

## **Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung COM(2016) 820 final**

---

# **Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe**

Brüssel/Berlin, den 24. April 2017

**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](mailto:info-bfb@freie-berufe.de)  
[www.freie-berufe.de](http://www.freie-berufe.de)

## **Kernforderungen**

- Berufsreglementierungen sind ein Vorrecht der Mitgliedstaaten – Subsidiarität achten!
- Praxisrelevante Binnenmarkthindernisse thematisieren und angehen (insbesondere Fremdsprachendefizite)!
- Keine Politikempfehlungen auf der Grundlage von Verallgemeinerungen und einseitigen Schlussfolgerungen aus Studien, deren Konzeption und Design von vornherein die wesentlichen Charakteristika der Freien Berufe nicht bzw. allenfalls punktuell berücksichtigt!

## Vorwort

**Der Bundesverband der Freien Berufe e. V. (BFB) vertritt als einziger Spitzenverband der freiberuflichen Kammern und Verbände die Interessen der Freien Berufe in Deutschland. Sie sind Wachstums- und Beschäftigungsmotor: Als Arbeitgeber beschäftigen die rund 1,34 Millionen selbstständigen Freiberufler in Deutschland fast 3,6 Millionen Mitarbeiter – darunter ca. 122.000 Auszubildende. Gemeinsam erwirtschaften sie einen Jahresumsatz von rund 388 Milliarden Euro und steuern somit 10,1 Prozent oder jeden zehnten Euro zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die Bedeutung der Freien Berufe für Wirtschaft und Gesellschaft geht jedoch weit über ökonomische Aspekte hinaus: Die Gemeinwohlorientierung ist ein Alleinstellungsmerkmal der Freien Berufe.**

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 das Dienstleistungspaket vorgestellt. Teil dieses Dienstleistungspakets ist die Mitteilung über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung [COM(2016) 820 final].

In der Mitteilung konzidiert die EU-Kommission einleitend zwar explizit, dass das Bestehen unterschiedlicher Reglementierungsansätze per se kein Problem für den Binnenmarkt darstelle. Gleichwohl empfiehlt sie an anderer Stelle erneut, Reglementierungen wie beispielsweise Fremdkapitalbestimmungen sowie bestimmte Vorbehaltsaufgaben für bestimmte Berufsgruppen zu überprüfen und nach Möglichkeit abzubauen. Begründet wird dies mit dem politischen Ziel eines „vertieften und faireren“ Binnenmarktes.

## **I. Wesentliche Inhalte**

- Grundthese der EU-Kommission: Eine ökonomische Analyse der untersuchten Berufe lege nahe, dass ein niedrigerer Regulierungsgrad zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führe, etwa zu einer größeren Anzahl von Marktteilnehmern und damit zu mehr Wettbewerb und niedrigeren Preisen.
- In vier ökonomischen Schlüsselsektoren sieht die EU-Kommission besonderes Reformpotential: unternehmensnahe Dienstleistungen, Bau, Immobilienwirtschaft und Tourismus. Aus diesen Schlüsselsektoren werden u.a. fünf Freie Berufe herausgegriffen und analysiert: Architekten, Bauingenieure, (vereidigte) Buchprüfer/Wirtschaftsprüfer/Steuerberater, Rechtsanwälte sowie Patentanwälte.
- Die EU-Kommission wählt für ihre Analyse einen neuen (ganzheitlichen) Ansatz, deren Kern ein neuer Indikator für die Regulierungsintensität ist. Dieser setzt sich aus vier Dimensionen von Restriktionen zusammen:
  1. Reglementierungsansatz: exklusiv oder geteilt vorbehaltene Tätigkeiten und Schutz von Berufsbezeichnungen
  2. Qualifikationsanforderungen: Dauer der allgemeinen und beruflichen Bildung in Jahren, vorgeschriebene staatliche Prüfung, Verpflichtungen zur ständigen Weiterbildung, etc.
  3. weitere Zulassungsanforderungen: verpflichtende Mitgliedschaft oder Registrierung bei einem Berufsverband oder einer Kammer, Einschränkung der Zahl ausgegebener Lizenzen, andere Zulassungsanforderungen, etc.

4. Ausübungsanforderungen: Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform, Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, Einschränkungen bei der multidisziplinären Zusammenarbeit, etc.)
- Der Indikator für die Regulierungsintensität stützt sich zum Teil auf eine von der EU-Kommission veröffentlichte Bewertung der Hindernisse bei Unternehmensdienstleistungen<sup>1</sup>, geht aber darüber hinaus; so werden beispielsweise auch zuvor nicht berücksichtigte Bildungsanforderungen einbezogen, um ein möglichst ganzheitliches komparatives Verständnis der verschiedenen bestehenden Reglementierungsanforderungen zu erzielen. Er deckt die gleichen Berufsgruppen wie der OECD-Indikator zur Produktmarktregulierung (PMR)<sup>2</sup> ab, zudem ergänzend Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer. Im Gegensatz zum PMR-Indikator der OECD soll der Indikator die ganze Bandbreite der erfassten Berufe und Tätigkeiten, die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, in den betreffenden Bereichen berücksichtigen. Jede Beschränkung wurde hinsichtlich ihrer Auswirkungen gewichtet. Laut Europäischer Kommission basiert der Indikator auf aktuellen Daten, die aus der gegenseitigen Evaluierung im Rahmen der Transparenzinitiative resultieren; er greift zudem in hohem Maße auf die EU-Datenbank der reglementierten Berufe zurück.
  - Empfehlungen an Deutschland aufgrund der Analyse der einzelnen Berufe:
    - Architekten (nach dem Indikator verortet im oberen Mittelfeld)
      - Auswirkungen der Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse und der Rechtsform überdenken, die bei ihnen neben den übrigen Anforderungen gelten
    - Bauingenieure (nach dem Indikator verortet im oberen Mittelfeld)
      - Verhältnismäßigkeit der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen
    - (Vereidigte) Buchprüfer/Wirtschaftsprüfer/Steuerberater (nach dem Indikator verortet auf Platz 4)
      - Überdenken „einfacher“ Vorbehaltsaufgaben, wie etwa das Erstellen von Steuererklärungen
      - Entsprechende Folgemaßnahmen nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache C-342/14 „X-Steuerberatungsgesellschaft gegen Finanzamt Hannover-Nord“ zu ergreifen
      - Verhältnismäßigkeit der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen
    - Rechtsanwälte (nach dem Indikator auf Platz 2, bei einem ohnehin bereits hohen Restriktivitätsniveau)
      - Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten präzisieren, damit die Bereitstellung von Dienstleistungen der Rechtsberatung durch Rechtsanwälte und andere Dienstleister, insbesondere für Online-Dienste, erleichtert wird

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en).

<sup>2</sup> Der PMR-Indikator der OECD wurde 1988 entwickelt und 2013 zuletzt aktualisiert. Siehe: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation\\_5js3f5d3n2vl-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en).

- Prüfung von Rechtsform- und/oder Fremdkapitalbeschränkungen und/oder Beschränkungen bei der multidisziplinären Zusammenarbeit sowie deren kumulativem Zusammenwirken
- Überdenken der Altersbeschränkungen vor dem Bundesgerichtshof und das Erwägen von Alternativen, wie etwa Berufserfahrung;
- Patentanwälte (nach dem Indikator verortet im Mittelfeld)
  - Endgültige Umsetzung der RL 2013/55/EU (Überarbeitete Berufsqualifikations-RL)
  - Verhältnismäßigkeit der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen
  - Überdenken von mehrschichtigen Regulierungsmaßnahmen, insbesondere die Anforderung einer mehrjährigen Berufserfahrung oder Berufsausbildung zusätzlich zu grundlegenden Ausbildungsanforderungen und versuchen, alternative Möglichkeiten zur Erlangung der Qualifikation anzubieten

## II. Wertung

Die Ausführungen der EU-Kommission zu Berufsreglementierungen (S.2 ff.) sind in sich widersprüchlich, sowohl in politisch/rechtlicher, als auch in ökonomischer Hinsicht.

- politisch/rechtlich:

Die EU-Kommission erkennt zwar zunächst die Berufsreglementierung als ein Vorrecht der Mitgliedstaaten an und respektiert die historisch unterschiedlich gewachsenen Regulierungssysteme. Konkret heißt es an einer Stelle (Ziffer I.2, zweiter Absatz): *„Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, Vorschriften und Einschränkungen für den Zugang zu einem Beruf oder für dessen Ausübung zu erlassen, wenn Sie entsprechenden Handlungsbedarf feststellen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Die Mitgliedstaaten bestimmen, welches im Allgemeininteresse liegende Ziel sie schützen möchten und wie dies am besten zu erreichen ist.“* Die EU-Kommission nimmt zudem Bezug auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Ziffer I.2, dritter Absatz): *„... Der Gerichtshof erläuterte zudem, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt als ein anderer Mitgliedstaat, nicht bedeutet, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig und mit dem EU-Recht unvereinbar sind.“*

Gleichzeitig behält sich die EU-Kommission jedoch etwaige Durchsetzungs- bzw. legislative Folgemaßnahmen ausdrücklich vor. Wörtlich heißt es (Ziffer I.1, vorletzter Absatz): *„Die EU-Kommission wird die Umsetzung der in dieser Mitteilung genannten Empfehlungen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten überwachen und gegebenenfalls Maßnahmen vorschlagen, um verbleibende Hindernisse abzubauen. Dazu könnten auch Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit etwaigen Verstößen gegen Unionsrecht oder Legislativvorschläge zur Beseitigung weiterhin bestehender, belastender Anforderungen zählen.“* Somit bleiben hinsichtlich der in der Mitteilung untersuchten Freien Berufe aus deutscher Perspektive insbesondere die Fremdkapitalbestimmungen sowie bestimmte Vorbehaltsaufgaben im besonderen Fokus der EU-Kommission.

- ökonomisch:

Der BFB sieht es grundsätzlich mit großer Sorge, dass diffusen, teils gänzlich unbelegten wirtschaftlichen Erwägungen Vorrang vor anderweitigen Politikzielen eingeräumt wird. Für freiberufliche Dienstleistungen wäre dies der falsche Ansatz. Der Rechtsrahmen für freiberufliche Dienstleistungen zeichnet sich durch präventive Elemente aus. Das ist ein grundlegender und auswirkungsreicher Unterschied zum angelsächsischen Rechtskreis, der nachgelagerte Instrumente wie Schadenersatz und Berufsverbot betont.

Ausgesprochen bedenklich ist auch, dass die EU-Kommission das Ergebnis der Überprüfung offenbar bereits vorwegnimmt: Erkennbares Ziel ist, dass die Mitgliedstaaten ihre länderspezifischen Reglementierungen auf ein möglichst niedriges Niveau senken sollen. Damit eröffnet die EU-Kommission den Wettbewerb um die niedrigst möglichen Standards. Größte Verlierer dieses Wettbewerbs: Die Qualität der Dienstleistung und damit unmittelbar die Empfänger der Dienstleistung, d.h. Mandanten, Patienten, Kunden.

Faktisch müsste sich die deutsche Rechtsordnung dann angelsächsischen Instrumenten öffnen, um zu einem vertretbaren Verbraucherschutzniveau zurückzufinden; so käme man nicht umhin, die Integration hoher Strafschadenersätze (punitive damages) zu erwägen, um den Wegfall präventiver Elemente zu kompensieren. Dies wäre ein Systemwechsel, der über die Freien Berufe hinaus die Fundamente der deutschen Rechtsordnung angriffe.

1. Die Freien Berufe in Deutschland werden in bisherigen Studien nicht valide erfasst

Die EU-Kommission hält an ihrer These fest, dass die Produktivität freiberuflicher Dienstleistungen stagniere bzw. rückläufig sei. Aus Sicht des BFB ist der Ansatz, freiberufliche Dienstleistungen nach den gleichen Indikatoren messen zu wollen wie standardisierte Industriegüter, grundsätzlich zum Scheitern verurteilt: Alle gängigen Produktivitätsbegriffe – als „Output pro Zeiteinheit“ oder „Output pro eingesetztem Produktionsfaktor“ etc. – wurden für standardisierte, austauschbare Güter und Dienstleistungen entwickelt. Sie greifen aus systematischen Gründen jedoch nicht für Dienstleistungen, wie sie in den Freien Berufen typisch sind. So können freiberufliche Dienstleistungen nicht in großen Stückzahlen oder auf Vorrat erbracht werden. Freiberufliche Dienstleistungen zeichnen sich vielmehr dadurch aus, dass sie auf den Einzelfall zugeschnitten sind. In der hier vorliegenden Mitteilung konstatiert denn auch die EU-Kommission einerseits grundsätzlich, dass „[d]ie genauen wirtschaftlichen Auswirkungen einer Berufsreglementierung [...] sich nur schwer messen [lassen]“ (Kapitel I.3, vierter Absatz).

Andererseits sollen die in der Mitteilung von der EU-Kommission benannten und von ihr in Auftrag gegebenen Studien<sup>3</sup> sowie die von ihr anlässlich dieser Mitteilung durchgeführten

---

<sup>3</sup> Vgl. M. Koumenta und M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“ (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>); vgl. „Die Auswirkungen der Reform der reglementierten Zugangsanforderungen zu Berufen: länderbezogene Fallstudien“ ([http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8525&lang=en](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en)); vgl. Europäische Kommission: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“ ([https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en)); vgl. [The effects of liberalisation of professional requirements in Greece](#), E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for

ökonomischen Analyse eine belastbare Validität suggerieren, um übertragbare allgemeingültige Schlussfolgerungen ziehen zu können. Dabei sieht sich die EU-Kommission in ihrem zentralen Ansatz bestätigt: „*[Jede] [Berufsr]eglementierung behindert den Binnenmarkt und lässt Potential für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den EU-Volkswirtschaften ungenutzt. Werden solche Hindernisse aus dem Weg geräumt, entstehen neue Möglichkeiten und das wirkt sich positiv auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft aus*“ (Kapitel I.1, fünfter Absatz). Und weiter: „*Darüber hinaus zeigte eine Reihe kürzlich von der Kommission in Auftrag gegebener Studien, dass die verhältnismäßigere und besser an die Marktgegebenheiten angepasste Gestaltung der Reglementierung, beispielsweise durch eine Lockerung der restriktivsten und ungerechtfertigten Anforderungen für eine bessere Marktdynamik und ganz konkret für eine zunehmende Marktöffnung, mehr Start-Ups und das Angebot neuer innovativer Dienstleistungen durch neue Marktteilnehmer sorgte*“ (Ziffer I.3, sechster Absatz). Aus Sicht des BFB sind die Studienansätze äußerst verkürzt und die gewählten Parameter unzureichend. Wenn überhaupt sind daher lediglich selektive Rückschlüsse möglich. Aus diesem Grund verbieten sich Vergleiche mit berufsständischen Reglementierungen anderer EU-Mitgliedstaaten.

Der BFB weist im Übrigen darauf hin, dass vorhandene Reglementierungen positive Effekte für den Markt entfalten, beispielsweise im Hinblick auf

- die Transparenz für den Dienstleistungsempfänger – insbesondere hinsichtlich der Qualifikation des Dienstleisters, der Pflicht zur Unterhaltung einer Berufshaftpflichtversicherung und ggf. der Pflicht zur Unabhängigkeit;
- den Vorteil für den Verbraucher, sich bei Fragen oder Problemen an die aufsichtführende Kammer wenden zu können;
- die Sicherung einer hohen Qualität der Leistungen und damit einer hohen Wettbewerbsfähigkeit, dem Schutz des Verbrauchers vor mangelhaften Leistungen sowie die Reduzierung von Rechtsstreitigkeiten.

## 2. Die Regulierung in den Freien Berufe wird schon heute kontinuierlich weiterentwickelt – auch ohne Druck von außen

Die EU-Kommission argumentiert richtigerweise, dass Reglementierung kontinuierlich zu überprüfen sei (Kapitel I.2, vierter Absatz): „*Damit eine Reglementierung ihren Zweck erfüllen kann, muss sie regelmäßig überarbeitet werden, damit sich ändernde Umstände, z.B. technische Innovationen und besser aufgeklärte Verbraucher, berücksichtigt werden können.*“ Der BFB teilt diese Einschätzung ausdrücklich. Die Freien Berufe überprüfen ihre jeweilige Reglementierungen allerdings schon heute kontinuierlich und nehmen – wo sinnvoll und geboten – Anpassungen vor<sup>4</sup>. Dies ist ein Gebot der Vernunft, um in einem sich dynamisch entwickelnden Umfeld erfolgreich zu sein. Berufsregulierungen in Deutschland sind im EU-Vergleich bereits heute schlank, modern und effizient. Der „Lohn“ dafür: Die Freien Berufe sind – ausgehend von ohnehin schon hohem Niveau – auf Wachstumskurs. So steuern die Freien

---

Planning and Economic Research (KEPE), Athen, 2015; vgl. Rojek M., Masior M., ‘The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland’, Warsaw School of Economics, 2016.

<sup>4</sup> So auch schon längst: Tettinger, Peter J., Freie Berufe und Kammerrechte im Wandel der Staatsaufgaben, DÖV 2000, S. 534, f41 f.

Berufe heute bereits jeden zehnten Euro zum BIP bei und sind mit ihren fortwährenden Zuwächsen bei Selbständigen, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sowie den Auszubildenden ein wahrer Beschäftigungsmotor. Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze von heute und morgen entstehen in den Freien Berufen – auch und gerade deshalb, weil die bestehenden, schlanken Berufsregulierungen eine gesunde und tragfähige Balance zwischen den (wirtschaftlichen) Entfaltungsmöglichkeiten der Berufsträger und den Bedürfnissen des Einzelnen und der Gesellschaft herstellt. Der BFB bedauert insofern zum einen, dass Berufsreglementierungen unter den Generalverdacht gestellt werden, nicht mehr zeitgemäß zu sein. Er sieht zum anderen keinen Bedarf dafür, dass von außen eine Überprüfung aufoktroiert werden soll.