberatung auch im Sinne einer Konflikt- und Prozessvermeidung durchzuführen, dass ein reines Erfolgshonorar un-

zulässig ist und die Höhe des Honorars im Interesse eines breiten Zugangs der Bevölkerung zum Rechtsschutz in einer Gebührenordnung festgelegt ist.

- > Der Notar ist, so die BNotO, »als unabhängiger Träger eines öffentlichen Amtes ... für die Beurkundung von Rechtsvorgängen und anderen Aufgaben auf dem Gebiet der vorsorgenden Rechtspflege ... bestellt« Er erklärt Urkunden, Schiedssprüche, Gütestellen- und Anwaltsvergleiche für vollstreckbar [freilich auch seine eigenen Kostenrechnungen], er bewirkt Zustellungen, stellt Bescheinigungen mit öffentlichem Glauben aus, nimmt Eide ab, alles ohne dass es noch des Dazwischentretens einer anderen öffentlichen Stelle bedarf. Kurzum: Der Staat bedient sich der Notare als Kontrolleure des Rechtsverkehrs. Der freiberufliche Status der Notare ist daher noch einmal ein besonderer; Heinrich Triepel hat dafür den Begriff des »staatlich gebundenen Berufs« geprägt.
- > Der Arzt dient gemäß § 1 Abs. 1 der Bundesärzteordnung »der Gesundheit des einzelnen Menschen und des gesamten Volkes«, also auch hier eine deutliche standesrechtliche Ausrichtung an den Zielen des Allgemeinwohls.
- > Bei den Apothekern ist es § 1 des Apothekengesetzes, der festlegt: »Den Apotheken obliegt die im öffentlichen Interesse gebotene Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Arzneimittelversorgung der Bevölkerung.« Hierdurch werden Arzneimittelsicherheit und vorbeugender Patientenschutz zu den Gemeinwohlbelangen, die den Apothekern zur Wahrnehmung übertragen sind.
- > Bei den Architekten liegt der Öffentlichkeitsbezug in der Pflege der Baukultur, die ihnen etwa durch § 9 I Nr. 1 des nds. ArchG übertragen ist. Über den individuellen Planungsauftrag hinaus haben die Architekten also Verantwortung für das Gesamterscheinungsbild unserer Städte, es lässt sich also auch insoweit eine Mittlerfunktion zwischen Individuum und Gesellschaft feststellen.
- > Für Journalisten findet sich das Gemeinwohlziel in den Landespressegesetzen, die übereinstimmend formulieren: »Die Presse ist berufen, der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu dienen.« (§ 1 LPresseG). Sie »erfüllt eine öffentliche Aufgabe, wenn sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder in anderer Weise an der Meinungsbildung mitwirkt.« (§ 3 LPresseG). Das korrespondiert mit der Auffassung des BVerfG, dass die freie Presse einen wichtigen Baustein unserer demokratischen Ordnung darstellt und ist der Grund dafür,

dass die Pressegesetze ein spezielles Informationsrecht der Presse gegenüber Behörden gewähren, soweit die Auskunft der Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe dient (§ 4 LPresseG).

-> Wirtschaftsprüfer haben die berufliche Aufgabe, betriebswirtschaftliche Prüfungen, insbesondere solche von Jahresabschlüssen wirtschaftlicher Unternehmen, durchzuführen (§ 2 I WirtschaftsprO) und dienen durch die Kontroll-, Informations- und Beglaubigungsfunktion der Prüfung damit auch dem Allgemeininteresse des Rechtsverkehrs an einer rechtskonformen und ordnungsgemäßen Rechnungslegung dieser Unternehmen. Wie wichtig die Unabhängigkeit der Abschlussprüfer ist, hat nicht zuletzt die Enron-Krise in den USA deutlich gemacht, die uns letztlich den weitreichenden amerikanischen Sarbanes-Oxley Act beschert hat, dessen Auswirkungen, anwesende Wirtschaftsprüfer werden das bestätigen, auch für europäische Unternehmen nicht zu unterschätzen sind.

Auch in den Aufgabenbeschreibungen der Kammergesetze wird schließlich der Gemeinwohlbezug mitunter klar herausgestellt, z.B. in § 9 des niedersächsischen Heilberufe-Kammergesetzes »Es ist Aufgabe der Kammern, im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit die gemeinsamen beruflichen Belange der Kammermitglieder zu wahren« – eine Formulierung, die Sie mit dieser Einschränkung im IHK-Gesetz oder in § 91 der Handwerksordnung für die Handwerkskammern so nicht finden.

An dieser Stelle gilt es zu betonen, dass es sich bei diesen besonderen Gemeinwohlverpflichtungen nicht um alte Zöpfe – um Idealismen – handelt, die heute als unmittelbar geltende Richtschnur keine Bedeutung mehr haben, wie etwa der hippokratische Eid. Im Gegenteil, unsere Rechtsordnung knüpft ganz handfeste Konsequenzen daran an:

All diese besonderen Gemeinwohlverpflichtungen der klassischen freien Berufe sind der Grund für die Sonderregeln im Recht, die für Freiberufler Ausnahmen oder Modifikationen vorsehen. Sie sind aber auch – und das darf nicht vergessen werden, weil es die spiegelbildliche Seite ist – der Grund für Sonderregeln, die den Freiberuflern Pflichten und Einschränkungen auferlegen, wie es sie für andere Berufsgruppen nicht gibt. Ich erinnere insoweit etwa nur an Werbeverbote, Pflichtmandate, Residenzpflichten, Bereitschaftsdienste bei Apotheken und Ärzten, oder auch an feste Gebührentabellen, die etwa im Falle der Rechtsanwälte seit fast zehn Jahren auf dem Stand von 1994 eingefroren sind.

B. Aktuelle Gefährdungen – Symptome und Ursachen

Dieser Gedanke leitet über zu dem zweiten Hauptkomplex, zu den aktuellen Tendenzen einer Gefährdung der soeben skizzierten Sonderstellung freier Berufe. Denn vor dem Hintergrund der gesteigerten Bedeutung der freien Berufe für unser Gemeinwesen sind eine Reihe von Entwicklungen mit Sorge zu betrachten, die sich sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene vollziehen.

I. Entwicklungen im Europarecht

Die Entwicklungen auf europäischer Ebene will ich nur kurz streifen, da Herr Lemor vom BFB-Büro in Brüssel auf die betreffenden Problemfelder nachher noch speziell eingehen wird. Ich möchte nur zwei Punkte herausgreifen:

1. Anerkennung von Berufsqualifikationen

Seit 2002 wird ein Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen diskutiert, der – so zumindest die Internetauskunft von PreLEx – noch immer im Europäischen Parlament beraten wird. Erst in der letzten Woche hat der Rechtsausschuss seinen Bericht vorgelegt. Diese Richtlinie wählt unter Abkehr vom bisherigen Regelungsmuster rein sektorieller Richtlinien nun einen generellen Ansatz, indem sie verschiedene Berufe einem einheitlichen Rechtsregime unterwirft. Ich nenne sie deshalb zur Vereinfachung ›Horizontalrichtlinie‹. Sie erfasst zahlreiche freie Berufe wie Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Radiologen, Psychologen, Apotheker, Architekten, Ingenieure, Steuerberater oder Hebammen, daneben aber ausdrücklich auch andere Berufe wie Sportlehrer, Fremdenführer, Elektriker oder Friseure. In dieser Horizontalrichtlinie wird u.a. auch die Hochschuldiplom-Anerkennungsrichtlinie, die vor allem auch für die Tätigkeiten von Freiberuflern Bedeutung hat, aufgehoben und mit der ebenfalls aufzuhebenden Richtlinie über die beruflichen Befähigungsnachweise der gewerblichen Berufe zu einem Regelungsgegenstand verbunden. Es werden also Berufe in einem Normenwerk zusammengeführt, die sinnvoll gar nicht harmonisierungsfähig sind.

Entscheidend aber ist, dass durch den Regelungsansatz der Horizontalrichtlinie zudem eines der Bestimmungsmerkmale des Typusbegriffs der freien Berufe verunklart wird: Wesensbestimmendes Merkmal der Freiberuflichkeit, und zwar nicht nur nach deutschem Verständnis, sondern auch nach der Definition, die der Europäische

Gerichtshof zugrunde legt, ist unter anderem die besondere berufliche Qualifikation, eine besondere Qualität und Länge der Berufsausbildung. Das Ziel der Horizontalrichtlinie, insbesondere mit Blick auf die Osterweiterung der EU eine Realisierung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zu verbessern, soll aber nun über eine Absenkung der Qualitätsanforderungen erreicht werden. Für eine Niederlassung in einem Mitgliedstaat soll es nämlich künftig ausreichen, wenn das Ausbildungsniveau im Herkunftsstaat eine Stufe unter dem im Aufnahmestaat geforderten Ausbildungsniveau liegt. Ist in Deutschland also ein abgeschlossenes Hochschuldiplom erforderlich, das einen mindestens vierjährigen Studiengang abschließt, so genügt es für eine Niederlassung, wenn der Migrant über ein Diplom im mittleren Ausbildungsgang verfügt, im Herkunftsstaat also etwa eine Fachhochschulausbildung von mindestens drei Jahren absolviert hat. Was bereits mit Blick auf gewerbliche Leistungen unter dem Gesichtspunkt einer Qualitätseinbuße bedenklich ist, wird bei den freien Berufen somit zu einer Statusfrage, weil das typusbestimmende Merkmal der besonderen beruflichen Qualifikation verwässert wird.

2. EuGH-Rechtsprechung:

Kammern als Unternehmensvereinigungen

Eine weitere Gefahr für unser bisheriges Verständnis, insbesondere des freiberuflichen Kammerwesens, geht von zwei Entscheidungen aus, die der EuGH im letzten Jahr gefällt hat. Sie sind durch eine sehr ökonomisierende Sichtweise dieser Kammern geprägt und können mit dem Schlagwort ›Kammern als Unternehmensvereinigungen‹ auf den Punkt gebracht werden. In den Rechtssachen *Wouters* und *Arduino* hat der Europäische Gerichtshof die Rechtsetzungstätigkeit der Kammern im Ansatz als einen kartellrechtlich relevanten Beschluss einer Unternehmensversammlung angesehen, im Ergebnis dann aber mit unterschiedlichen Begründungen einen Verstoß gegen das Kartellverbot verneint.

Wenn ich hier auch nicht näher auf Einzelheiten der Entscheidungen eingehen kann, möchte ich zumindest darauf hinweisen, dass Kommission und EuGH bereits seit einigen Jahren den Standpunkt vertreten, dass die Anbieter freiberuflicher Leistungen Unternehmer sind. So lag der Schritt nahe, die freiberufliche Kammer folglich als eine Unternehmensvereinigung im Sinne des Art. 81 EGV anzusehen.

Was nach unserem deutschen Verständnis hierbei nicht hinreichend gewürdigt wird, ist, dass sich auch die rechtsetzende Tätigkeit von Selbstverwaltungsträgern an den Grundrechten messen lassen muss und damit Regelungen, die die Berufsausübung betreffen – wie etwa Ständesrichtlinien – durch Belange des Allgemeinwohls zu rechtfertigen sind. Solche Gemeinwohlbelange sind aber gerade nicht mit den jeweiligen subjektiven Interessen der Berufsangehörigen identisch. Insbesondere Erwägungen des Konkurrenzschutzes und der Wettbewerbsbeschränkung sind keine legitimen Gemeinwohlbelange in diesem Sinne. Das ist der Grund, weshalb die These des EuGH, die von Kammern erlassenen Satzungsregelungen seien grundsätzlich als wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen einer Unternehmensvereinigung anzusehen, weil sie nur das Interesse der jeweiligen Berufsangehörigen wahren, nach deutscher Vorstellung eher fern liegend erscheint.

Dahinter steckt aber ein Bild, das verdeutlicht, was Ökonomisierung der freien Berufe in der europäischen Perspektive bedeutet: Der Freiberufler wird nur als Dienstleister im allgemeinen Wettbewerb gesehen, die öffentlich-rechtlichen Kammern lediglich als Unternehmensvereinigungen und das Satzungsrecht der Selbstverwaltungsträger als wettbewerbsbeschränkendes Kartell. Aus deutscher Perspektive müsste meines Erachtens von den Freien Berufen daher im Europäischen Kontext stärker als bisher die Grundrechts- und Gemeinwohlbindung der körperschaftlichen Selbstverwaltung herausgestellt werden. Realistischerweise führt aber gleichwohl kein Weg daran vorbei, dass die freien Berufe ihre Berufsordnungen einem wettbewerbsorientierten Rationalitätscheck unterziehen und möglicherweise überkommene Restriktionen korrigieren müssen. Darüber hinaus sollten aber die für erhaltenswürdig angesehenen berufsethischen Regelungen in einem europaweiten Diskurs offensiv kommuniziert werden. Ein Ansatzpunkt hierzu könnte es sein darüber nachzudenken, inwieweit die Kategorie der sogenannten »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«, die in den letzten Jahren aufgrund kontinuierlicher politischer Arbeit von französischer Seite eine beachtenswerte Karriere als Gegengewicht zum europäischen Wettbewerbsprinzip gemacht hat, nicht auch für die Dienstleistungen fruchtbar gemacht werden können, die die klassischen freien Berufe, etwa in den Bereichen Rechtspflege, Volksgesundheit oder Arzneimittelversorgung im Interesse der Allgemeinheit erbringen.

II. Entwicklungen im deutschen Recht

Welche Gefährdungen drohen den freien Berufen aber nun durch aktuelle Entwicklungen in Deutschland?

Aus der Fülle der insoweit strittigen Fragestellungen möchte ich die Gewerbesteuerreform als veranschaulichendes Beispiel aufgreifen, weil sie geradezu idealtypisch den Kern der hier behandelten Problematik vor Augen führt. Daneben gäbe es noch eine Reihe weiterer Themen, die man im Zeitrahmen einer solchen Veranstaltung aber nicht alle gebührend behandeln kann. Ich nenne hier daher nur einige Stichworte, will aber, weil ich weiß, dass Ihnen diese Spezialthemen unter den Nägeln brennen, mit meiner Meinung nicht hinter dem Berg halten:

1. GKV-Modernisierung/BRAGO, GOÄ, HOAI/Versorgungswerke

→ Stichwort: Das vor drei Wochen verkündete GKV-Modernisierungsgesetz: Aufhebung bzw. Abschwächung des Mehrbesitzverbots für Apotheken; Zulassung des Arzneimittelversandhandels. Das bedeutet:

In Zukunft werden Sie ihre Arzneimittel nicht nur im Versandkatalog aussuchen können, sondern es werden auch Apothekenketten mit bis zu drei Filialen pro Apotheker zulässig sein. Durch diese Entwicklung von der Apotheke zur ›Alditheke‹ – oder beim Versandhandel: ›OttoTheke‹ – wird meines Erachtens das herkömmliche Berufsbild des ›Apothekers in seiner Apotheke‹ gravierend verändert. Das beim Apotheker ohnehin notwendigerweise stärker als bei anderen freien Berufen ausgeprägte wirtschaftliche Element wurde bislang dadurch kompensiert, dass das Gesetz die persönlichen Leistungserbringung des Apothekers stärker betonte, indem der wirtschaftliche und pharmazeutische Teil der öffentlichen Apotheke in der Hand eines Apothekenbesitzers zusammengefasst wurde. Auf diese Weise wurde verhindert, dass der Apothekenbesitz etwa in die Hände von betriebsfremden Handelsgesellschaften fällt, bei denen das wirtschaftliche Interesse die pharmazeutische Verantwortung für die Arzneimittelversorgung verdrängt. Mit der Aufgabe des Mehrbesitzverbots und der dann notwendigen Einführung angestellter Apotheker allein für den pharmazeutischen Teil wird also ein für die freiberufliche Zuordnung des Apothekerberufs maßgebliches Typusmerkmal entfallen. Mit Blick auf die Berufsfreiheit wird dann wohl letztlich sogar ein Fremdbesitz durch berufsferne, rein gewerblich-wirtschaftlich orientierte Apothekenbesitzer (vornehmlich aus England), nicht zu verhindern sein, bei denen die Gefahr besteht, dass sie den Arzneimittelumsatz allein aus

wirtschaftlichen Gründen zu steigern suchen und die Gemeinwohlbelange der Arzneimittelsicherheit und des vorbeugenden Patientenschutzes dabei vernachlässigen.

-> Stichwort: Neufassung freiberuflicher Gebührenordnungen wie BRAGO, HOAI oder GOÄ. Hier wird meines Erachtens zu wenig berücksichtigt, dass solche Gebührenordnungen auch eine soziale Schutzfunktion für die Verbraucher erfüllen: Die Inanspruchnahme bestimmter freiberuflicher Dienstleistungen soll von der Verhandlung über materielle Aspekte gerade bewusst freigehalten werden. Nur mit Gebührenordnungen, die von vornherein transparent und einheitlich ausgestaltet sind, lässt sich erreichen, dass die Unabhängigkeit gegenüber dem Auftraggeber gewahrt bleibt und der Freiberufler auch seinen besonderen Gemeinwohlverpflichtungen Rechnung tragen kann. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass z.B. die Inanspruchnahme von Rechtsschutz im Interesse einer funktionierenden Rechtspflege ebenso wenig zu einer alleinigen Frage des Honorars wird, wie die medizinische Versorgung der Bevölkerung. Stellen Sie sich doch nur einmal vor, Sie müssten mit dem Notarzt erst einmal den Preis für die Operation ihres akuten Blinddarmdurchbruchs aushandeln.

-> Letztes Stichwort: Einbeziehung der Freiberufler in die gesetzliche Rentenversicherung. Auch die freiberuflich Tätigen leben von der Verwertung ihrer Arbeitskraft und müssen nicht nur ihre wirtschaftliche Existenz vor den Risiken des Alters oder der Invalidität absichern, sondern auch mit Blick auf ihren Todesfall Vorsorge für die Absicherung ihrer Angehörigen treffen. Vor allem die pflichtverkommerten freien Berufe haben dieses Problem durch die Bildung von berufsständischen Versorgungswerken gelöst, deren Mitgliedschaft an die Pflichtmitgliedschaft in der jeweiligen Berufskammer anknüpft.

Die Versorgungswerke für Rechtsanwälte sind nach landesrechtlichen Vorgaben überwiegend als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet worden. Andere Versorgungswerke sind als nicht rechtsfähige Sondervermögen sachlich den Kammern angegliedert oder haben die Rechtsform selbständiger rechtsfähiger Anstalten.

In Wellenbewegungen gewinnt immer wieder eine Auffassung an Raum, die keine sozialpolitische Notwendigkeit für die Existenz dieses Sondersystems sieht und daher eine Auflösung der Versorgungswerke und eine Einbeziehung der Freiberufler in die gesetzliche Rentenversicherung fordert.

Hiergegen spricht zunächst eine ordnungspolitische Erwägung: Es widerspricht der freiheitlichen Ordnung, die Entscheidung über

Produktion und Konsum dem einzelnen zu überlassen, die private Initiative bei der Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens aber auszuschalten, selbst wenn der einzelne gewillt und dazu fähig ist, selbstverantwortlich und eigenständig vorzusorgen. Darüber hinaus wäre eine Auflösung und Eingliederung der berufsständischen Versorgungswerke in die gesetzliche Rentenversicherung dem Bundesgesetzgeber meines Erachtens aber auch bereits aus kompetentiellen Gründen gar nicht möglich, weil es zum einen bereits problematisch ist, einen einschlägigen Kompetenztitel zu finden, zum anderen aber die notwendige Begründung, dass eine im gesamtstaatlichen Interesse liegende zwingende Notwendigkeit, die Versorgungswerke durch Bundesgesetz aufzulösen und ihre Versicherten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, weil nur so der Fortbestand der gesetzlichen Rentenversicherung gesichert werden kann, wohl kaum glaubhaft gemacht werden kann.

2. Gewerbesteuerreform

Man könnte die Stichwortliste sicherlich noch verlängern, doch kommen wir zu der zentralen Frage, zu der im Zuge der Gemeindefinanzreform geplanten Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuer.

Die einzigen Freiberufler, die diesem Vorhaben positive Seiten abgewinnen können, sind die Steuerberater – aus verständlichen Gründen.

Bei der Gewerbesteuer als einem Unterfall der Realsteuern (§ 3 Abs. 2 AO) ist der Gewerbebetrieb selbst das Steuerobjekt (§§ 2, 35a GewStG), wobei unter einem Gewerbebetrieb ein gewerbliches Unternehmen im Sinne des Einkommensteuergesetzes verstanden wird (§ 212 GewStG). Insoweit ist es mithin von Belang, dass die freiberufliche Tätigkeit im EStG (§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 15 II) ausdrücklich aus der gewerblichen Tätigkeit ausgeklammert wird. Die gewünschte Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuer kann also, wenn nicht zugleich auch das System der selbständigen Arbeit nach § 18 EStG geändert werden soll, nur erfolgen, indem durch Änderung des GewStG der Verweis auf den Gewerbebegriff des Einkommensteuergesetzes um eine Einbeziehung der freien Berufe ergänzt wird. Damit werden die freien Berufe dem Gewerbe im Sinne des Gewerbesteuergesetzes zugeordnet, ohne zugleich zum Gewerbe im Sinne des EStG zu werden. Rechtstechnisch vermeidet man diesen, einem Laien wohl nicht mehr zu vermittelnden Rabulismus, indem man die Gewerbesteuer schlicht in Gemeindefinanzsteuer umbenennt.

Allein die Wahl einer anderen Bezeichnung genügt aber nicht, um historisch gewachsene Unterschiede zwischen Freiberuflern und Gewerbe einzuebnen, ein solches Vorgehen erweist sich vor dem Hintergrund der besonderen Gemeinwohlverpflichtung der Freiberufler im Gegenteil als willkürlich. Sofern man nämlich diese Gemeinwohlbindung als nicht mehr ausreichendes Kriterium für eine Sonderstellung ansehen will, muss man dies konsequenterweise in allen Rechtsbereichen so sehen. Dann müssten aber auch die an diese Gemeinwohlbindung anknüpfenden Pflichten abgeschafft werden. Konkret beträfe das nicht nur die Werbeverbote, Pflichten zur wohnortnahen Versorgung oder Bereitschaftsdienste sondern vor allem die Bindung an die Gebührenordnungen. Gebührentarifgebundene Freiberufler können die Gewerbesteuer nämlich nicht auf ihre Mandanten, Patienten oder Auftraggeber überwälzen. Die Nachteile der Besteuerung paaren sich somit mit den Nachteilen der Gemeinwohlbindung, denn eine Verrechnung der Gemeindefiskussteuer mit der Einkommensteuer ist nur bis zu einem bestimmten Hebesatz (380 Prozent) möglich, der zumindest in Großstädten regelmäßig übertroffen wird.

Dieses Gesetzgebungsvorhaben berührt mithin nicht nur einen Teilaspekt der Freiberuflichkeit, sondern stellt die freien Berufe insgesamt in Frage, weil es deren Gemeinwohlbindung negiert und sie der vollen Kommerzialisierung aussetzt. Genau in diese Richtung zielen aber die Argumente der Protagonisten der Gewerbesteuerausdehnung in der Politik, die – wie etwa die Oberbürgermeister von Frankfurt und München – Frau Roth und Herr Uhde – auf Pressekonferenzen erklären, es sei nicht einzusehen, warum ein Handwerksbetrieb mit zehn Beschäftigten Gewerbesteuer zahlen müsse, eine Kanzlei mit ebenso vielen Mitarbeitern aber nicht.

III. Ursachen

Bevor ich die Frage beantworten werde, ob damit die freien Berufe wirklich zum Außenseiter und letztlich zum Auslaufmodell werden, möchte ich aufzeigen, weshalb in der heutigen Zeit solche Forderungen nach Gleichbehandlung von Gewerbe und freien Berufen überhaupt erhoben werden.

Für die deutsche Befindlichkeit scheint mir bedeutsam zu sein, dass sich die Herausbildung der freien Berufe, wie soeben gezeigt, im 19. Jahrhundert vollzogen hat, das Selbstverständnis und die Werte der freien Berufe also ihre Wurzel im liberalen Rechtsstaat finden. Unsere Rechtsordnung setzt mit der Übernahme dieser Rechtskategorie mit-

hin ein Selbstverständnis der Freiberufler voraus, das den klassischen liberalen Werten eines autonomen Individuums entspricht: Selbständigkeit, Leistungsbereitschaft, Interesse am Beruf und Befriedigung aus dem Beruf, Ungebundenheit, Streben nach Autonomie und Bereitschaft zur Übernahme persönlichen Risikos.

In unserer Kommentarliteratur zum Grundgesetz ist aber nun nachzulesen, dass das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, ein Novum in der Verfassungsgeschichte, gerade als Abkehr vom bürgerlich-liberalen Rechtsstaat zu verstehen sei. Der Sozialstaat war mithin als Antwort auf die Probleme des Staates der Industriegesellschaft konzipiert. Spätestens durch den Wechsel zur Dominanz des Dienstleistungssektors haben sich die Lebensbedingungen der Menschen aber gewandelt: Mit der Arbeitszeitverkürzung, der Zunahme von Freizeit, dem daran anknüpfenden Entstehen einer wirtschaftlich lukrativen ›Freizeitindustrie‹ und einem gestiegenen Konsumverhalten und Konsumbewusstsein der Bevölkerung haben sich auch die Leistungsmotivation und das Leistungsverhalten verändert, und das Wertesystem der Menschen hat sich verschoben: Nicht nur – was verständlich ist – die Arbeiterschaft, sondern der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung definiert sich heute nicht mehr über seine berufliche Identität; der Beruf im Sinne der lutherischen *vocatio*, also: Berufung, ist zum ›Job‹ geworden, dem man notgedrungen nachgeht, um die materiellen Mittel für sein ›Privatleben‹ zu generieren. Als Folge dieser nivellierenden Entwicklung gerät die berufsethische Begründung für die Sonderstellung der freien Berufe unter Legitimationsdruck.

Parallel zu dieser Entwicklung ist aber auch das Modell des Sozialstaats seinerseits hypertroph und damit selbst zum Problem geworden. In den letzten Jahrzehnten war die Tendenz erkennbar, die soziale Absicherung gegen die verschiedenen Risiken des Lebens auf immer mehr Risiken und auf immer mehr Bevölkerungsgruppen und Berufe auszudehnen. Der langjährige Erfolg des Modells der Freiberuflichkeit, bei dem die Berufsträger in Eigeninitiative Dienstleistungen im öffentlichen Interesse erbringen und sich selbst in berufsständischer Solidarität um die Absicherung ihrer Lebensrisiken kümmerten – Stichwort: Versorgungswerk –, hing aber vom Gleichgewicht zwischen den Prinzipien der Freiberuflichkeit einerseits und des Sozialstaats andererseits ab.

Soweit auf der einen Seite aber die Gründe für die Sonderstellung der freien Berufe im Bewusstsein der Bevölkerung und der freien Berufe selbst nicht mehr transparent sind, auf der anderen Seite aber

durch Missmanagement und Hypertrophie der Sozialsysteme staatlicher Finanzierungsbedarf entsteht, ist die conclusio, alle ›Jobs‹ müssten gleich behandelt werden, unausweichlich. Die Kategorie des freien Berufs würde in der Tat zu einem Auslaufmodell mit nur noch beschränkter Halbwertszeit.

C. Ausblick

Was bedeutet das für meinen Ausblick? Trotz der medienwirksamen Diskussion um diverse aktuelle Gesetzgebungsvorhaben des Bundes glaube ich, dass wir es auf nationaler Ebene zunächst einmal nur mit einem reinen gesetzgeberischen Aktionismus zu tun haben, der aus aktuellen Problemlagen erwächst und zu punktueller Gesetzeskosmetik führt, aber nicht von einem Gesamtkonzept getragen ist, das die Freien Berufe als Kategorie insgesamt ernsthaft in Frage stellen will.

Dagegen spricht bereits der Umstand, dass die Bundesregierung dem Bundestag seit 1979 in loser Folge »Berichte zur Lage der Freien Berufe« vorlegt, von denen der zeitlich letzte, von Sommer 2002, gerade die volkswirtschaftliche Bedeutung der freien Berufe für Wachstum und Beschäftigung in unserer Dienstleistungsgesellschaft besonders hervorgehoben hat. Das ist wichtig, denn wir müssen uns vor Augen halten, dass die rund 780.000 Selbständigen in den freien Berufen – davon etwa 113.000 in den neuen Ländern – mit ihren Beschäftigten in etwa 5 % des Bruttosozialprodukts erwirtschaften – Tendenz steigend. Der Anteil der Freiberufler am Steueraufkommen liegt sogar noch höher, nach Zahlen von 2001 bei ca. 10 %. Darüber hinaus bilden die Freien Berufe trotz wirtschaftlich schwieriger Lage bundesweit über 160 000 junge Menschen aus, und das weit über ihren eigenen Bedarf, etwa auch in kaufmännischen Berufen. Sie sind so mit knapp 10 % aller Auszubildenden der drittgrößte Ausbildungsbereich hinter Handel und Handwerk noch vor der Industrie. Dass hierbei seit 1999 der Lehrstellenmarkt bei den Freien Berufen bundesweit relativ konstant geblieben ist – in 2001 etwa wurde ein leichter Rückgang in den neuen Bundesländern um 2,3 % durch einen Zuwachs in den alten Bundesländern um 4,4 % überkompensiert – erhält besondere Bedeutung vor dem Hintergrund, dass über alle Wirtschaftsbereiche hinweg ein Rückgang von Ausbildungsverträgen zu verzeichnen ist.

Ich bin daher überzeugt, dass nicht nur die Pläne zur Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuer nicht reüssieren werden – wenngleich die Nachrichten aus dem Vermittlungsausschuss wech-

seln –, sondern dass sogar die Gesamtentwicklung möglicherweise gerade in die gegenteilige Richtung führen wird: Die Auswüchse des Sozialstaates sind erkannt, und Begriffe wie Selbstinitiative und individuelle Risikoversorge nehmen Einzug in das Vokabular aller Parteien. Auch das aus der katholischen Soziallehre entstammende Subsidiaritätsprinzip mit seiner Forderung nach einer Befassungsprärogative der kleineren Einheiten im Verhältnis zum Staat erlebt seinen dritten Frühling. Insgesamt beobachten wir damit zur Zeit eine Renaissance von klassischen liberalen Begrifflichkeiten, die ja gerade in historischer Kontinuität für die Freien Berufe kennzeichnend gewesen sind.

Der empirische Befund einer weitgehend schichtenlosen, egalitären Gesellschaft, in der Bildung und materieller Wohlstand permeabel geworden sind, könnte dem Gesetzgeber, dem nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein die Entscheidung zusteht, was sozialstaatlich geboten ist, die argumentative Brücke dafür bieten, die Gewährleistungsdimension des Sozialstaatsprinzips zurückzuschrauben und stärker als bisher auf Eigenverantwortung zu setzen. Dann aber käme den freien Berufen mit ihrem von Gemeinwohlbezug und Selbstverantwortung geprägten Berufsethos geradezu Vorbildwirkung zu. Sie wären in der modernen Dienstleistungsgesellschaft keine Außenseiter, sondern in der Tat ein unverzichtbarer Teil der freiheitlich-demokratischen Ordnung.

Die Freien Berufe im vereinten Europa

Die Problemfelder bei der Harmonisierung der Rahmenbedingungen auch unter Berücksichtigung der neuen Beitrittsländer

Referent RA Florian Lemor
*Referent für Europafragen
beim Bundesverband der Freien Berufe*

Referent Dr. Igor Praznik
*Vorstandsmitglied der Slowenischen Ärztekammer und
Vorsitzender des Ausschusses für privatärztliche Tätigkeit*

**Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Höpker,
Meine sehr geehrten Damen und Herren!**

»Die Freien Berufe im vereinten Europa« – So aktuell wie derzeit war dieser Titel wohl noch nie. Die tägliche Arbeit in Brüssel zeigte gerade im letzten Jahr ganz deutlich, dass die freien Berufe derzeit im Mittelpunkt vieler europäischer Gesetzesvorhaben stehen. Von europäischer Seite stehen wir seit Monaten stark unter Druck: Ob die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die IHS-Studie, die Binnenmarktstrategie 2003 bis 2006 oder die ganz aktuelle Rahmenrichtlinie über die Dienstleistungen – überall geht es um die Frage eines Eingriffes in die Rechte und die Organisationsstrukturen der freien Berufe.

Hintergrund all dieser Vorhaben ist der sogenannten Lissabon-Prozess. Darin haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Europäische Union bis zum Jahre 2010 zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Das Erreichen dieses Ziels setzt einen funktionierenden Binnenmarkt voraus, doch genau an dieser Voraussetzung fehlt es nach Ansicht der Kommission: In ihrem Binnenmarktbericht vom 7. Mai 2003 hat die Kommission herausgearbeitet, dass der Binnenmarkt in einer Reihe von Bereichen noch nicht funktioniert. Als Impuls für die Beseitigung der bestehenden Schwächen hat sie zum einen die bereits genannten legislativen Maßnahmen vorgeschlagen, zum anderen regte sie eine Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfeldes und der legislativen Architektur des Binnenmarktes an. Diesem letzten Punkt kommt eine besondere Wichtigkeit für die Arbeit der freien Berufe in den nächsten Monaten und Jahren zu, denn die verschiedenen Systeme der Selbstregulierung bei den freien Berufen stehen derzeit im Wettbewerb zueinander.

Warum aber stehen die freien Berufe vor dem skizzierten Hintergrund im Mittelpunkt so vieler verschiedener europäischer Initiativen?

Aus der Sicht der Kommission stellen die Freien Berufe in einigen Mitgliedstaaten eine privilegierte gesellschaftliche Gruppe dar, die aus Marktabschottungsgründen die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bei den Dienstleistungen ver- oder zumindest behindert. Diesen Eindruck jedenfalls muss man erhalten, wenn man sich die Äußerungen führender Vertreter der Kommission wie Wettbewerbskommissar Mario Monti aus der jüngeren Vergangenheit ins

Gedächtnis ruft. In dieser These wird die Kommission vor allem durch Verbraucherschutzorganisationen, aber auch zunehmend durch die nationalen Kartellbehörden unterstützt.

Zugleich muss man sich vergegenwärtigen, dass die Europäische Union unter einem enormen Reformdruck steht, der vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Internationalisierung ein Handeln hin zu Deregulierung und mehr Liberalismus erforderlich macht. Und der Fall ENRON hat gezeigt, dass diese Reformen auch vor den besonderen Strukturen bei den freien Berufen nicht halt macht. Unsere Aufgabe wird es zukünftig vor allem sein, die freien Berufe vor dem geschilderten Hintergrund »europafest« zu machen. Daher will ich Ihnen heute einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen geben, mit denen wir derzeit auf europäischer Ebene konfrontiert sind. Dabei möchte ich meinen Vortrag in vier Teile gliedern:

- Zunächst möchte ich Ihnen das Umfeld in Europa und Brüssel vorstellen, damit Sie sich ein Bild davon machen können, unter welchen Umständen Politik in Brüssel eigentlich gemacht wird.
- Als zweiten Schwerpunkt möchte ich Ihnen die wichtigsten aktuellen Gesetzentwürfe oder andere nichtlegislative Maßnahmen vorstellen, die in mehr oder weniger direktem Zusammenhang mit dem Binnenmarkt stehen und Ihnen jeweils einen kurzen Ausblick auf die weiteren Entwicklungen geben.
- Im dritten Teil werde ich mich vornehmlich den Dossiers mit wettbewerbsrechtlichem Einschlag widmen.
- Und soweit es die Zeit noch zulässt, werde ich zum Schluss noch kurz auf den Europäischen Verfassungsvertrag und den Aspekt der Erweiterung der EU eingehen.

I. Einleitung

»Brüssel – das ist dieser Wasserkopf an Bürokratie mit wenig politischer Entscheidungskompetenz, viel zu vielen Beamten und unsinnigen Gesetzen« – so oder ähnlich lauten die Vorurteile mit denen man wegen Brüssel konfrontiert wird.

Was man von Brüssel auch immer halten mag, klar jedoch ist, dass sich keines dieser Vorurteile objektiv belegen lässt: 70–80% der wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen werden schon heute in Brüssel getroffen, d.h. den Mitgliedstaaten bleibt in vielen Fällen nur noch die Umsetzung oder der Vollzug europäischen Rechts. Die Tendenz hier ist eher steigend. Es gibt ungefähr 24.000 europäische

Beamte. Diese Zahl mag hoch klingen, ist aber tatsächlich niedriger als der Personalstand der meisten mittelgroßen Städte in Europa.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich Brüssel mit den knapp 3.500 bis 4.000 Wirtschaftsverbänden und Unternehmensdependancen, ca. 15.000 akkreditierten Lobbyisten und 1.000 Journalisten nach Washington zum zweitgrößten Lobby-Tummelplatz der Welt entwickelt hat.

Umso erstaunlicher ist es dann feststellen zu müssen, dass gerade in einem so wirtschaftsorientierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland die Wahrnehmung und Kenntnis von Brüssel stark unterentwickelt ist. Das geschilderte Umfeld ist letztlich dasjenige, das unsere tägliche Arbeit und die Bedingungen unter denen wir arbeiten, definiert.

II. Europäische Gesetzesvorhaben im Bereich des Binnenmarktes

Doch nun weg von diesen eher allgemeinen Überlegungen hin zu den aktuellen Arbeiten mit unmittelbaren Auswirkungen für die freien Berufe. Wie angekündigt, möchte ich diesen 2. Teil mit den legislativen Maßnahmen in direktem Bezug zum Binnenmarkt beginnen.

1. Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Eines der für die freien Berufe derzeit wichtigsten Themen auf europäischer Ebene ist die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Ziel dieses Richtlinienvorschlages ist es, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, den Berufszugang und die Berufsausübung in anderen Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Dazu fasst die Richtlinie 15 bestehende allgemeine und sektorale Richtlinien zusammen. Die Kommission verfolgt damit einen horizontalen Ansatz im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Der Richtlinienvorschlag ist in engem Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess und der Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor zu sehen.

Der Richtlinienvorschlag befindet sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren in der ersten von drei möglichen Lesungen. Erst Mitte 2003 hat der federführende Rechtsausschuss des EP über seinen Berichtsentwurf abgestimmt. Insofern kann ich Sie mit den aktuellsten Informationen versorgen.

Die Kritik von Seiten der Freiberufler-Organisationen an dem Richtlinienentwurf war im Vorfeld der Abstimmung groß. Dies äußerte sich auch darin, dass insgesamt 408 Änderungsanträge eingereicht wurden – umso positiver ist daher zu bewerten, dass die meisten von den Freien Berufen eingebrachten Änderungsvorschläge in den Bericht übernommen wurden. Hier einige Beispiele:

Definition der Freien Berufe

Eines der Hauptanliegen des BFB ist die Aufnahme der Definition des Begriffs der freien Berufe in den Richtlinienentwurf. Unsere Erfahrungen zeigen, dass es in Europa bisher keine einheitliche Begriffsbildung für die Freien Berufe gibt. Zwar hat der EuGH durch ein Urteil vom 11. Oktober 2001 für mehr Klarheit gesorgt, indem er erstmals Kriterien für die Freiberuflichkeit entwickelt hat. Darüber hinaus wird es von uns aber als durchaus hilfreich angesehen, diese Definition auch im Sekundärrecht zu verankern.

Der Rechtsausschuss hat sich in der Abstimmung mit deutlicher Mehrheit für die Aufnahme der Definition der freien Berufe, wie sie die BFB-Mitgliederversammlung im Jahre 1995 beschlossen hat, ausgesprochen. Dies ist umso erfreulicher, da sich damit unser Verständnis von Freiberuflichkeit auf europäischer Ebene durchsetzen könnte. Ein Umstand, der vielen in Brüssel glaube ich noch nicht ganz klar ist.

Voraussetzungen der Dienstleistungserbringung

Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung:

Art. 5 der Richtlinie sieht bisher eine 16-Wochenfrist für die Abgrenzung von Dienstleistung und Niederlassung vor. Danach soll sich der Dienstleister bis zu 16 Wochen im Jahr in einen anderen Mitgliedstaat begeben dürfen, ohne den dortigen Anforderungen an eine Niederlassung zu unterfallen.

Diese Formulierung birgt unserer Meinung nach folgendes Problem in sich: Zunächst ist sie zu ungenau, da sie die Möglichkeit einer Verdoppelung der Frist offen lässt: So kann ein Dienstleistungserbringer die Zeitdauer de facto auf acht Monate verlängern, indem er seine Dienstleistung vier Monate im alten Jahr und vier Monate im neuen Jahr erbringt. Hier befürchten wir Missbrauchsfälle zu Lasten der Verbraucher.

Aus Sicht unserer Mitglieder ist zudem problematisch, dass die Anzeige der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Falle

der Dienstleistungsfreiheit nur gegenüber der ›zuständigen Stelle‹ des Niederlassungsmitgliedstaates erfolgen soll – eine direkte Information der Kammer des Aufnahmemitgliedstaates ist hingegen nicht vorgesehen. Damit stellt sich die Frage, wie die zuständige Behörde oder Kammer des Aufnahmestaates die Berufsaufsicht gewährleisten soll, denn der Richtlinienentwurf sieht keinen praktikablen Informationsmechanismus zwischen den verschiedenen Kammern des Niederlassungs- und des Aufnahmestaates vor. Der zuständigen Stelle des Niederlassungsmitgliedstaates fehlen zudem die Mechanismen, um die Berufsaufsicht in einem anderen Mitgliedstaat ausführen zu können.

Der Rechtsausschuss ist bei diesen Problemen im wesentlichen den Änderungsvorstellungen der Berufsorganisationen gefolgt: Danach wird die 16-Wochenfrist durch die Kriterien der ständigen Rechtsprechung des EuGH (Vorhandensein fester Einrichtung, Dauer, Schwerpunkt und Häufigkeit, die regelmäßige Wiederkehr und die Kontinuität der Tätigkeit) zur Abgrenzung von Dienstleistung und Niederlassung ersetzt. Auch wird die Anzeigepflicht insofern erweitert, als der Dienstleister zukünftig auch die zuständige Stelle des Aufnahmemitgliedstaates von der Dienstleistungserbringung informieren muss.

Gemeinsame Plattformen

Ein weiteres Anliegen betrifft die Einbeziehung der Berufsvertreter in die Ausarbeitung der sog. ›Gemeinsamen Plattformen‹. Dabei handelt es sich um ›Pakete von Qualifikationskriterien‹ für einzelne Berufe, die die Berufsorganisationen auf europäischer Ebene ausarbeiten können.

Die Formulierung des Textes ist so unpräzise, dass bis heute nicht klar ist, welchen Berufsorganisationen diese Kompetenz zugeordnet werden soll: nur europäischen oder auch nationalen Organisationen?

Mögliche Problemfälle:

Welche Organisationen sollen z.B. zuständig sein, wenn es für eine Berufsgruppe keine europäische Organisation gibt, oder wenn nationale Organisationen aus politischen Gründen nicht Mitglieder einer europäischen Organisation sind? Hier gilt es im Sinne von Akzeptanz und Praxisbezug eine breitere Basis zu schaffen und für Klarheit zu sorgen.

Der Rechtsausschuss hat den dargestellten Bedenken insofern Rechnung getragen, als er sich dafür ausgesprochen hat, »europäischen oder nationalen Berufsorganisationen« die Möglichkeit einzuräumen, sich an den Gemeinsamen Plattformen zu beteiligen. So kann gewährleistet werden, dass die nationalen Belange auf jeden Fall Beachtung finden und eine Lösung für jede Konstellation denkbar ist.

Komitologieverfahren

Ein weiteres Problem betrifft das sog. Komitologieverfahren. Bei der Komitologie handelt es sich um ein besonderes Rechtsetzungsverfahren, bei dem der Rat und das EP Rechtsetzungsbefugnisse auf die Kommission übertragen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die für die Effektivität einer Richtlinie erforderlich sind – zumeist geht es dabei um technische Details, wie z.B. die Anpassung von Ausbildungsgängen oder die Entscheidung über die Gleichwertigkeit von Ausbildungsnachweisen.

Um dennoch eine gewisse Kontrolle über die Kommission zu haben, werden sogenannte Komitologieausschüsse eingerichtet, die die Arbeit der Kommission in diesen Bereichen überwachen sollen.

Im Rahmen der sektoralen Richtlinien stellt bisher die Einbeziehung der Berufsvertreter in die Ausschussarbeiten die Praxis dar – so können die besonderen Kenntnisse der Berufsvertreter direkt nutzbar gemacht werden – Stichwort »Expertenvorsprung«. Eine solche unmittelbare Beteiligung sieht der Richtlinien-Entwurf jedoch nicht mehr vor. Für uns ist es deshalb wichtig sicherzustellen, dass auch die Berufsvertreter als Experten in eigener Sache zukünftig in irgendeiner Form an den Arbeiten der Ausschüsse beteiligt werden.

Problematisch aus unserer Sicht ist zudem die Einrichtung eines einzigen statt bisher 7 sektoraler Ausschüsse. Bestand bisher für jeden reglementierten Beruf ein gesonderter Ausschuss, so soll es zukünftig nur noch einen gemeinsamen Ausschuss geben. Um sachgerechte und kompetente Entscheidungen zu fällen bzw. Verhandlungen zu führen, müssten sich die Vertreter der Mitgliedstaaten (im Normalfall einer je Mitgliedstaat) bei den Besonderheiten aller betroffenen Berufsgruppen auskennen. Dies erscheint wenig realistisch und unpraktikabel.

Der Rechtsausschuss hat diesen Bedenken insoweit Rechnung getragen, als er zumindest die Einrichtung von zwei Ausschüssen fordert – jeweils ein Ausschuss für die reglementierten und die nicht-reglementierten Berufe.

Die Einbindung der Experten aus den Berufsorganisationen will der Rechtsausschuss dadurch gewährleisten, dass diese als Beobachter zu den Sitzungen der Ausschüsse zugelassen werden. So wird Transparenz bei der Entscheidungsfindung gewährleistet und auf den Sachverstand der Berufsvertreter kann im Bedarfsfall auch zurückgegriffen werden. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Berufsorganisationen auf nationaler Ebene in die entsprechenden vorbereitenden Arbeiten einzubeziehen.

Das EP will über den Berichtsentwurf des Rechtsausschusses in seiner Sitzung am 17. Dezember abstimmen. Die Sozialisten haben derweil angekündigt für diese Sitzung erneut Änderungsanträge einzubringen. Insoweit kann jetzt noch nicht abschließend beurteilt werden, welchen Inhalt die Stellungnahme in der ersten Lesung schlussendlich tatsächlich haben wird. Auch die abschließende Meinung des Rates, der ebenfalls an der Rechtsetzung beteiligt ist, muss noch abgewartet werden. Jedenfalls gibt es hier durchaus positive Entwicklungen.

2. Bericht der KOM zur Binnenmarktstrategie

Am 30.07.2002 hat die Kommission ihren Bericht über den Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen vorgelegt [KOM(2002) 441 endg.]. Dieser Bericht listet diejenigen Schranken auf, die nach Ansicht der Kommission das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes verhindern. Dies gefährdet nach Ansicht der Kommission den Erfolg des Lissabon-Prozesses.

Im Bereich der Freien Berufe hat die Kommission u.a. folgende Markthindernisse ausgemacht:

- Staatsangehörigkeitserfordernis für bestimmte Freie Berufe
- Eintragungspflichten bei Berufskammern oder Berufsverbänden, vor allem wenn sie mit einem Mitgliedsbeitrag oder mit der Pflicht verbunden sind, sich einem bestimmten Krankenversicherungssystem anzuschließen
- Beschränkung multidisziplinärer Tätigkeiten durch die Festlegung von Unvereinbarkeiten zwischen bestimmten Tätigkeiten
- Unterschiede hinsichtlich der Einordnung bestimmter Tätigkeiten als Freie Berufe, z.B. Abgrenzung Freie Berufe – Gewerbe
- Werbeverbote für bestimmte Freie Berufe
- Eintragungs-, Anmelde- oder Registrierungspflichten in einem Register, z.B. bei nationalen Berufsverbänden;
- Unterschiedliche nationale Haftungsregime.

Weiteres Verfahren

Die Kommission hat eine juristische und wirtschaftliche Evaluierung der im Bericht aufgeführten Hindernisse angekündigt. Das Ergebnis dieser Evaluierung ist mit der IHS-Studie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Regelungen bei den Freien Berufen, sowie der nunmehr – allerdings inoffiziell – vorliegenden Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen vorerst abgeschlossen.

3. Rahmenrichtlinie Dienstleistungen

Die Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen – und auch insoweit handelt es sich um brandaktuelle Neuigkeiten – ist bisher noch nicht offiziell vorgelegt worden. Seit knapp einer Woche kursieren erste inoffizielle Entwürfe.

Ziel dieser Richtlinie ist es, die grenzüberschreitenden Geschäftsmöglichkeiten von Dienstleistungsunternehmen und Freiberuflern zu verbessern sowie die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher auszuweiten. Dazu sollen vor allem die in dem o.g. Bericht zum Binnenmarkt festgestellten Hindernisse, sofern sie den Binnenmarktregelungen unterliegen, beseitigt werden. Die Kommission verspricht sich von der Richtlinie u.a. eine Senkung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft.

Der erste uns vorliegende Entwurf sieht unter anderem folgende Regelungen vor:

- Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, u.a. durch Einrichtung eines sog. »One-Stop Shop« (eine einzige Anlaufstelle für die Dienstleistungsbranche je Mitgliedstaat), in dem alle Verfahren und Formalitäten erledigt werden können, die für die grenzüberschreitende Erbringung der Dienstleistung erforderlich sind
- Gewährleistung, dass Genehmigungsverfahren bei Behörden etc. zukünftig auf Wunsch des Antragstellers auch auf elektronischem Wege und ohne persönliches Erscheinen abgewickelt werden können
- Politik der Qualitätssicherung und Verbraucherinformation, wonach dem Verbraucher von den Dienstleistungserbringern alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen: Name, Niederlassung, Adresske-Koordinaten, gegebenenfalls die Eintragung im HRG, bestehende Aufsichtsstrukturen, Mehrwertsteuerpflichtigkeit, Berufsregelungen im Falle eines reglementierten Berufes.
- Durchsetzung des Herkunftslandsprinzips, wonach die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die Anbieter von

Dienstleistungen lediglich dem Recht des Herkunftslandes unterliegen (diese Regelung soll jedoch auf die von der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen betroffenen Dienstleistungsbereiche keine Anwendung finden).

Die Veröffentlichung des endgültigen Vorschlages für die Richtlinie ist für den 10. Dezember (2003 d. R.) vorgesehen. Allerdings regt sich in der Kommission Widerstand gegen einige Regelungen der Richtlinie, so dass es durchaus noch zu Verzögerungen kommen könnte. Jedenfalls wird diese Richtlinie einen unserer Arbeitsschwerpunkte für das kommende Jahre darstellen.

III. Europäische Vorhaben im Bereich der Wettbewerbspolitik

Dabei geht es vor allem um die Vereinbarkeit nationaler Berufsregelungen mit dem Kartellverbot des EG-Vertrages, also um die Frage, inwieweit z.B. Gebührenordnungen eine wettbewerbswidrige oder jedenfalls anzeigepflichtige Absprache der jeweiligen Berufsgruppe darstellen können.

Zweite IHS-Studie

Aspekten der Wettbewerbswidrigkeit widmete sich zunächst die im Februar 2003 vorgestellte Studie des Instituts für Höhere Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen von Regelungen bei den freien Berufen. Diese Studie wurde im Auftrag der Kommission erstellt und soll die Debatte darüber eröffnen, inwieweit das derzeitige Regulierungsniveau bei den freien Berufen noch zeitgemäß ist. Betroffen von der Studie sind Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Notare, Buchhalter, Steuerberater, Architekten, beratende Ingenieure sowie Apotheker.

Ergebnis der Studie

Das Ergebnis dieser Studie lässt sich in Kürze wie folgt darstellen:

- Es gibt Länder mit einem hohen (wie Deutschland, Österreich) und solche mit einem niedrigerem Regulierungsgrad (vor allem die skandinavischen Länder, Irland und die Niederlande).
- In Ländern mit einer hohen Regulierungsdichte sind verhältnismäßig hohe Umsätze je Freiberufler festzustellen, insofern wird in diesen Ländern ein höherer Gewinn der freiberuflich Tätigen vermutet.
- In Ländern mit einer geringen Regulierungsdichte sind zwar proportional zur Anzahl der praktizierenden Freiberufler geringere

Gewinne je Freiberufler festzustellen, jedoch fällt das Gesamtgeschäftsvolumen in diesen Ländern höher aus. Deshalb wird davon ausgegangen, dass eine geringere Regulierung Ansporn zu einer höheren Wertschöpfung sei.

- In Ländern mit einer geringeren Regulierungsdichte besteht die Tendenz zum ›Gesundshrumpfen‹ des Marktes, die das Entstehen größerer Unternehmenseinheiten möglich macht.
- Negative Auswirkungen einer geringeren Regulierungsdichte auf die Qualität der Dienstleistungen ist nicht nachweisbar, insofern gibt es nach Ansicht der Autoren der Studie derzeit keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Verbraucher in Ländern mit wenig oder gar keiner Regulierung weniger geschützt seien, als die Verbraucher in Mitgliedstaaten mit einer hohen Regulierung.

Schlussfolgerung der Studie

Die Studie schlussfolgert aus den Ergebnissen, dass Regelungsstrukturen von Berufsgruppen genutzt werden, um wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen, die sie selbst privilegieren. Zudem können brauchbare Konzepte der Mitgliedstaaten zum Abbau der Regulierungsdichte auch auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden, ohne dass dort die Qualität der freiberuflichen Tätigkeit Schaden nimmt. Dies entspräche letztlich auch dem Interesse des Verbrauchers.

Nur einige Anmerkungen aus Sicht der Berufsorganisationen zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Studie:

Methodischer Ansatz

Die freien Berufe kritisieren schon den methodischen Ansatz der Studie. Der der Studie zugrundeliegende Fragebogen des Instituts war teilweise einseitig, tendenziös und unpräzise formuliert. Außerdem wird bemängelt, dass in der sogenannten Executiv Summary zu der Studie Aussagen getroffen werden, die sich so aus der Studie nicht herleiten lassen. Auch der Versuch, eine Vergleichbarkeit bei Berufszugangs- und Berufsausübungsregelungen über die Erstellung eines Indizes zu erreichen, erscheint sehr fragwürdig. Im Ergebnis werden Regelungen einander gegenübergestellt, die ohne Erläuterungen nicht vergleichbar sind.

Insofern stellen die Berufsorganisationen auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene die Ergebnisse der Studie in Frage.

Verfahren

Die Kommission hat nach Veröffentlichung der Studie eine weitere Konsultation zu den Rechtfertigungsgründen der Regelungen bei den Freien Berufen durchgeführt. Anfang 2004 will sie eine Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen vorlegen. Zudem sollen Vertragsverletzungsverfahren gegen solche Mitgliedstaaten eingeleitet werden, die marktbehindernde Regelungen erlassen haben, die nach Ansicht der Kommission nicht im Allgemeininteresse liegen. Im Jahre 2005 soll dazu noch ein weiterer Bericht vorgelegt werden, in dem den Mitgliedstaaten unverbindlich Leitlinien vorgeschlagen werden, wie die Märkte bei den freien Berufen liberalisiert werden können.

4. Entschließungsantrag des EP zu den Freien Berufen

Das EP diskutiert derzeit einen Entschließungsantrag der konservativen Fraktion mit dem Titel »Marktregelungen und Wettbewerbsregeln bei den Freien Berufen«.

Ziel der Autoren ist es, die Position der Freien Berufe und ihre besondere gesellschaftliche Funktion zu stärken.

Inhalt

Der Antrag will zunächst den besonderen gesellschaftlichen und öffentlichen Auftrag sowie das hohe Qualifikationsniveau bei den freien Berufen festschreiben. Es wird bekräftigt, dass die freien Berufe Ausdruck einer auf dem Gesetz beruhenden demokratischen Grundordnung und insbesondere ein wesentliches Element der europäischen Gesellschaften und Gemeinschaften in ihren verschiedenen Ausprägungen sind. Zudem wird die Notwendigkeit der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich der freien Berufe betont. Es wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen der freien Berufe dann nicht unter die Wettbewerbsregeln fallen, wenn sie im Allgemeininteresse festgelegt wurden. Zudem weist das EP darauf hin, dass eine berufsständische Vereinigung nicht als Unternehmen im Sinne des EG-Vertrages zu definieren sei. Der Antrag weist außerdem darauf hin, dass festgelegte Honorarordnungen vor dem Angebot minderwertiger Dienstleistungen schützen.

Verfahren

Noch ist nicht genau absehbar, ob und in welcher Form dieser Entschließungsantrag das Plenum passieren wird. Die Abstimmung über die verschiedenen Anträge war zunächst für die Sitzung des Plenums

am 6. November 2003 vorgesehen, ist dann jedoch zurückgestellt worden, da zwischen den einzelnen Fraktionen kein Konsens hergestellt werden konnte. Nun bleibt abzuwarten, ob die konservativen Autoren die erforderliche Mehrheit des Plenums hinter ihrem Antrag versammeln können.

Bewertung

In rechtlicher Hinsicht kommt diesem Antrag keine Bedeutung zu, da die anderen Europäischen Institutionen nicht daran gebunden sind.

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Entwicklungen und der Neuwahlen des EP im Juni nächsten Jahres, in dem dann auch erstmals die Abgeordneten aus den Beitrittsstaaten im EP vertreten sein werden, kommt diesem Antrag jedoch ein nicht zu übersehendes politisches Signal zu. Der Kommission wird nämlich deutlich gemacht, dass sie nicht damit rechnen kann, dass das EP zukünftig Gesetzesvorhaben unterstützt, die dem Inhalt der Entschließung widersprechen. Dies kann bei der Kompliziertheit der Europäischen Gesetzgebung durchaus einen gewissen Eindruck bei der Kommission wecken und so weitere Gesetzesvorhaben vorerst zumindest verzögern.

IV. Sonstige Aspekte

1. Europäischer Verfassungsvertrag

Mit großer Spannung und Aufmerksamkeit haben wir die Arbeiten des Europäischen Konventes verfolgt. Auch wir haben einige Anregungen in die Diskussion eingebracht.

Primärrechtliche Verankerung der freien Berufe

Zunächst ist die Frage nach der primärrechtlichen Verankerung der freien Berufe in dem Verfassungsvertrag zu klären. Bisher sind die freien Berufe im Rahmen der Regelungen zu den Dienstleistungen ebenso namentlich erwähnt (Art. 50 EG-Vertrag) wie im Rahmen der Regelungen zum sogenannten Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. 257 EG-Vertrag) – einer beratenden EU-Institution, die sich aus Vertretern der Bürgergesellschaft der Mitgliedstaaten zusammensetzt und zu denen bisher die freien Berufe gehörten.

Der Verfassungsvertrag sieht auch weiterhin eine namentliche Erwähnung der freien Berufe im Rahmen der Regeln zu Dienstleistungen vor. Der Versuch, in diesem Artikel auch eine Definition der freien Berufe zu implementieren ist leider gescheitert – insoweit kommt der

Aufnahme der Definition der freien Berufe im Rahmen der Richtlinie Berufsankennung eine besondere Bedeutung zu. Die Erwähnung der freien Berufe im Rahmen des EWSA wurde jedoch ebenso gestrichen, wie die Erwähnung der anderen Gruppierungen der Zivilgesellschaft.

Kompetenznorm für Maßnahmen der Daseinsvorsorge

Ein weiterer Aspekt betrifft den Vorschlag im Rahmen der Daseinsvorsorge, über die derzeitige Regelung des Art.16 EG-Vertrag hinaus eine Kompetenznorm in den Verfassungsvertrag in Art.III-6 aufzunehmen. Danach kann die Union Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch Europäische Gesetze (sprich Verordnungen) festlegen.

Diese Formulierung wird noch sehr unterschiedlich interpretiert, auch bei uns. Jedenfalls stellt sich die Frage, wie dieser Vorschlag im Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Allgemeininteresse zu sehen ist.

2. Binnenmarkt und Erweiterung

Zum Schluss möchte ich Sie noch mit einem Problem ganz anderer Art konfrontieren, das weniger rechtlicher denn wirtschaftlicher Natur ist: In ihrem letzten Bericht zu den Schwerpunkten der Kommission im Bereich der Dienstleistungen weist die Kommission auf ein erweiterungsspezifisches Problem beim Binnenmarkt hin: Statistiken zeigen, dass zwischen den ›alten Mitgliedstaaten‹ und den Beitrittsstaaten ein starkes Preisgefälle bei den Preisen besteht. Der Unterschied beträgt bei den Dienstleistungen bis zu 50%. Insofern wird von einigen Experten ein Preisdumping befürchtet, welches die Wettbewerbssituation verschlechtern und den Binnenmarkt letztlich schwächen könnte.

Unabhängig davon, wie realistisch ein solches Szenario ist und welche genauen Gefahren es in sich birgt, geht die Kommission aufgrund der mit den anderen Erweiterungsrunden gemachten Erfahrungen davon aus, dass sich die Preise und die in den unterschiedlichen Preisen liegenden Probleme auch in Beitrittsstaaten anpassen werden, so dass dieses Problem maximal mittelfristiger Natur wäre. Aber hier bewegen wir uns im Bereich der Spekulationen. Dennoch muss diese Frage aus binnenmarkt- und wettbewerbsrechtlicher Perspektive im Auge behalten werden

V. Schlussbemerkung

Auch, wenn sich die freien Berufe zur Zeit vielen Angriffen von europäischer Ebene ausgesetzt sehen, so bieten diese Entwicklungen auch Chancen für sie. Das Beispiel der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen zeigt, dass es zudem möglich ist, korrigierend auf die Geschehnisse in Europa einzuwirken. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein schlüssiges Konzept und überzeugende Alternativvorschläge, die in gleicher Weise an den nationalen und den europäischen Anforderungen ausgerichtet sind.

Herzlichen Dank für die Einladung,

besonders dem Präsidenten, Herrn Höpker, und dem Landesverband der Freien Berufe Thüringen e.V. Ich komme aus Slowenien als Repräsentant der Ärztekammer Sloweniens. Seit drei Jahren bin ich Vorstandsmitglied und Vorsitzender des Ausschusses für privatärztliche Tätigkeit. Beruflich praktiziere ich schon seit 24 Jahren als Allgemeinarzt und bin seit 1994 selbständig.

Über Slowenien

Mein Heimatland ist seit 1991 unabhängig, 20.273 km² groß – oder auch klein – mit zwei Millionen Einwohnern. Die Hauptstadt ist Ljubljana. 82 Prozent der Menschen sind römisch-katholisch getauft. Seit 1991 gibt es ein Mehrparteiensystem, eine parlamentarische Demokratie. Die Währung ist der slowenische Tolar.

Wir sprechen eine eigene slowenische Sprache, deren Besonderheit ein grammatischer Numerus, der Dual, ist und eine Seltenheit unter den Sprachen der Welt darstellt (als sprachliche Mehrzahlform außerdem bekannt in Sanskrit, Altgriechisch und Sorbisch d. R.). So ist es im Slowenischen nicht unwichtig, ob zwei oder mehrere Personen, ob Männer oder Frauen miteinander sprechen.

Obwohl noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die bäuerliche Bevölkerung deutlich überwog, reichen die Anfänge der slowenischen Akademie der Wissenschaften und Künste in das 17. Jahrhundert zurück. Die slowenische Philharmonie zählt zu den ältesten in Europa. Ihre Anfänge gehen zurück auf das Jahr 1701. Von ihrer Bedeutung zeugt auch die Ehrenmitgliedschaft von Joseph Haydn und Ludwig van Beethoven, die in Ljubljana gastiert hatten.

Zur Geschichte der slowenischen Ärztekammer

Die reicht schon in das 19. Jahrhundert zurück. Am 22. Dezember 1891 sind in der k.k.-Monarchie Österreich-Ungarn die Ärztekammern als Provinz-kammern gesetzlich gegründet worden. Im damaligen Herzogtum Krain, dem heutigen Slowenien, war die Ärztekammer von 1893 bis 1913 tätig, damals mit einem Statut in Slowenisch und Deutsch.

Dann wurde sie wieder aufgebaut im Jahre 1923 im einstigen Königreich Jugoslawien. Die letzte ordentliche Sitzung fand im März 1941 statt. 1946 wurde die Ärztekammer aufgelöst.

Die jetzige slowenische Ärztekammer führt die Tradition der Ärztekammer Sloweniens – die im Jahre 1923 gegründet worden war – seit März 1992 fort, als die Versammlung der Ärztekammer das alte Statut übernommen hat. Die Mitgliedschaft in der Kammer ist Pflicht für alle, die als Ärzte auf dem Gebiet der Republik Slowenien beschäftigt sind und unmittelbar mit Patienten arbeiten.

Die Kammer schützt die Interessen der Ärzteschaft, bemüht sich um die richtige Handlungsweise und das Ansehen der Ärzte, indem sie folgende Aufgaben erfüllt und Tätigkeiten ausübt:

- Sie bildet den Codex der medizinischen Deontologie (Berufsordnung d. R.), überprüft die Handlungsweise der Ärzte und greift bei Missachtung des Codex ein.
- Sie erstellt ein Register ihrer Mitglieder und stellt Mitgliederausweise aus. Sie erteilt, verlängert und /oder entzieht Genehmigungen zur selbständigen Arbeitsausübung von Ärzten.
- Sie wirkt bei der Aufstellung des Arzt-Ausbildungsprogramms bis hin zum Diplom mit. Sie plant, leitet und wacht über das Sekundariat, die Fachausbildung und andere Formen der Postdiplom-Fortbildung ihrer Mitglieder mit den entsprechenden Befähigungsprüfungen. Sie organisiert und vollzieht Fachseminare, Fachtreffen und andere Formen fachlicher Fortbildung, führt fachliche Aufsicht mit Beratung durch.
- Sie wirkt aktiv bei der Vorbereitung gesetzlicher Vorschriften, Plandokumente und in der Personalpolitik des Gesundheitsbereiches mit.
- Sie bestimmt die Tarife für ärztliche Tätigkeit, hat Mitbestimmungsrecht bei der Festlegung der Sätze für ärztliche Leistungen.
- Sie vertritt die Interessen der Ärzte beim Abschluss von Verträgen mit der Krankenversicherungsanstalt Sloweniens. Sie wirkt beim Abschluss kollektiver Verträge mit, beschließt kollektive Verträge im Namen privat niedergelassener Ärzte als Arbeitgeber und sorgt so für eine reelle Bewertung des Arztberufs.
- Sie sichert Rechtshilfe für ihre Mitglieder und organisiert Versicherungsmöglichkeiten bei Schadenersatzansprüchen, falls sich diese aus der ärztlichen Tätigkeit ergeben.
- Mit der Gründung eines Vormundschaftsfonds hilft die Ärztekammer ihren Mitgliedern, deren Angehörigen bzw. Familien.
- Sie beobachtet den Ärztebedarf und ist beschäftigungslosen Ärzten bei der Arbeitsuche behilflich.

- Sie hilft den Mitgliedern bei der Suche nach angemessener Vertretung in deren Abwesenheit.
- Sie gibt Publikationen heraus und verlegt die Kammerzeitung, die alle Mitglieder unentgeltlich erhalten.
- Sie unterstützt die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder und schlichtet bzw. behandelt Konflikte unter ihnen.
- Sie motiviert die kulturellen und gesellschaftlichen Aktivitäten ihrer Mitglieder, organisiert und richtet kulturelle, sportliche und andere gesellschaftliche Veranstaltungen aus.
- Sie begleitet auch die Tätigkeit auf dem Gebiet der alternativen Medizin.
- Sie unterbindet die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit unerlaubter Art, ermöglicht ihren Mitgliedern eine ständige und kostenlose Fachberatung und
- sie übernimmt auch andere Aufgaben gemäß den gesetzlichen Vorschriften und gemäß dem Statut.

Im slowenischen Gesundheitswesen vor 1991 hatten wir staatliche Gesundheitszentren und Spitäler mit lediglich staatlich angestellten Ärzten und Zahnärzten sowie eine staatliche Budgetierung. Nach 1991 haben wir immer noch Gesundheitszentren in primärer ärztlicher Versorgung, Spitäler, aber dann auch seit 1992 selbständige Ärzte und Zahnärzte. Es hat sich bei der Finanzierung geändert, dass wir eine Krankenversicherungsanstalt Sloweniens und zwei wechselseitige Krankenkassen bekamen, darauf gehe ich später ein.

Die Ausübung ärztlicher Tätigkeit ist für angestellte Ärzte und für selbständige privat tätige Ärzte mit Konzession möglich. Das heißt: Die Ärzte und Zahnärzte mit Konzession können Verträge mit den Krankenkassen abschließen, und die selbständigen privaten Ärzte ohne Konzession werden direkt bezahlt.

Im öffentlichen Gesundheitsnetz bzw. -system bestehen Gesundheitszentren und Spitäler: Die staatlichen, auch die privaten Spitäler mit Konzession und die selbständigen niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte mit Konzession. Die Entwicklung war von 1992 bis 1998/99 sehr rasch von 200 privat niedergelassenen Ärzten im Jahre 1994 auf fast 900 privat niedergelassene angestiegen. In den Jahren 2001...2003 sind weitere 40 Privatärzte hinzugekommen.

Das heißt: Von der Mitgliedschaft der Ärztekammer mit etwa 7.000 Ärzten, die unmittelbar mit Patienten arbeiten, haben wir 5.487 angestellte und 1.120 selbständige, privat niedergelassene Ärzte.

Was wir für die Zukunft wünschen, ist eine Aufbesserung und Ergänzung der Gesetze zur Förderung von Privatinitiativen im Gesundheitswesen. Wir hoffen auf die Entbürokratisierung in allen Bereichen, auch bei der Ärztekammer sowie bei lokalen Behörden. Die lokalen Behörden sind Konsedenten, zuständige Behörden, für die Ärzte in den Allgemeinpraxen, in primärärztlicher Versorgung, für Allgemein- und Kinderärzte, Schulärzte, Zahnärzte. Sie verantworten also staatlicherseits die Konzessionen in der primärärztlichen Versorgung (z.B. Bürgermeister, lokale Gesundheitsämter – mit Zustimmung von Ärztekammer und Gesundheitsministerium). Für die Fachärzte ist das Ministerium konsedent. Nun hoffen wir, dass mit dem Beitritt Sloweniens zur Europäischen Union sich doch manches etwas vereinfachen wird.

Eine Umfrage hat gezeigt, dass die Patienten mit den selbständigen privaten Ärzten viel mehr zufrieden sind als mit angestellten. Die Effizienz von Privatärzten ist 20 % höher als die der angestellten Ärzte. In der primärärztlichen Versorgung haben wir die Situation, dass die Privatärzte – das sind 20 % der Berufsgruppe – etwa 30 % der Leistungen sichern.

Im vergangenen Jahr hatten wir eine Umfrage bei den selbständigen Ärzten durchgeführt. Eine der Fragen lautete: Haben Sie genügend Freizeit und merken Sie, dass Sie erschöpft sind? 68 Prozent der Befragten haben gesagt, dass sie zu wenig Freizeit haben, und 77 Prozent verspürten die Merkmale der Erschöpfung. Aber laut Gesundheitsplan 1991 sollen wir 929 Allgemeinmediziner haben. Nach dem Vertrag 1996 hatten wir 906 Ärzte, der Stand 1999 verwies auf 868 Ärzte, und 2002 waren es 825 Ärzte. Das heißt: Wir haben einen Mangel an Allgemeinärzten. Da verwundert es nicht, dass die Mehrheit angibt erschöpft zu sein.

Zur Finanzierung: Die Ärzte mit Konzessionen haben einen Jahresvertrag mit der Krankenversicherungsanstalt Sloweniens. Für

- Allgemeinärzte haben wir ein Per-capita-System (Derzeit sind durchschnittlich pro praktischen Arzt 1.780 Patienten registriert),
- Fachärzte besteht ein Punktesystem,
- Spitäler aller Art kommen DRGs (Diagnosis Related Groups d. R.) zur Anwendung.

Genau wie Sie hier in Deutschland haben wir Experten aus Australien, jedoch wirkt das System noch nicht so wie in Deutschland – habe ich gehört. 85 % werden von der Krankenversicherungsanstalt Sloweniens finanziert und 15 % von den bereits erwähnten wechselseitigen Kran-

kenkassen. Das ist eine Besonderheit: Die Bürger können sich versichern für die Zusatzzahlungen.

Im Finanzierungssystem gilt gegenwärtig ein modifiziertes Bismarck-Modell. Jedoch liegt seit zwei Monaten ein Gesundheitsreformentwurf vom Gesundheitsministerium vor, und unser Minister schlägt wieder eine Art der staatlichen Budgetierung vor.

Die Tätigkeit des Arztes ist eine fast unüberschaubare Vielzahl von Vorschriften, Gesetzen, Verträgen und Regelungen. Es ist schwierig dies alles zu überblicken und noch schwieriger alle Bestimmungen zu kennen und einzuhalten. Eine Nichtbeachtung kann jedoch beim Zusammentreffen ungünstiger Umstände für den Arzt fatale Folgen haben. Sei es, dass Schadenersatzforderungen gestellt und nicht abgewehrt werden können oder auch, dass Verwaltungsstrafen drohen.

Die Reihe von Darstellungen, die daher zu berücksichtigen sind und in den Arbeitsalltag eingebaut werden sollen, ist sehr lang. Pflichten sind dann die Meldepflicht bei Niederlassung, Aufbewahrungsfristen, Arzthaftung und Aufklärungspflicht, straf- und zivilrechtliche Haftung – Es gibt viele Supervisionen, Aufsichten, Inspektionen.

So haben wir eine professionelle Supervision gemäß dem Statut der Ärztekammer, eine fachliche Aufsicht mit Beratung durch die Ärztekammer. Die soll dann alle sieben Jahre bei allen Ärzten durchgeführt werden. Aber weil das durch das Ministerium finanziert wird, wo die Finanzen immer knapp sind, können wir jährlich nur die Hälfte der vorgesehenen Beratungen und Aufsichten realisieren.

Obwohl wir finanziell transparenter sind als die staatlichen Gesundheitszentren und Spitäler, müssen wir viel mehr Kontrollen vom Finanzamt und andere Inspektionen über uns ergehen lassen.

In einer Umfrage haben die 700 selbständigen Kollegen einen Fragebogen zugesandt bekommen. Eine Frage war: Sind Sie mit den Bedingungen, unter denen Sie Ihren Beruf ausüben, zufrieden? Im Ergebnis waren noch 70 % zufrieden, 27 % teilweise und 1 % ausgesprochen unzufrieden.

Die letzte Frage lautete: Würden Sie sich nach Ihren bisherigen Erfahrungen wieder für eine Privatpraxis entscheiden? Mit »Ja« haben fast 92 % der Befragten reagiert, mit »Nein« 5,4 %.

Nachsatz Dr. Höpker

Herr Praznik, Ihre Ausführungen waren uns sehr interessant. Wir werden das natürlich gern auch unserer Gesundheitsministerin, Frau Ulla Schmidt, weitergeben, was den Auslastungsgrad bzw. die Effizienz der angestellten im Vergleich zu den niedergelassenen Ärzten anbetrifft. Da müssten wir natürlich der Frau Schmidt aus unseren Erfahrungen ebenso sagen, dass bei uns der Unterschied wahrscheinlich noch größer geriete.

Im Grunde haben Sie ja vom System her die gleiche Entwicklung genommen wie wir in den neuen deutschen Bundesländern. Dabei waren die Ausgangssituationen sicherlich unterschiedlich. Jedoch sind doch wohl die Metamorphosen, die da stattfinden, sehr ähnlich. Und wenn Sie feststellen, dass auch die Ermüdungshäufigkeit und die Abgeschlagenheit der Kollegen groß ist, dann trifft das ja auch hier zu. Und der Ärztemangel wird sich in den nächsten fünf Jahren erheblich verstärken. In Deutschland, also hier in dieser Breite, gibt es dann erhebliche Probleme, so dass das System so nicht mehr funktionieren kann.

Ω

Podiumsgespräch

Moderator Dr. Ulrich Oesingmann
Präsident des Bundesverbandes der Freien Berufe;

im Podium Dr. Igor Praznik
*Vorstandsmitglied der Slowenischen Ärztekammer und
Vorsitzender des Ausschusses für privatärztliche Tätigkeit;*

RA Florian Lemor
*Bundesverband der Freien Berufe, Büro Brüssel
Referent für Europafragen*

Prof. Dr. Thomas Mann
*Georg-August-Universität Göttingen,
Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und
Richter am OVG Lüneburg;*

Die Zuhörer wurden in die Diskussion mit einbezogen
darunter Dr. Wolf-D. Höpker
Präsident des Landesverbandes der Freien Berufe Thüringen e.V.

Hans-Joachim Kraatz
*Präsident des Landesverbandes der Freien Berufe Sachsen e. V.
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater*

RA Dr. Reinhard Werner
Präsidiumsmitglied des LFB Thüringen e. V.

Statement Dr. Ulrich Oesingmann

Wir haben Referate gehört, die uns auf der einen Seite zeigen, wie die grundsätzliche Situation in Deutschland ist, wie der Freie Beruf in Deutschland aufgestellt ist und wie er politisch behandelt wird. Wobei ich mit Rückblick auf die Zeit 1991/92 noch anmerken darf, dass wir damals Ihnen hier in den neuen Ländern mit gutem Gewissen die Freiberuflichkeit angeboten und die Vorzüge geschildert haben. Dabei konnten wir allerdings nicht wissen, welche Entwicklung wir in den darauf folgenden zehn Jahren nehmen würden. Und dass heute teilweise völlig andere Verhältnisse bestehen als wir damals unterstellt haben, muss man zur Kenntnis nehmen. Das darf uns aber meines Erachtens nicht dazu bringen – und Herr Professor Mann hat dieses am Ende seines Referates ausgeführt – zu resignieren, statt die Grundrechts und Gemeinwohlbindung der körperschaftlichen Selbstverwaltung im europäischen Kontext heraus zu stellen.

Ich glaube, die Freiberufler haben in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine ausgezeichnete Chance, sich auf der einen Seite hier in Deutschland weiter als eine hervorragende Möglichkeit der Vertretung der Interessen unserer jeweiligen Patienten, Mandanten – oder wer es auch immer sein möchte – zu organisieren, wobei wir allerdings die Bereitschaft haben müssen, in unseren Berufen darüber nachzudenken: Beharren wir auf alldem, was seit Jahrzehnten da ist, oder versuchen wir, uns in dem Prozess der Entwicklung nicht doch hier oder da mit dem auseinander zu setzen, was – wie wir von Herrn Lemor gehört haben – auf europäischer Ebene gespielt wird.

Wenn 70...80 % aller grundlegenden Entscheidungen jetzt bereits in Brüssel fallen, sollten wir nicht allzu viel Zeit darauf verwenden, hier kritisch mit den Dingen, dem Wirken der Bundesregierung umzugehen, sondern wir sollten genauso intensiv versuchen auf der europäischen Ebene tätig zu werden.

Nun haben wir noch ein Referat von Herrn Kollegen Praznik gehört, der seine Verhältnisse und seine Entwicklung, die ja doch ziemlich vergleichbar ist mit dem, was in den neuen Bundesländern gewesen ist, dargestellt hat. Er hat auch Ergebnisse einer Umfrage vorgestellt. Ich glaube, dass es durchaus so sein kann, dass wir mit den Beitrittsländern möglicherweise Unterstützung erhalten. Denn ich glaube, die Beitrittsländer – und das weiß ich eben auch aus Ungarn, aus Polen und aus anderen Ländern, insbesondere Lettland, Litauen usw. – streben auch aus der Bevormundung heraus und möchten in eigenverantwortliche Tätigkeit kommen, weg von der bürokratischen Belastung. Daher, so glaube ich, ist es sinnvoll, diese Entwicklung mitzumachen.

Oesingmann *Nun möchte ich gern fragen, ob Sie an die Referenten Fragen richten möchten, die sicherlich mit dem Inhalt der Referate zu tun haben können oder auch darüber hinaus insbesondere mit solchen Problemen, die auf die neuen Länder zugespitzt sind. Denn das ist für uns, die wir woanders zu Hause sind, wichtig zu wissen, welche speziellen Probleme bestehen, damit wir diese dann auch mit in unsere Überlegungen einbeziehen können.*

Zuhörer Ich habe noch eine Frage zum Kammerwesen in Slowenien. Ich habe das so verstanden, dass Sie keine Beiträge bezahlen, dass das vom Staat bezahlt wird – oder habe ich das falsch verstanden?

Dr. Praznik Nur die Aufsichten und Beratungen finanziert der Staat. Ansonsten bezahlen wir eigene Beiträge.

Kraatz Ich habe eine Frage bezüglich der Gemeindefinanzierungsreform. Das Problem, das ich sehe: Einige sind ja an feste Honorarordnungen gebunden, das haben Sie auch treffend dargestellt. Wie legen wir denn dieses um, wenn es wirklich kommt? Wir haben einige Anfragen von Kammern an uns als Dachverband, was wir da tun werden.

Ich bin der Auffassung: Wir können es derzeit nicht umlegen, weil wir die Honorarordnung nicht sprengen können. Nun steht die große Frage: Wie sollen sich die Kollegen denn überhaupt verhalten?

Oesingmann *Herr Professor Mann, an Sie war die Frage gerichtet:*

Mann Ja, im Moment sehe ich das genauso wie Sie, deshalb versuchte ich ja klar zu machen: Im Moment ist kein Spielraum da, um das auszulegen. Es sei denn – das entzieht sich jetzt meiner Kenntnis, aber ich glaube, bei den Architekten ist das so –, dass in der Honorarordnung Spielräume gesetzt sind. Da müsste man dann immer in den oberen Bereich gehen. Aber bei allen anderen, wo feste Beträge wie bei den Anwälten festgeschrieben sind, da ist kein Spielraum drin.

Da muss man also jetzt bei den Reformüberlegungen zur Änderung der Gebührenordnungen, die ja in breiter Front im Gange sind, das direkt mit einkalkulieren, wenn es so kommen sollte.

Aber das ist das Problem: Man unterwirft die freien Berufe einerseits der Gemeindegewerbesteuerpflicht, ohne ihnen andererseits die Möglichkeit zu geben, das wie die Vergleichssubjekte – die Gewerbetreibenden – an die Auftraggeber, Klienten, Patienten ... weiter zu geben. Darauf ist das Gebührenrecht derzeit nicht eingestellt, weil das bisher kein Problem war. Möglicherweise muss man das jetzt bei der Änderung mit einbeziehen, also einen kräftigeren Zuschlag geben.

Oesingmann *Wobei ich glaube, dass die Politik so indolent sein wird, dass sie nicht die Gewerbesteuer zum Anlass nimmt, um Gebührenordnungen zu ändern. Eher meine ich, dass man dann, wenn es so kommen wird, das auf unserem Rücken auszutragen versucht. Da wird man dann eine Strategie finden müssen, wie man sich damit tatsächlich befasst. Nur, vor dem 19. Dezember, wo es beschlossen wird, sprich 20. Dezember, wo es dann bekannt wird, haben wir keine Antwort auf Ihre Frage. Da wird man abwarten müssen, so unbefriedigend das insgesamt ist.*

Kraatz Da möchte ich noch etwas ergänzen, Herr Dr. Oesingmann: Wir haben ja im BFB einen Einspruch vorbereitet, der sich gegen die Gemeindegewerbesteuer richten wird. Ich will das hier den Kollegen nur sagen und auch den Vertretern, dass sie das an ihre Mitglieder weitergeben. Da wir ja auch auf eine Verfassungswidrigkeit dieser Steuer spekulieren. Ich bin der Auffassung, dass da die Steuerberater und die anderen dagegen wirken und dieses Gebilde erst einmal lahm legen müssen. Wir müssen uns gegen die Bescheide wehren, wenn es denn dazu kommt.

Wir müssen vorher bereits etwas tun und nicht hinterher. Das heißt, wir werden eine ganze Menge unternehmen. Der Steuerberaterverband in Sachsen, dessen Vizepräsident ich auch bin, wird etwas auf die Webseite einstellen, genauso wie es der BFB machen wird. Schauen Sie bei uns herein, laden Sie es sich herunter und legen Sie Einspruch ein. Das sollte eigentlich auch eine Botschaft von hier sein.

.....

Wird doch unsere Honorarordnung mithin nicht angepasst. Und wir werden sehen: Bis die ersten Klagen anhängig sind – das muss ja dann leider über die Finanzgerichte gehen – vergeht viel Zeit. Da kann ich nur jedem Bundesland empfehlen: Schaffen Sie Musterklagen. Unterstützen Sie einen Kollegen, der durchklagt, damit wir das dann auch alles bremsen können und schließlich auch die Aussetzung bekommen.

Wobei wir (die Steuerberater d. R.) die einzige Gruppe sind, die diese neue Steuer mit einem lachenden und einem weinenden Auge sehen wird. Das Argument trifft mich auch immer, ja. Aber ich muss ganz ehrlich sagen: Ich wäre froh, wenn sie nicht kommt (die Gemeindegewerbesteuer d. R.). Weil die damit verbundene Arbeit so schrecklich ist, dass es mir viel lieber ist, wenn sie nicht anfällt. Die paar Euro aufs Honorar, da verzichte ich gern drauf.

Zuhörer Nach meinen Informationen soll die Gemeindegewerbesteuer für alle freien Berufe eingeführt werden. Als wir das letzte Mal im Thüringer Landtag weilten, war die Vorsitzende des Landtages, Frau Lieberknecht, so freundlich und hat uns gestanden, dass ihre finanzielle Vergütung auch nach dem Steuerrecht der freien Berufe bewertet wird. Ist nun damit zu hoffen und zu rechnen, dass auch Politiker die Gemeindegewerbesteuer bezahlen müssen?

Oesingmann *Nach meinem Kenntnisstand: Nein. Auch Beamte nicht, die Forst- und Landwirtschaft nicht. Also da wissen Steuerberater wohl mehr als ich.*

Kraatz Nach der Definition im Paragraphen 18 unterliegen die Abgeordneten den Bestimmungen für die Freiberufler. Aus dem Gesetz ist jedoch noch nicht eindeutig ersichtlich, ob sie auch mit einbezogen werden. Aber ich nehme an, die werden ein Hintertürchen finden um nicht mit einbezogen zu werden.

Wir haben übrigens noch eine Problematik im Gesetz, und das vielleicht als Hinweis an die Ärzte: Die nämlich sind zurzeit ausdrücklich ausgenommen aus der Gewerbesteuer. Ausdrücklich, im Gewerbesteuergesetz selber formuliert. Das hängt damit zusammen, dass es sich dabei teilweise auch um Tätigkeiten handelt, die der Gewerbesteuer unterliegen. Als ich den Gesetz-

entwurf gelesen habe, fiel mir auf, das haben sie noch nicht so richtig herausgenommen. Wir sind uns also noch nicht 100prozentig sicher, was denn jetzt mit den Ärzten passiert oder auch nicht. Also, da sind noch einige Türen offen, und da wird man Mal sehen, was dann in der Diskussion entsteht.

Ich hoffe, Herr Professor Mann, Sie geben mir da Recht: Es ist nur ein Querverweis auf den Paragraphen 18 enthalten und mehr auch nicht. Und ob die Abgeordneten herausgenommen werden, die ja unter den Paragraphen 18 fallen?

Mann Also bislang steht da: Der Gemeindefortschrittssteuer unterliegt jeder stehende Betrieb, in dem Einkünfte aus Gewerbe im Sinne des Paragraphen 15 des EStG – so war es bisher auch – oder Einkünfte aus selbständiger Arbeit im Sinne des Paragraphen 18 anfallen. Und das ist eben mehr als nur die Freiberufler.

Einwurf Kraatz Da sind die Abgeordneten mit dabei?

Mann Ja.

Oesingmann Gut. Warten wir Mal ab. Vielleicht ist das ein Argument mehr, das Gesetz so nicht einzuführen.

Mich würde interessieren, Herr Lemor: Sie haben von der IHS-Studie (unabhängiges Gutachten des Österreichischen Instituts für Höhere Studien d. R.) berichtet. Mir ist bekannt, dass einer derer, die die Studie angefertigt haben, ein früheres Mitglied der Kommission bzw. der Generaldirektion ist, von der diese Studie in Auftrag gegeben wurde. Er hat wohl auch maßgeblich daran mitgearbeitet. Wie sehen Sie nun die Chancen, die Verantwortlichen in Brüssel darauf hinzuweisen, dass mit solch tendenziösen Studien sie mit Sicherheit keinen Erfolg haben werden?

Denn wir versuchen derzeit, mit französischen Freiberuflern, mit den österreichischen Kollegen, den Schweizer Kollegen – die zwar noch nicht zur EU, aber zur EWG gehören – und im Prinzip auch mit den Südeuropäern Kontakte aufzunehmen und damit unser Gewicht zu erhöhen. Sehen Sie eine Chance, dass auch andere da mitziehen könnten?

Lemor Wie wir das beobachten, wird die Kritik an dem Ergebnis der IHS-Studie – wie ich eben gesagt habe: methodischer Ansatz, der völlig verfehlt ist, tendenziös u. s. w. – eigentlich durch die Bank erhoben. Das Problem ist nur, dass es einige gibt, vor allem eben auch die Briten, die es gern sehen würden, käme es zu einer Liberalisierung, weil sie darin einen größeren Markt sehen.

Deswegen kann man im Grunde die Front so ziehen: Die Berufe, die reglementiert sind, die Kammern haben u. s. w., stehen eher auf unserer Seite. Andere erhoffen sich dort etwas.

Die Frage, die sich eigentlich für uns daraus stellt, ist zunächst einmal: Was sind denn die genauen Konsequenzen aus der IHS-Studie? Und die Kommission sagt selbst, dass sie eigentlich nicht viel machen kann, außer dass sie Vertragsverletzungsverfahren durchführt, wenn sie feststellt: Es gibt nationale Regelungen, die gegen das Kartellverbot Artikel 81 EG-Vertrag verstoßen und die dann nachweisen können, dass diese Regelungen nicht im Allgemeininteresse erfolgt sind. Da fühlen wir in Deutschland uns eigentlich recht sicher, weil wir bei den meisten Dingen wie bei den Gebührenordnungen – da ist das Stichwort Letztentscheidungsbefugnis – sagen: So lange der Staat seine Finger mit drin hat – ich sage das Mal so lapidar –, ist das Allgemeininteresse schon per se gewahrt. Deswegen haben wir da nicht so viel zu befürchten.

Eine andere Sache, die da allerdings mit reinspielt, das ist ein neues Urteil des EuGH von Mitte September (2003 d. R.), da geht es darum, dass die Kommission das zunehmend auf die nationalen Kartellbehörden abwälzen will. Da gab es auch eine Rede von einem führenden Generaldirektor aus der GD Wettbewerb beim Bundeskartellamt: Und da sehe ich jetzt eigentlich eher große Gefahren für uns, als dass Brüssel uns was könnte. Brüssel kann mit Sicherheit einiges, aber da ist es Aufgabe der einzelnen Berufsorganisationen darzulegen, warum sie meinen, dass ihre Regelungen im Allgemeininteresse erfolgt sind. Und wenn man das schlüssig darlegt, dann muss es nicht unbedingt heißen, dass wir dort Probleme bekommen.

Oesingmann Bitte, Herr Kraatz, dann Sie

Kraatz Hierzu habe ich eine ergänzende Frage. Wir reden über Beitrittsstaaten. Wie ist denn da das Kammerwesen ausgeprägt? Wir haben es aus Slowenien gehört, wie ist das bei den anderen Beitrittsstaaten? Ist da etwas im Sinne von der Bundesrepublik Deutschland, das heißt, dass wir mehr Staaten bekommen, die also ein berufsständisches Kammerwesen haben, oder ist es eher anders?

Oesingmann Haben Sie da vielleicht einen Überblick, Herr Praznik?

Praznik Ich glaube, es ist in anderen Beitrittsländern etwa genauso.

Kraatz Das hieße: Polen hat auch ein Kammerwesen à la Slowenien?

Praznik ja, zum Beispiel auch Ungarn.

Kraatz Das heißt also, das wir noch ein paar Verbündete bekommen, was ich natürlich als positiv empfinde.

Oesingmann Für die Ärzte kann ich es Ihnen schon hundertprozentig bestätigen: Es gibt einen ständigen Ausschuss der europäischen Ärzte, bei dem alle Beitrittsländer seit einiger Zeit bereits als Gäste dabei sind und jetzt zum 1. Januar als Mitglieder aufgenommen wurden – mit Ausnahme zweier Länder, die es versäumt hatten, zum richtigen Zeitpunkt den Aufnahmeantrag zu stellen. Die sind auch schon unter der Bedingung aufgenommen, dass der Antrag noch kommt. Damit hat man in der Ärzteschaft alle Länder, alle 25, verkammert. Wie sich das mit den anderen Berufsgruppen verhält, kann ich nicht so beurteilen. Von einigen ist es bekannt, dass also z. B. Steuerberater aktiv sind. Ob das bei allen so ist, weiß ich nicht. Herr Höpker, bitte:

Dr. Höpker Ich weiß es nur von meinen persönlichen Recherchen: In den ost- und südosteuropäischen Ländern – das kann man wahrscheinlich in so einer Art Analogie zusammenstellen – unterscheidet sich das schon. Sie haben ja auch Unterschiede aufgezeigt zu unserem Kammerwesen. So haben wir ja z. B. in der Medizin die Kammer und die Kassenärztliche Vereinigung als Körperschaft.

Aber die freiberuflichen Verbände in allen Beitrittsländern und die meisten freien Berufe sind ähnlich verkammert. Da gibt es also eine Ingenieurkammer, eine Notarkammer, aber das wissen Sie ja auch, die Sie hier im Geschäft stehen.

Mir geht es nur darum: Wir hatten uns überlegt, dass es wichtig ist, die Gesprächspartner dort kennen zu lernen. Haben wir doch, Herr Lemor, in Vorbereitung des heutigen Tages offensichtlich festgestellt, dass es eigentlich nicht so ganz klar ist, wer denn die Leute, unsere Partner dort sind. Wer also steckt eigentlich hinter den einzelnen Berufsorganisationen, inwieweit sind sie bereits von den europäischen Berufsorganisationen aufgenommen oder eingeladen oder auch nicht? Wir wissen eben nicht sehr viel davon – oder?

Lemor Also jedenfalls war es sehr schwierig Ansprechpartner zu finden, aber über Umwege haben wir es dann zum Glück geschafft. Also ich weiß von unseren Mitgliedern selber und von der Bundessteuerberaterkammer, der Bundesärztekammer und anderen, dass es in den meisten Mitgliedsstaaten oder Beitrittsstaaten doch analoge Strukturen gibt. Und das Interessante daran ist natürlich, deswegen ist Ihre Frage auch sehr berechtigt, zu welcher Gewichtsverschiebung das denn führt.

Denn – Herr Professor Mann sprach es eben auch kurz an – wir hatten ja diesen Enron-Fall. Der hatte sehr hohe Wogen geschlagen, weil eine Aussage drin stand, die lautete ungefähr folgendermaßen: Alle Berufe, die der Selbstregulierung unterliegen, haben momentan ein Problem mit dem Vertrauen der Verbraucher. Und daraus hat die Kommission dann geschlussfolgert – Sie hat aufgrund des Enron-Falles eine Mitteilung zur Abschlussprüfung gemacht –, wo im Grunde das bisherige System bei den Abschlussprüfern, also das Organisationssystem ein bisschen in Frage gestellt wird, Selbstregulierungen mit Einschränkungen, mit Aufsicht durch Verbraucherorganisationen und sagt dann hinten dran: Das wollen wir eigentlich auch für andere Berufe haben.

Das heißt: Wir geraten da in eine Situation, in der sich eigentlich verschiedene Systeme der Organisation gegenüber stehen. Wir haben entweder die Selbstregulierung, wie wir sie kennen – ich bezeichne das einmal als duales System, ergänzend aus Kammern und Verbänden –, dann haben wir die Selbstregulie-

rung wie in Großbritannien und Amerika, wo es auf rein freiwilliger Basis funktioniert. Und das, was im Enron-Fall schief gelaufen ist, war das System der Selbstregulierung nicht, wie es bei uns, sondern wie es woanders läuft. Das heißt: Die Kommission stellt einen Begriff ›Selbstregulierung‹ in den Raum und sagt, die Systeme funktionieren nicht.

Bloß unsere Aufgabe muss es nun sein, in Abgrenzung zu dem anderen System der – ich nenne es jetzt Mal so – freiwilligen Selbstregulierung klar zu machen, dass wir sehr viel mehr dem Allgemeininteresse verbunden sind. Wir haben auf europäischer Ebene Anforderungen: Die EU soll schlanker werden, zugleich bürgernäher, soll transparenter werden, soll effizienter werden ...

Und das heruntergebrochen auf die Freien Berufe heißt doch, dass wir genau diese Anforderungen erfüllen in dem System, das wir haben. Unter dem Einschub natürlich, dass es Bereiche gibt, in denen man vielleicht fragen muss, ob damit gewisse Reformüberlegungen einhergehen müssten. Denn eins ist klar: Wir laufen in Europa auf eine Konfrontationsstellung hinaus, die so aussieht wie ein Wettbewerb der verschiedenen Regulierungssysteme. Und die Frage ist letztlich: Welches ist das effizienteste System, das im Wege des Best-Tracts sich auf europäischer Ebene durchsetzen kann? Und dem Wettbewerb müssen wir uns stellen.

Insofern ist natürlich – ich nenne es Mal – die Verstärkung von Seiten der Beitrittsstaaten, wenn fast überall Kammern ausgegründet sind oder auch so ein System analog besteht, um so besser für uns, weil das die Gewichte verschiebt.

Oesingmann *Die Regelung, wie wir sie in Deutschland mit der Übertragung halb- oder staatlicher Aufgaben auf Körperschaften des öffentlichen Rechtes haben, kennen viele andere europäische Länder nicht, so z. B. auch Italien nicht. Und Herr Monti, der aus Italien kommt, hat das System überhaupt nicht kapiert. Und weil er in Italien Regelungen hat, wo Verbände zwar ihre eigenen Gebührenordnungen festlegen, aber nicht im Auftrage des Staates, sondern in deren ureigenstem Interesse, hat er beschlossen, dass alle solche Regelungen, wo Gebührenordnungen erlassen sind, von ihm zu bekämpfen sind. Deshalb ist es auch ganz wichtig, dass man erst einmal eine Begriffsdefinition erarbeitet und guckt, von welcher Ebene aus diskutiert wird.*

Und das ist bei unseren Kommissaren leider oft auch nicht so ausgeprägt, weil die nämlich bestimmte Ziele verfolgen.

Zuhörer Eine Frage zum Apothekenwesen: Gibt es denn Tendenzen hier, zum Beispiel die Regulierung im deutschen Bereich aufzuweichen, gerade auch so in punkto Mehrbesitz/Fremdbesitz, was da der Herr Professor Mann angesprochen hat?

Mann Konkret kann ich Ihnen da auch nichts sagen. Vielleicht in Anknüpfung an das, was gerade gesagt worden ist: Immer dann, wenn auf europäischer Ebene die Frage steht, ob neue Rechtsnormen geschaffen werden, dann konkurrieren immer zwei Systeme miteinander.

Das eine ist das kontinentaleuropäische System, das andere das angelsächsische System.

Das kontinentaleuropäische System ist von einer Philosophie des gerechten Ausgleichs geprägt. Das heißt: Von der Vorstellung, dass wir die Rechtslage so schaffen müssen – nehmen wir Mal den Handel –, dass der Verkäufer für seine Ware einen gerechten Preis verlangen kann und der Käufer gute Ware erhält. Das ist das Ziel, das mit der Regelung geschaffen wird.

Also bei der Normsetzung sollen beide Seiten bedacht werden. Im Grunde zielt das auf eine präventive Kontrolle ab. Das Apothekenwesen würde dann unter diesem kontinentaleuropäischen Gesichtspunkt sicherlich in einer Form geregelt werden, bei der man eben nicht nur die Interessen der Apotheker, sondern auch jene der Allgemeinheit bedenkt.

Das angelsächsische Modell ist von der Philosophie des Wettbewerbs geprägt. Da herrscht die Grundeinstellung vor, die Angelegenheit erst einmal laufen zu lassen – wieder um das Preisbeispiel zu nehmen: Der Käufer ist demnach halt dumm oder selbst schuld, wenn er zu viel zahlt. Geht dann aber etwas schief, wird nachreguliert über hohe Strafen, die die Gerichte aussprechen.

Sie kennen das ja alle aus den USA. Wenn da einer Mc. Donald verklagt, weil der Hamburger zu heiß war, bekommt der Kläger dann eben 20 Millionen Dollar Schadenersatz. Allein durch diese hohe Strafandrohung hat man die Vorstellung, dass sich die Beteiligten selbst an gewisse Regeln halten.

Und diese beiden Modelle konkurrieren bei jeder europäischen Normsetzung miteinander. Da ist es seit jüngster Zeit eben so, dass sich zumeist das wirtschaftsdarwinistische Modell durchsetzt. Wenn dann eines Tages die Frage danach stünde, wie denn das Apothekenwesen geregelt werden sollte – eine andere

Frage wäre dabei, ob die Union das überhaupt regeln darf, da wir ja momentan die Subsidiarität stärker betonen –, wird es auch da wieder zu diesem Kampf kommen. Man wird fragen: Beachten wir die Gemeinwohlbelange, die Interessen der Verbraucher, Arzneimittelsicherheit, oder regeln wir das jetzt so, dass eben vielleicht auch Handelsgesellschaften Apotheken betreiben können, wie es wohl in England ist?

Ob man das eben großflächig gestaltet, geschieht das unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten, und die pharmazeutische Verantwortung wird dann eher klein gehalten. Wenn dann Fehler auftreten, kann man das ja dann über Gerichtsurteile, über Strafen nachregulieren, und da wird man sich auch irgendwie an bestimmte Normen halten. Das betrifft alle Bereiche.

Werner Wir hatten vorhin in der Pause noch eine recht angeregte Diskussion. Dabei konstatierte ich, dass wir auch diesen Tag der Freien Berufe unter dem Gesichtspunkt durchführen uns selbst darüber klar zu werden, wie die freien Berufe in der heutigen Zeit wahrgenommen werden, wo die Tendenzen hinweisen und wie wir uns darauf einstellen müssen. Es gibt auch große Unsicherheiten innerhalb der freien Berufe.

Man darf ebenso wenig Strömungen gegen die hergebrachten Vorstellungen vom freien Beruf bei den Freiberuflern selbst übersehen, insbesondere in den wirtschaftsnahen freien Berufen.

Meine Frage zielt darauf ab, wie hier in der Diskussion u. a. vom Standpunkt der Interessenvertretung über den Bundesverband der Freien Berufe oder auch auf europäischer Ebene differenziert wird.

Sicherlich haben wir auch die tradierten Vorstellungen des Verbraucherschutzes und ein gewisses Fürsorgemodell vor Augen. Demgegenüber steht das reine Wettbewerbsmodell – Sie haben es ja eben sehr anschaulich gesagt, Herr Professor Mann, und von daher stellt sich natürlich für uns die Frage:

Wie müssen wir mit diesen verschiedenen Tendenzen umgehen? Sollten wir an den tradierten Vorstellungen des freien Berufes festhalten, oder sollten wir nicht vielmehr auch überlegen, ob es nicht notwendig ist zu differenzieren und das auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Klientel?

Die freie Wirtschaft z. B. stellt andere Forderungen an die Beratung, an die freiberufliche Leistung, als der Verbraucher im klassischen Sinne. Sollte man nicht auch da das Bild des freien Berufes daran ausrichten? Oder z. B. auch ganz konkret die Frage der Gebührenordnung: Sollte man die nicht auch unter dem Gesichtspunkt sehen, dass man hier Öffnungsklauseln vorsieht, dass man zum Beispiel in der Rechtsformwahl der jeweiligen Freiberuflichkeit offener ist, ohne die Freiberuflichkeit als solche in Frage zu stellen? Das sind also doch recht differenzierte und komplizierte Zusammenhänge. Vielleicht können Sie etwas dazu sagen, wie mit den gegenläufigen Tendenzen umgegangen wird.

Oesingmann *Wenn Sie mir gestatten, dass ich jetzt den Hut des Moderators einmal absetze, denn es ist nicht Moderatorenarbeit, die ich nun übernehme, dann sage ich Ihnen ganz kurz etwas aus der Sicht des BFB dazu.*

Wir kennen dieses ja bereits aus den beratenden Berufen. Die Wirtschaftsprüfer bilden zum Teil Größteinheiten, die man mit Sicherheit nicht mehr als Freiberufler bezeichnen kann. Ob eine Rechtsanwaltskanzlei mit mehr als 100 Mitarbeitern noch als freiberuflich tätige Gruppe zu bezeichnen ist, vermute ich ebenfalls mit mehreren großen Fragezeichen. Was die an Inhalten bewältigen, ist auch nicht mehr die Beratung von einzelnen Personen oder kleinen Gruppen, sondern die beraten Großkonzerne und verrichten ähnliches. Und da hat sich inzwischen auch die von Ihnen eben angesprochene Öffnungsklausel entwickelt. Das heißt: Die großen Personenbeteiligungsgesellschaften arbeiten nicht mehr auf der Basis der Steuerberater-Gebührenordnung, sondern treffen in aller Regel auch Stundensatzvereinbarungen, die dann auch für Vertragsgestaltungen und ähnliches gelten.

Ich habe eben darum gebeten, dass wir uns selbst einmal fragen, ob wir uns nicht weiterentwickeln müssen – genau in diese Richtung.

Auch wenn wir vom Inhalt her auch dort Freiberufungsgruppen haben, die aber das Bild ihres Auftretens deutlich geändert haben, müssen wir nicht unbedingt meinen, das wären keine Freiberufler mehr. Die üben auch noch freiberufliche Tätigkeit aus, sind jedoch völlig anders gestaltet als das, was der Steuerberater vor Ort mit vielleicht 60 Mandanten verrichtet, die er allein oder mit einem Kollegen gemeinsam betreut. Dort findet noch die herkömmliche echte Freiberuflichkeit statt.

Und, so glaube ich, müssen wir den Mut haben uns zu öffnen, soweit das notwendig ist. Aber ich halte die Aufrechterhaltung der Vertrauensbeziehungen zwischen Mandant / Klient / Patient und dem jeweiligen Freiberufler als ein ganz ganz wichtiges Gut, das wir nicht so einfach über Bord werfen sollten.

Wir müssen sehen, dass wir unsere finanzielle, wirtschaftliche Situation vernünftig gestaltet bekommen. Das können wir uns nicht kaputt machen lassen von Politikern, die als Beispiel zur Beurteilung unserer wirtschaftlichen Lage immer Höchstverdiener herbeiziehen.

Sondern wir müssen erreichen, dass eben der Normalverdiener dabei auch gesehen wird. Und deswegen sehe ich gute Zukunft für unsere Berufe, denn der Mensch in der heutigen Gesellschaft ist oft unsicher. Er weiß nicht, was er tun soll. Er sucht Leute, die sich für ihn öffnen, denen er sich anvertrauen kann. Und genau das ist es, glaube ich, was wir eben erreichen wollen. Deswegen: Ja zum Freien Beruf, aber auch zur Bereitschaft, bestimmte Veränderungen mitzutragen.

Und wenn ich jetzt das Beispiel aus Slowenien höre, wo in etwas späterer Zeit der Wunsch der Kollegen nach freiberuflicher Tätigkeit bestehen bleibt, aber auch die Bestätigung durch die Umfrage belegt, dass Patienten damit sehr zufrieden sind, dann zeigt das doch genauso wie bei uns, dass dieser Weg der richtige ist. Deswegen sollten wir uns bitte nicht von Politikern verunsichern lassen.

Und der BFB versucht eben, diese Richtung aufzugreifen, was nicht immer einfach ist. Denn jeder Verband vertritt ja eine eigene Meinung. Wir sind glücklich dran, wir haben nämlich 84 Verbände, die bei uns Mitglieder sind. Also wenn Sie es böse wollen, können Sie sagen: 84 Meinungen, die da an uns herangetragen werden. Die müssen wir filtern, aber das halten wir für unsere Aufgabe. Und das nehmen wir auch mit nach Brüssel und versuchen dort Menschen zu finden, die mit uns gemeinsam diese Position vertreten. Und insofern kann da durchaus etwas Gutes draus werden.

Dass es uns gelungen ist, unsere Definition einzubringen, das war beim Partnerschaftsgesellschaftsgesetz der Anfang. Dann haben wir über das EuGH-Urteil, als das anstand, versucht zu sagen: Liebe Richter, da habt Ihr doch eine Basis, auf deren Grundlage Ihr urteilen könnt. Denn es gab sonst keine Norm. So. Und jetzt ist es uns wieder über den Rechtsausschuss gelungen, genau das Gleiche einzubringen. Wenn wir ein bisschen Glück haben, dann geht es auch noch durchs Parlament, und dann haben wir eben eine Definition, mit der wir recht gut leben und auf der wir auch aufbauen können.

Höpker Ich wollte hier nur noch einmal hinweisen auf das BFB-Rundschreiben 18/03. Da ist auch das drin, was Sie heute teilweise gehört haben über Herrn Lowe (Philip Lowe, Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission d. R.) und welche Auffassungen er vertritt. Da muss man auch dem Bundesverband dankbar sein, dass uns diese wichtigen Dinge einfach zur Verfügung gestellt werden.

Oesingmann Also wir versuchen eine weitestgehende Information zu organisieren. Wir haben das auch eben in der Pause bereits besprochen: leider bleibt jedoch manches bei den Bundesverbänden hängen. Was Sie aber, soweit Sie Internet-Nutzer sind, nicht daran hindern sollte, auf die Seite des BFB zu gehen, wenn Sie das interessiert. Wir stellen alles ein, was uns wichtig erscheint, sodass sich jeder nach Bedarf informieren kann. Und dann können Sie nämlich in Ihrer eigenen Organisation die Themen, die Sie für wichtig halten, aufnehmen. Und Sie ermuntern nämlich auch manchen unserer Mitarbeiter, wenn er nämlich merkt, dass da was aus der Mitgliedschaft kommt und Fragen gestellt werden. Ich kann das nur anbieten.

Praznik Von Seiten der Ärztekammer: Als Perspektive sehen wir mehr als 50...60Prozent aller Ärzte als Freiberufler oder Freie Fachärzte. Wir versuchen nach niederländischem oder kanadischem Modell den Status eines Freien Facharztes einzuführen. Ob das gelingt, sehen wir dann noch.

Es besteht mehr noch gesellschaftlich-politisch ein Vorurteil gegenüber Freiberuflern, mehr als von Seiten der Verbraucher.

Und was mir heute wichtig erschien, ist die Erkenntnis, dass wir in Slowenien ja keinen Dachverband für freie Berufe haben. Ich halte es für eine gute Idee, so etwas einzuführen und dann auch zu versuchen, in anderen Beitrittsländern aktiv mitzuwirken.

Oesingmann *Wir bieten Ihnen aus Berlin Hilfestellung an, möchte ich Ihnen nur sagen. Und ich bin mir sicher, dass auch die Sachsen und die Thüringer, die ja recht nahe bei Ihnen sind, gern mithelfen, wenn das gewünscht wird.*

Praznik Und wir haben bereits eine enge Zusammenarbeit mit der Bundesärztekammer Deutschlands.

Oesingmann *Mit den Österreichern aber auch.*

Lemor Noch eine kurze Ergänzung zu dem, was Herr Dr. Werner eben gefragt hat, die Frage nach der Differenzierung der verschiedenen Interessen bei der Mitgliedschaft.

Die Europäische Kommission sieht das genauso und hat jetzt eine Mitteilung vorgelegt, in der sie die Dienstleistung unterscheiden möchte nach ›B to B‹, also Business to Business, oder ›B to C‹ – Business to Consumer – und will da verschiedene Voraussetzungen schaffen. Eine Gefahr ist natürlich dabei zu sehen: Wenn man das einmal mitmacht, ist man auf europäischer Ebene in Nullkommanichts im Unternehmensbegriff drin. Die Konsequenzen kennen Sie wahrscheinlich alle besser als ich. Aber für den, der einmal da mitgeht, aus welchem Grunde auch immer, besteht die Gefahr, dass jegliche – jetzt nicht als Privileg gemeinte – Sonderstellung der freien Berufe als besondere gesellschaftliche Gruppierung auf europäischer Ebene dahin ist.

Und dann werden wir auch künftig unsere Vorgaben nicht mehr aus der Generaldirektion Binnenmarkt bekommen, sondern hauptsächlich aus der Generaldirektion Unternehmen. Das sind ganz andere Maßstäbe. Wie weit das reicht, das überblicke ich noch nicht ganz. Aber man muss sich darüber im Klaren sein, dass es auf jeden Fall eine Gefahr birgt. Vorerst steht das Problem nicht bei der Dienstleistung Business to Consumer. Aber bei Business to Business besteht das Problem auf jeden Fall.

Höpker Zwei Fragen: Im Zusammenhang mit der IHS-Studie und auch sonst wo taucht immer wieder der Name Monti auf. Es gibt ja z. B. für die Juristen, aber ich denke auch für die Ärzte, Fachkommissare. Haben wir denn überhaupt nichts zu sagen im Rahmen dieser Kommission?

Zu dieser Frage: Die Kommission wird ja zurzeit wieder neu besetzt. Kann man da in irgend einer Art darauf Einfluss nehmen als Freiberufler, dass jene Kommissare, die von der Justiz und von den Heilberufen doch etwas verstehen, vielleicht noch ein bisschen Einflussmöglichkeit erhalten und nicht dann in der Wirtschaftspolitik vielleicht untergebuttert werden?.

Daran anschließend noch meine zweite Frage: Die 15.000 Lobbyisten – sind da genügend Freiberufler darunter? Sie, Herr Lemor gehen da ja mit gutem Beispiel voran, oder müsste man da vielleicht doch darauf dringen, dass in Brüssel mehr für die Freiberufler tätig werden?

Oesingmann Herr Lemor, das ist insgesamt Ihr Gebiet, ich sage jetzt nur zu dem Letzten etwas: Wir haben monoprosessionelle und multiprosessionelle Vertretungen. Monoprosessionell finden Sie genug, das heißt, die jeweils ihre eigene Berufsgruppe vertreten. Von denen, die das Gesamte – die übergreifenden Interessen sehen – könnten wir mehr gebrauchen.

Lemor Wo fange ich am besten an? Bei den Kommissaren: Das ist eine politische Entscheidung, die aus Berlin kommt, wen die dahin schicken. Wir Deutschen sind in Brüssel – jetzt nicht wir Lobbyisten, wir sind natürlich hervorragend, aber die anderen – nicht gut aufgestellt. Es gab z. B. – Die Franzosen, Italiener und Engländer entsenden seit geraumer Zeit extra ausgebildete Diplomaten, nenne ich es Mal, die dort Politik im ureigensten Interesse des Landes machen. Bei uns ist es heute noch so, dass einfach auch auf Regierungsebene – seit ein paar Jahren ist das ein bisschen besser – gezielt ein paar Leute herüberschickt werden. Bei den Kommissaren, da sehe ich nicht die Chance, dass wir da Einfluss nehmen können, das hat ganz andere Dimensionen.

Zur Frage des ›Mehr-oder-weniger‹ von Freiberuflerorganisationen in Brüssel: Das ist zweischneidig. Auf der einen Seite ist es natürlich schön, wenn wir sagen können: In Brüssel sind wir mit 13 Büros, das heißt unser BFB-Büro plus 12 Mitgliedsorganisationen. Das kann Eindruck schinden.

Auf der anderen Seite wird es dann schwierig, nehmen wir z. B. die Richtlinien zur Berufsankennung, da kommen dann von 13 Organisationen oder von zwölf Organisationen zu den gleichen Punkten – oft identisch – die gleichen Stellungnahmen. Dann ruft ein Abgeordneter an: »Herr Lemor, ich habe ein Problem, wie kann das so sein? Kann man das nicht ein bisschen bündeln? Das ist so unübersichtlich.«

Denn die Abgeordneten haben dann Hunderte von Anträgen zu den Vorlagen, so von unseren 50 Organisationen 50 Änderungsanträge vorliegen. Das Problem ist also: Irgendwann wird es zu viel.

Deshalb haben wir ja auch im Rahmen der Richtlinie Berufsankennung, so glaube ich, einen sehr guten Weg gefunden. Wir haben vor allem gesagt: Der BFB bearbeitet alle betreffenden Bereiche, die Besonderheiten bearbeiten die Organisationen selber. Das Ergebnis haben wir jetzt: In der Zusammenarbeit haben wir da etwas ausgearbeitet, was auch von allen genehmigt wurde und das ist auch so durchgegangen, weil wir hier konzertiert vorgehen konnten.

Aber einfach nur zu sagen: Ein Mehr an Organisation ist ein Plus an Qualität, das hängt von der Fragestellung ab. Aber wir können feststellen: Außer den Deutschen ist keiner so aufgestellt in Brüssel. Ich wüsste nur: Die Österreicher sind da mit 1...2 Organisationen, die Franzosen auch mit 2...3. So viele Vertretungen wie bei uns gibt es also für kein anderes Land. Und darauf dürfen wir auch ein wenig stolz sein.

Oesingmann *Sehr geehrtes Podium, wehrtes Publikum – vielen Dank für Ihre Teilnahme an diesem anregenden und informativen Gespräch.*

Ω

Impressum

Herausgeber Landesverband der Freien Berufe Thüringen e.V.

Redaktion Ulrich Oertel

Gestaltung & Satz Daniel Schmidt, Weimar © 2k4

Druck Buch- und Kunstdruckerei Kessler, Weimar

Bei den abgedruckten Texten handelt es sich um die redigierte Mitschrift der Beiträge. Vervielfältigung oder Speicherung in analogen wie digitalen Systemen bedarf der Zustimmung des Herausgebers.



Landesverband der Freien Berufe Thüringen e.V.

Zum Hospitalgraben 8
99425 Weimar

T 0 36 43 / 55 98 30

F 0 36 43 / 55 98 33

@ Info@LFB-Thueringen.de

<http://www.LFB-Thueringen.de>