- Titelschutz, Berufszugangsregelungen und Qualitätssicherung in den Freien Berufen -

Positionspapier

des Bundesverbandes der Freien Berufe

Brüssel/Berlin, den 10. September 2013

Bundesverband der Freien Berufe
Reinhardtstraße 34 – 10117 Berlin - Tel.: +49 30 284444 -0 Fax: +49 30 284444 -78
23, Rue Montoyer – B-1000 Brüssel – Tel.: +32 2 5001050 Fax: +32 2 5121055
Email: info-bfb@freie-berufe.de
www.freie-berufe.de

Vorwort

Ein dynamischer Europäischer Binnenmarkt ist Grundvoraussetzung für die dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit Europas im globalen Standortvergleich. Der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) begrüßt daher grundsätzlich alle politischen Initiativen, die darauf ausgerichtet sind, den Binnenmarkt weiter zu stärken und etwaige Defizite abzubauen.

Jegliche Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes bedürfen jedoch einer sorgfältigen Analyse des tatsächlichen Handlungsbedarfs und der erzielbaren Verbesserungspotenziale; damit einhergehen muss die gewissenhafte Abwägung der Vor- und Nachteile solcher Vorstöße. Dabei gilt es insbesondere, die unterschiedlichen Systeme und Rechtsrahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu respektieren.

Vor diesem Hintergrund geben die folgenden Überlegungen der Europäischen Kommission zur Weiterentwicklung des Dienstleistungsbinnenmarktes aus Sicht der Freien Berufe erheblichen Anlass zur Sorge: Dem Vernehmen nach glaubt die Europäische Kommission, Wachstumsimpulse für den Europäischen Dienstleistungsbinnenmarkt durch die Vereinheitlichung bzw. „Aufwertung“ des Titelschutzes generieren zu können. Eine hinreichende Abgrenzung sei – so die Europäische Kommission – für die Verbraucher möglich, wenn der Berufsangehörige seinen erworbenen Berufstitel unter Angabe des Herkunftsstaats verwende. Der Verbraucher werde so in die Lage versetzt, die Qualität des Dienstleisters zu beurteilen und den für ihn passenden Anbieter zu wählen. Dies, so der Grundgedanke, sei der grenzüberschreitenden Mobilität im Binnenmarkt zuträglich. Wenngleich diese Überlegungen augenscheinlich noch nicht näher konkretisiert sind, so steht im Hintergrund offenbar die Annahme, dass ein – in welcher Form auch immer gestärkter – Titelschutz ausreiche, um die Qualität der Dienstleistungserbringung, mithin auch der freiberuflichen Dienstleistungserbringung, auf heutigem Niveau sicherzustellen.

Ziel des vorliegenden BFB-Positionspapiers ist es, im Einzelnen aufzuzeigen, weshalb die alleinige Beschränkung auf den Titelschutz im Bereich der Freien Berufe ungeeignet wäre, um die Qualität der hochkomplexen und individuellen Dienstleistungen zu gewährleisten, die von Freiberuflern typischerweise erbracht werden. Erforderlich ist vielmehr ein ungleich umfassenderer und differenzierterer Gesamtansatz, in dem jedem Bestandteil eine spezifische Aufgabe zukommt – explizit benannt seien an dieser Stelle die Aufsichtsfunktion der berufsständischen Selbstverwaltung für die Qualitätskontrolle und die Rechte und Pflichten der Berufsangehörigen. Insofern wäre die Sichtweise der Europäischen Kommission, alleinig auf das Instrument des Titelschutzes setzen zu wollen, verkürzt und im Ergebnis kontraproduktiv.

Rechtsrahmen der Freien Berufe in Deutschland

1. Charakteristika Freiberuflicher Dienstleistungen und Gesamtsystem „Freier Berufe“

Freiberufliche Dienstleistungen – seien es die anwaltliche Vertretung, die Buchführung, die Steuerberatung und die Abschlussprüfung, die Bauplanung und -überwachung durch Ingenieure oder die flächendeckende medizinische Versorgung etc. – sind ihrem Wesen nach stets **individuell auf die spezifischen Bedürfnisse** des Nachfragers, des Verbrauchers und Unternehmens zugeschnitten. Gleichzeitig dienen sie regelmäßig der **Wahrung gemeinwohlorientierter Belange**, also beispielsweise der Sicherstellung der Rechts- und Steuerrechtspflege, der Wahrung der Sicherheit der bebauten Umgebung, der Gesundheit der Bevölkerung, dem Seuchenschutz etc.. Daher lassen sich auf diesen Bereich der Wirtschaft *per se* keine Wachstumskonzepte anwenden, die für Dienstleistungen irrtümlich von der gleichen Substituierbarkeit ausgehen, wie sie für standardisierte Massenprodukte charakteristisch sein mag.

Als folgerichtige Konsequenz dieser strukturellen Besonderheit setzt deshalb der hiesige Rechtsrahmen für freiberufliche Dienstleistungen seit jeher auf einen **qualitätsbasierten Ansatz**. Vereinfacht gesagt: Wettbewerb und Qualitätsansprüche sollen sich ergänzen und nicht konterkarieren. Darauf zielt das Zusammenspiel der einzelnen „Mosaiksteine“ ab, beginnend von den jeweiligen Berufsrechten und -pflichten, die auch die persönliche Integrität und Unabhängigkeit der Berufsangehörigen der Freien Berufe sichern sollen, bis hin zur Berufsaufsicht durch die berufsständische Selbstverwaltung in Gänze. In diesem auf **präventiven Verbraucherschutz ausgerichteten Gesamtkontext** erfolgt die Berufsausübung in den Freien Berufen – denn nur unter dieser Prämisse kann der Verbraucher darauf vertrauen, am Ende eine Leistung zu erhalten, die bestmöglich auf seine persönliche Situation zugeschnitten ist, dem fachlich aktuellem Stand entspricht und ein hohes Qualitätsniveau bietet.

2. Titelschutz ist notwendig, jedoch nicht hinreichend für Verbraucherschutz und Qualitätssicherung

2.1 In dem gesamten Rechtsrahmen, in dem die Freien Berufe agieren, stellt der Titelschutz zwar einen wichtigen, ja sogar integralen Bestandteil für die Qualitätssicherung dar. Denn es ist unmittelbar ersichtlich, dass eine **geschützte Berufsbezeichnung dem Verbraucherschutz zuträglich** ist, weil ein etwaiger Missbrauch des Berufstitels durch „schwarze Schafe“ unmittelbar sanktionsbewehrt ist. Nachvollziehbarerweise streben deshalb einige in Deutschland nicht reglementierte Berufsgruppen der Freien Berufe *als ersten Schritt* ein entsprechendes Schutzniveau an.

2.2 Mit Blick auf den Schutz der besonderen Vertrauensstellung des Freiberuflers und die Wahrung seiner Integrität und persönlichen Unabhängigkeit ist eine **Berufszulassungsregelung** jedoch der **umfassendere Schritt zur präventiven Qualitätssicherung**: Zum einen erfolgen bei der Berufszulassung die Prüfung der Qualifikationsnachweise, die Prüfung der Strafregistereinträge, in der Regel die Prüfung einer ausreichenden Berufshaftpflichtversicherung etc. Zum anderen können Verstöße gegen gesetzliche Berufspflichten den Entzug der Zulassung, Bestellung oder Approbation und damit der Berufsbezeichnung zur Folge haben. „Titelschutz" allein könnte ein solches Qualitätsniveau niemals garantieren.

2.3 Titelschutz ist nicht mit der Verpflichtung zur kontinuierlichen Fortbildung verbunden. Die heute **berufsgesetzlich vorgeschriebene Verpflichtung zur Fortbildung** wäre daher **künftig optional** ins Ermessen des Berufsangehörigen gestellt. Anders als heute könnten Verbraucher deshalb nicht mehr selbstverständlich davon ausgehen, dass sie eine Leistung „am Puls der Zeit", also dem aktuellen Wissens- und Forschungsstand entsprechend, erhalten.

In letzter Konsequenz würde der Europäische Gesetzgeber die Verbraucher in einem solchen Szenario dem Risiko aussetzen, Dienstleister in Anspruch nehmen zu müssen, über deren Kompetenz sie sich – angesichts der bestehenden **Informationsasymmetrie** bei den in Rede stehenden, hochkomplexen Dienstleistungen und der Vielzahl unterschiedlicher Berufstitel und Anforderungsniveaus in Europa – ex ante nicht sicher sein können. Auch ex post ist die Qualität der Dienstleistung in einigen Dienstleistungsbereichen, etwa bei Architekten, Ingenieuren oder Steuerberatern, nicht sofort ersichtlich, da Mängel teilweise erst Jahre später zu Tage treten. Ein solches Szenario aber, in dem lediglich die Unsicherheit beim Verbraucher vergrößert wird, dürfte schwerlich dazu angetan sein, die beabsichtigten Wachstumsimpulse für den Binnenmarkt zu setzen.

2.4 In einem „Titelschutz-Szenario" existieren a priori keine vergleichbar verknüpften Kontroll- und Sanktionsmechanismen, kontinuierliche Fortbildungsverpflichtungen etc. für die Berufsausübung wie im heutigen Berufsrecht (siehe 2.1, 2.2, 2.3). Ob daher in einem „Titelschutz-Szenario" eine entsprechende **Revalidierung** der Qualifikation des Berufsausübenden und eine periodisch wiederkehrende **Relizensierung** überhaupt ein gangbarer Weg wäre, um das bestehende Qualitätsniveau aufrecht zu erhalten, bleibt eine ungeklärte Frage, die allein der gesetzlichen Selbstverwaltung vorbehalten ist.

<u>Unter</u> der – für sich genommen schon mehr als fragwürdigen – Prämisse, dass der Binnenmarkt Qualitäts-Dienstleistungen zumindest nicht konterkarieren darf (!), bedürfte eine solch tiefgreifende Umgestaltung des gegenwärtigen Rechtsrahmens einer intensiven Diskussion auf Bundes- und (sofern das Berufsrecht heute in Landeszuständigkeit

liegt) auf Länder-Ebene. Dieser Prozess darf durch die europäische Ebene weder vorweggenommen noch vorgegeben werden.

2.5 Das **Gesamtsystem**, in dem in Deutschland die freiberufliche Dienstleistungserbringung erfolgt, ist **in sich sorgfältig austariert**; die berufsständische Selbstverwaltung durch Kammern und Verbände ist darin unverzichtbar. Zu ihren hoheitlichen Aufgaben zählen unter anderem die Berufsaufsicht und die Berufsgerichtsbarkeit, die Prüfung der persönlichen Integrität und regelmäßig auch der ausreichenden Berufshaftpflichtversicherung, die Organisation der Aus- und Fortbildung, die professionelle Qualitätssicherung, etc.; diese Strukturen funktionieren seit Jahrzehnten bestens und sorgen durch ihre präventive Wirkung für wirksamen Verbraucherschutz. Dank ihrer kontinuierlichen Weiterentwicklung sind sie schlank und effizient – ein „Systemwechsel um des Systemwechsels willen“, der mit einer Schwächung der Selbstverwaltung einherginge, wäre zwangsläufig entweder mit einem „mehr an Bürokratie, da mehr an Staat“ oder einem „weniger an Legitimation, da rein private Interessenvertretung“, verbunden. Gegenüber dem Status Quo würde beides eine nicht wünschenswerte Verschlechterung darstellen.

2.6 Des Weiteren sind aus gutem Grund einige Tätigkeiten bei bestimmten Freien Berufen heute als sogenannte **Vorbehaltsaufgaben** gesetzlich geregelt. Die Vorbehaltsaufgaben finden ihre Rechtfertigung darin, dass die Dienstleister in den Freien Berufen nicht „nur“ den Ansprüchen des Verbrauchers in bestmöglicher Qualität gerecht werden wollen, sondern auch eine öffentliche Gemeinwohlfunktion zu erfüllen haben. Es ist **nicht ersichtlich**, wie die **Verpflichtung der Berufsangehörigen auf Gemeinwohlbelange durch eine Vereinheitlichung – und möglicherweise Aufwertung – des Titelschutzes** künftig erhalten bleiben, geschweige denn gestärkt werden könnte. Vielmehr würde die Fokussierung (lediglich) auf den Titelschutz den Gemeinwohlbezug in der freiberuflichen Tätigkeit unkenntlich machen bzw. zur Disposition stellen. Konsequenterweise müssten in einem solchen Szenario neue staatliche Strukturen zur Sicherung öffentlicher Belange – beispielsweise der Seuchenbekämpfung, der Sicherung der flächendeckenden Grundversorgung in der Medizin oder der Abschlussprüfung etc. (s.o.) – aufgebaut werden.

2.7 Mit der Konzentration auf den Titelschutz ginge zwangsläufig auch eine Fokussierung auf die Ausbildungsinhalte einher, die zum Führen des jeweiligen Titels berechtigen, und mithin auf die **Ausbildungsstätten**, in denen diese Titel erworben werden können. Allerdings hätten die Ausbildungsstätten - beispielsweise Universitäten, die im Wettkampf um Studenten stehen - weder den Auftrag noch die Möglichkeiten, die umfassende Qualitätssicherung im Bereich der Freien Berufe im gleichen Maße zu gewährleisten, von dem der Verbraucher heute dank der berufsständischen Selbstverwaltung ausgehen kann.

Fazit

Die Überlegungen der Europäischen Kommission, Wachstum im Dienstleistungsbinnenmarkt ausschließlich durch verstärkten Titelschutz stimulieren und darüber hinausgehende Vorgaben zur Disposition stellen zu wollen, werden der differenzierten Wirklichkeit in Deutschland – und möglicherweise auch in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – nicht gerecht. Zwangsläufige Nachteile der angedachten Neuregelung wären ein erhöhtes Risiko des Verbrauchers auf Schlechtleistung oder ein größerer administrativer Aufwand auf Seiten des Staates (bspw. Prüfaufwand bei Architekten und Steuerberatern).

Im Bereich der Freien Berufe wäre die Beschränkung auf den **Titelschutz kein Wachstumsstimulus, sondern ein Schritt zum Abbau von Qualität, und damit ein Schritt in die falsche Richtung**. Für den Berufszugang und die Berufsausübung in Freien Berufen – insbesondere in denjenigen mit heute bestehenden, ausdifferenzierten Berufsgesetzen – wäre die „Höhergewichtung“ des Titelschutzes zum *alleinigen* Differenzierungsmerkmal **ungeeignet** und **kontraproduktiv**.

Ohnehin legt es auch das im EU-Vertrag verankerte Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip nahe, die **Organisationshoheit der Mitgliedsstaaten** zu respektieren.

Die politischen Entscheidungsträger werden deshalb nachdrücklich gebeten, die o.g. Argumente in ihren Gesprächen zu berücksichtigen und sich für Qualitätswettbewerb und Verbraucherschutz und damit für den Erhalt des bestehenden Gesamtrahmens der Freien Berufe – darunter insbesondere die Regelungen zu Berufszulassung und Berufsausübung – einzusetzen.