

Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission vom 18. Juni 2015:

Anhörung im BMWi am 19. August 2015

Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe

Brüssel/Berlin, den 07. August 2015

Bundesverband der Freien Berufe

Reinhardtstraße 34 – 10117 Berlin – Tel.: +49 30 284444-0 – Fax: +49 30 284444-78
Avenue de Cortenbergh 116 – B-1000 Brüssel – Tel.: +32 2 50010-50 Fax: +32 2 51210-55
Email: info-bfb@freie-berufe.de
www.freie-berufe.de

I. Vorbemerkungen

Die Regulierung des Berufszugangs und der Berufsausübung in den Freien Berufen ist bereits seit längerem Gegenstand politischer Diskussionen auf europäischer Ebene und, davon abgeleitet, auch auf nationaler Ebene. Am 18. Juni 2015 hat die Europäische Kommission gegen Deutschland und gegen einige andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union Vertragsverletzungsverfahren zu bestimmten länderspezifischen Regulierungsvorschriften eingeleitet, die sie als nicht vereinbar mit der Dienstleistungsrichtlinie erachtet.

Das (federführende) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereitet die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Vertragsverletzungsverfahren vor und führt hierzu am 19. August 2015 eine Anhörung durch.

- Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland betrifft die „verbindlichen Mindestpreisregelungen“ in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) und in der Steuerberatervergütungsverordnung (StBVV); beide Vorgaben verletzen nach Auffassung der Europäischen Kommission die Anforderungen von Art. 15 Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe g und Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie. Die Mindestsätze der HOAI (und der StBVV) erfüllen nach der Einschätzung der Europäischen Kommission die Bedingungen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht.
- Der Deutsche Bundestag hat sich am 2. Juli 2015 anlässlich des derzeitigen Evaluierungsprozesses der Berufszugangsregelungen auf Grundlage der Berufsanerkennungsrichtlinie (sog. Transparenzinitiative) ausdrücklich zu den Freien Berufen bekannt (BT-Drs. 5217) und die Bundesregierung aufgefordert, *„mit dem System der Kosten- und Honorarordnungen der Freien Berufe [...] zu gewährleisten, dass weiterhin eine am Gemeinwohl orientierte Leistungserbringung sichergestellt und ein Preiswettbewerb auf Kosten der Qualität verhindert wird.“*

II. Wirtschaftliches Umfeld und Berufsrecht der Freien Berufe

1. Wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Freien Berufe wächst seit Jahren kontinuierlich

Die Freien Berufe sind ein Wachstumsbereich der Wirtschaft in Deutschland. Auf die Freien Berufe entfallen aktuell 10,1 Prozent des Brutto-Inlandproduktes in Deutschland.

Zum Jahresbeginn 2015 ist die Anzahl der Selbstständigen in den Freien Berufen um 3,5 Prozent auf 1.309.000 Personen gestiegen. Damit hat sich die Anzahl der selbstständigen Freiberufler seit Ende der 1990er-Jahre verdoppelt. Insgesamt – einschließlich der Angestellten und der Auszubildenden – sind aktuell knapp 4,8 Millionen Menschen in den Freien Berufen beschäftigt.

Gut 41.000 junge Menschen beginnen alljährlich ihre berufliche Ausbildung bei einem Freiberufler. In Summe gibt es 122.000 Auszubildende in allen Lehrjahren; der Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund liegt höher als in den anderen Bereichen der Wirtschaft.

2. Berufsrechtliche Regelungen in den Freien Berufen sinnvoll, unverzichtbar und zeitgemäß

Freiberufliche Dienstleistungen sind typischerweise in höchstsensiblen Bereichen des Einzelnen und der Gesellschaft angesiedelt. Wer eine freiberufliche Dienstleistung nachfragt, will die Kompetenz und Integrität eines freiberuflichen Dienstleisters nicht erst hinterfragen müssen, sondern von vornherein darauf vertrauen können. Deshalb benötigt der Markt für freiberufliche Dienstleistungen besondere „Spielregeln“, d.h. berufsrechtliche Regelungen. Mit anderen Worten: Das Berufsrecht der Freien Berufe sorgt für Transparenz und für das Primat der Qualität vor dem Preis. Der „Compliance-Gedanke“, der in anderen Bereichen der Wirtschaft erst in jüngerer Zeit Eingang gefunden hat, ist in den Freien Berufen schon längst gelebte Praxis.

Der heutige Rechtsrahmen für den Berufszugang und die Berufsausübung in den Freien Berufen in Deutschland trägt diesem Ansatz Rechnung. Die Selbstverwaltung aus Kammern und Verbänden der Freien Berufe und die Berufsrechte einschließlich der Kosten- und Honorarordnungen fügen sich zu einem Gesamtsystem, das zum Schutze der Verbraucher auf Prävention abstellt und dessen Stärke in der strikten Qualitätsausrichtung liegt. Da das Berufsrecht der Freien Berufe in Deutschland durch die berufsständischen Kammern und Verbände kontinuierlich auf Modernisierungsbedarf überprüft wird, sind Berufszugang und Berufsausübung im europaweiten und internationalen Vergleich schlank und modern ausgestaltet.

3. Deregulierung ist kein Wachstumsimpuls für freiberufliche Dienstleistungen

„Wachstum durch Deregulierung“, dieser Ansatz mag berechtigt sein für Güter und Dienstleistungen, die sich durch eine hohe Substituierbarkeit auszeichnen und bei denen Skaleneffekte erzielbar sind. Das Wachstum bei freiberuflichen Dienstleistungen folgt jedoch anderen Prinzipien: Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Deregulierung in den Freien Berufen nicht zu höherer Marktdynamik führte, sondern vielfach zu einer faktischen Marktabschottung mit nur wenigen großen „Playern“.

III. Kosten- und Honorarordnungen als systemischer Bestandteil der Freien Berufe

1. Kosten- und Honorarordnungen sichern die exzellente flächendeckende Versorgung in Deutschland

Die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen freiberuflichen Dienstleistungen beschränkt sich nicht auf Ballungszentren. Die kleinteilige Struktur der Freiberuflerbüros, -praxen und -kanzleien ermöglicht die wohnortnahe flächendeckende Versorgung mit freiberuflichen Dienstleistungen. Eine vergleichbare Struktur ist in den anderen europäischen Mitgliedstaaten nicht gegeben. Damit es nicht zu „Ausdünnungseffekten“ oder zu einer Reduzierung des flächendeckenden Angebotes mit freiberuflichen Dienstleistungen kommt, müssen Kosten- und Honorarordnungen erhalten bleiben.

2. Kosten- und Honorarordnungen der Freien Berufe sind Ausdruck und Folge der Gemeinwohlorientierung

Freiberufler sind nicht nur ihrem Auftraggeber verpflichtet, sondern nehmen auch öffentliche Belange wahr, beispielsweise als unabhängiges Organ der Rechts- und Steuerrechtspflege, im Gesundheitsbereich, im Bereich des Tierschutzes für die Vorbeugung und Bekämpfung von Seuchen sowie als Garant für Gebäudesicherheit und Baukultur. Dank Kosten- und Honorarordnungen erbringen sie diese Leistungen in hoher Qualität bei gleichzeitig bezahlbaren Preisen. Diese „soziale Dimension“ der Kosten- und Honorarordnungen ist insofern auch Voraussetzung für die breite Inanspruchnahme und Teilhabe an freiberuflichen Dienstleistungen.

3. Kosten- und Honorarordnungen dienen dem Verbraucherschutz

Die Kosten- und Honorarordnungen sorgen für Transparenz, verhindern Dumpingpreise und ermöglichen den volkswirtschaftlich sinnvollen Qualitätswettbewerb. Eine angemessene gesetzliche Vergütung stellt sicher, dass der Freiberufler diesem besonderen Qualitätsanspruch gerecht werden kann. Gleichzeitig ist das System der Kosten- und Honorarordnungen jedoch nicht rigide ausgestaltet, sondern lässt schon heute individuelle Vereinbarungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu.

4. Kosten- und Honorarordnungen sichern die Marktdynamik und erhalten die Dienstleistungsvielfalt

Deutschlands wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beruht maßgeblich auf seinem leistungsstarken Mittelstand und damit auch auf den Freien Berufen. Die Kosten- und Honorarordnungen tragen zur Marktvielfalt und –dynamik des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei und verhindern, dass kleine und mittlere freiberufliche Einheiten von größeren Einheiten aus dem Markt gedrängt werden. Gleichzeitig erleichtern allgemeingültige Kosten- und Honorarordnungen jungen Freiberuflern den Marktzutritt und leisten damit einen Beitrag, die Dienstleistungsvielfalt zu erhalten und einen stärkeren Wettbewerb zu generieren, indem sie einer größeren Zahl von Freiberuflern ermöglichen, in der eigenen Kanzlei bzw. Praxis tätig zu sein. Ein Systemwechsel weg von Kosten- und Honorarordnungen wäre standortpolitisch kontraproduktiv, weil damit letztlich die Marktkonzentration gefördert wird. Ein solcher Wechsel wäre auch weit über den Bereich der Freien Berufe hinaus in der gesamten Wirtschaft und in der Gesellschaft nachteilig spürbar, weil kein Referenzsystem für Verbraucher und Unternehmer mehr zur Verfügung stünde.

5. Kosten- und Honorarordnungen sind kein Binnenmarkthemmnis

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat anerkannt, dass Gebührenordnungen aus Allgemeinwohlgründen gerechtfertigt sind, wenn sie im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sind. Auch aus der Praxis sind keine Beispiele bekannt, in denen die grenzüberschreitende freiberufliche Dienstleistung wegen der Existenz von Kosten- und Honorarordnungen unterblieben wäre. Dienstleistungserbringer aus anderen Ländern, in denen es keine Kosten- und Honorarordnungen gibt, signalisieren vielmehr sogar vielfach, dass sie allein schon aus kalkulatorischen Gründen Kosten- und Honorarordnungen begrüßen. Für die von der Europäischen Kommission monierte Binnenmarktrelevanz der Kosten- und Honorarordnungen gibt es keine empirische Evidenz.

6. Unterschiedliche Ausprägung und Einbettung der Kosten- und Honorarordnungen erfordert differenzierte Herangehensweise

Kosten- und Honorarordnungen sind zwar von systemischer Bedeutung für die Freien Berufe insgesamt. Dennoch bedingen die unterschiedlichen Tätigkeitsfelder und Leistungsangebote des jeweiligen Freien Berufes strukturelle Unterschiede. Beispiele dafür sind:

- Die Gesetzgebungskompetenz für die steuerberatenden Freien Berufe beispielsweise liegt auf der Bundesebene; Architekten- und Ingenieurleistungen sind in starkem Maße durch das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht des Bundes und der Länder (16 Landesbauordnungen), DIN-Normen und Richtlinien geprägt.

- Leistungen von Architekten und Ingenieuren unterliegen im Vergleich zu rechtsberatenden Tätigkeiten von Rechtsanwälten und Steuerberatern im wesentlich größeren Umfang einer Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung.

Anhand dieser Beispiele wird ersichtlich, dass sich vergleichbare Eingriffe bei den Kosten- und Honorarordnungen unterschiedlichen auswirken würden.

IV. Fazit

Die bestehenden Regulierungen (Compliance-Regeln) in den Freien Berufen in Deutschland sind wohlbegründet: Freie Berufe benötigen berufsrechtliche Regeln, die in anderen Bereichen der Wirtschaft in längst nicht vergleichbarem Maße erforderlich sind. Das seit Jahrzehnten zu verzeichnende, beständig hohe Wachstum in den Freien Berufen in Deutschland ist bester Beleg dafür, dass eine Strategie, die auf „Wachstum in Qualität“ setzt, erfolgreich ist.

Der Bundesverband der Freien Berufe bittet daher die Bundesregierung, die aufgeführten Argumente in ihre Positionierung zum Vertragsverletzungsverfahren einfließen zu lassen.