

Facts, Figures and Perspectives on the Liberal Professions

Prof. Dr. Martin Henssler

Institut für Arbeits- und Wirtschaftsrecht

Europäisches Zentrum für Freie Berufe

Universität zu Köln

Präsentation auf der Tagung

„*Liberal professions in European organised civil society 2020*“

Brüssel, 24. Juni 2014

I. Einleitung

Die vorliegende Studie wurde von Mai bis Oktober 2013 im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) durch das Europäische Zentrum für Freie Berufe der Universität zu Köln (EuZFB) erstellt. Das EuZFB ist eine unabhängige interdisziplinäre Forschungseinrichtung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, das ich gemeinsam mit meinem Kollegen Prof. *Achim Wambach*, Ph.D, leite. Das EuZFB widmet sich der Untersuchung der Regulierung der Freien Berufe und ihrer ökonomischen Auswirkungen in der Europäischen Union.

Die heute vorgestellte, im Auftrag des EWSA durchgeführte Studie hat als Ausgangslage bestätigt, dass die Freien Berufe für die gesellschaftliche und die wirtschaftliche Entwicklung vieler europäischer Staaten eine wichtige Rolle spielen. Sie stellen Arbeitsplätze bereit, tragen zum Wirtschaftswachstum bei und erfüllen wichtige Gemeinwohlfunktionen. Sie erbringen typischerweise Dienstleistungen, die von hoher Bedeutung für die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben sind. Die Bevölkerung setzt in ihre gemeinwohlorientierte Tätigkeit ein hohes Maß an Vertrauen, sodass die Freien Berufe zu Recht auch als Vertrauensberufe bezeichnet werden.

Vor dem Hintergrund dieses Befunds hat sich die Studie das Ziel gesetzt, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionen der Freien Berufe und den

rechtlichen Rahmen für ihre Berufstätigkeit in den Mitgliedstaaten zu untersuchen. Sie generiert einen Überblick über Mengengerüst, wirtschaftliche Kennzahlen, Funktionalitäten und rechtliche Rahmenbedingungen der Freien Berufe in Europa unter Verwendung rechtswissenschaftlicher, ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Methoden.

Der Begriff des Freien Berufs – der kein Rechtsbegriff ist – wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich weit verstanden. Für die hier vorgestellte Vergleichsuntersuchung wurden diejenigen Berufsgruppen ausgewählt, die in der weit überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten zu den Freien Berufen gezählt werden. Zugleich wurde darauf geachtet, dass die wichtigsten Untergruppen der Freien Berufe, nämlich die Heilberufe, die rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe und die Ingenieur- und Architektenberufe, jeweils in der Studie vertreten waren.

Näher untersucht wurden im Rahmen der Studie:

- Rechtsanwälte
- Steuerberater
- Wirtschaftsprüfer
- Notare
- Ingenieure
- Architekten
- Zahnärzte
- Apotheker

II. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktion und Bedeutung der Freien Berufe

Freiberufler sind in der Regel selbständige Unternehmer. Als solche treffen sie wirtschaftliche Entscheidungen und haften für deren Folgen mit dem eingesetzten Eigenkapital.¹ Das gilt, wenn sie Gewinne erzielen, und es gilt ebenso bei Verlusten. Die Bereitschaft, mit eigenem Kapital für eine Geschäftsidee einzustehen, kommt der Allgemeinheit zu Gute.

¹ De facto haften viele Unternehmer auch bei Gesellschaftsformen mit beschränkter Haftung dennoch mit ihrem vollen Privatvermögen für ihre unternehmerischen Entscheidungen, weil die Banken häufig entsprechende zusätzliche Sicherheiten als Bedingung für die Kreditvergabe fordern.

Zunächst bewirkt der Einsatz von Eigenkapital einen verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen, weil im Verlustfall das eigene Einkommen unmittelbar betroffen ist. Risiken und Chancen einer wirtschaftlichen Betätigung müssen sorgfältig abgewogen werden. Delegationsprobleme zwischen Eigentümer und Management, wie sie in großen Konzernen auftauchen, sind bei der typischen freiberuflichen Betätigung die Ausnahme.

Die freiberufliche Betätigung ist in den meisten Fällen auf Lebenszeit ausgerichtet. Anreize für eine kurzfristige Gewinnmaximierung, die mit langfristigen Einbußen einhergeht, werden vermieden. Häufig tritt ein dynastischer Aspekt hinzu, wenn der freiberufliche Betrieb an die Nachkommen weitergegeben werden soll. Insgesamt spricht daher vieles für eine nachhaltige Ausrichtung einer freiberuflichen Betätigung. Die meisten Freiberufler sind zudem im lokalen Kontext verankert. Ihr Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit sind unmittelbar von ihrem Verhalten vor Ort abhängig. Das umfasst neben ihrem Auftreten gegenüber Mandanten auch ihren Umgang mit Mitarbeitern und ihr gesellschaftliches Engagement.

Die Angehörigen der Freien Berufe erbringen wesentliche Dienstleistungen für das Gemeinwesen. Häufig leisten Freiberufler einen zentralen Beitrag zur Schaffung und Pflege gesellschaftlicher „Infrastruktur“ und tragen somit zu einem friedlichen und produktiven Miteinander der Bürger bei – etwa durch ihren Beitrag zum Rechtswesen oder zur Gesundheitsversorgung. Mit ihren Leistungen garantieren sie den Rahmen für eine am Gemeinwohl orientierte gesellschaftliche und wirtschaftliche Arbeitsteilung.

Eine Quantifizierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Freien Berufe kann immer nur eine grobe Annäherung darstellen. Zum einen entziehen sich viele Beiträge von Freiberuflern zum Gemeinwohl einer zahlenmäßigen Erfassung und zum anderen spiegeln die vorhandenen amtlichen Statistiken freiberufliche Aktivitäten nur ungenau wieder. Die qualitativ besten Daten bietet für die EU-Mitgliedstaaten Eurostat. Anhand der sozio-ökonomischen Kennzahlen zur Arbeitskräfteerhebung, der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der strukturellen Unternehmensstatistik dieser Behörde lassen sich die freiberuflichen Aktivitäten in der EU-27 grob beschreiben:

- In 2012 kam knapp jeder sechste Selbständige aus einem freiberuflich geprägten Wirtschaftszweig. Davon beschäftigten 28,1 Prozent mindestens

einen Arbeitnehmer, wobei insgesamt 27,6 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt wurden. Annähernd jeder zweite Selbständige (44,6 Prozent) in den freiberuflich geprägten Wirtschaftszweigen war weiblich.

- 96,5 Prozent der Unternehmer im Wirtschaftszweig „Erbringung freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen“ waren 2010 Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern. Sie waren überwiegend als nicht-börsennotierte GmbH organisiert.
- Die Bruttowertschöpfung in freiberuflich geprägten Wirtschaftszweigen ist von 1.050 Mrd. Euro in 2005 auf 1.220 Mrd. Euro in 2008 gestiegen. Die freiberuflich geprägten Wirtschaftszweige trugen mehr als jeden zehnten Euro an Bruttowertschöpfung in der EU-27 bei. Im Krisenjahr 2009 war der Einbruch in diesen Wirtschaftszweigen weniger stark als in der Gesamtwirtschaft, insofern haben die freiberuflich geprägten Wirtschaftszweige zur Stabilisierung beigetragen.
- Im EU-27-Durchschnitt war 2012 mehr als jeder dritte Selbständige in den freiberuflich geprägten Wirtschaftszweigen zwischen 50 und 64 Jahren. In einigen Ländern lag der Anteil sogar bei annähernd 50 Prozent. In den kommenden Jahren besteht somit ein großer Bedarf an entsprechend qualifizierten Personen, um das Angebot an freiberuflichen Dienstleistungen auch in der Fläche im gewohnten Umfang aufrechterhalten zu können. Da eine freiberufliche Betätigung in der Regel einen universitären Abschluss voraussetzt, ist im Hinblick auf den zukünftigen Bedarf zu begrüßen, dass bei steigender Tendenz jeder vierte Abschluss in 2012 im Bereich der tertiären Ausbildung erlangt wurde. Einen ähnlich hohen Wert an tertiären Bildungsabschlüssen wiesen in 2008 auch die Erwerbstätigen auf, die nicht im Meldeland geboren wurden.
- Der freiberuflich geprägte Wirtschaftszweig erwirtschaftete 2010 einen Bruttobetriebsüberschuss von 233 Mrd. Euro und damit 9,7 % Gesamtbruttobetriebsüberschusses der gewerblichen Wirtschaft. Insgesamt zahlten diese Unternehmen 287 Mrd. Euro an Lohn- und Gehaltssumme aus, was 10,4 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme in der gesamten gewerblichen Wirtschaft entspricht.
- Der Anteil der Dienstleistungsexporte am Bruttoinlandsprodukt der EU-27 ist von 8,9 Prozent in 2005 auf 11,1 Prozent in 2012 gestiegen. Eine genauere Abgrenzung der freiberuflich geprägten Wirtschaftszweige ist nicht möglich.

- Die größten potenziellen Wachstumshemmnisse für die Jahre 2011-2013 sind aus Sicht der Unternehmen im freiberuflich geprägten Wirtschaftszweig die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, die Nachfrage auf lokalen Märkten, der Preiswettbewerb und hohe Arbeitskosten. Die Finanzierung, Nachfolgeregelungen, die Nachfrage auf ausländischen Märkten, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die steuerlichen Anreize werden hingegen selten als Wachstumshemmnis empfunden. Die Bedeutung der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal variiert stark zwischen den Ländern.

III. Der Rechtsrahmen für Freie Berufe

Die Studie hatte hinsichtlich des Rechtsrahmens der Freien Berufe allein das Ziel, den Rechtszustand in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einzelnen Regulierungsfragen zu erfassen und die Unterschiede durch eine Gegenüberstellung zu verdeutlichen. Schlussfolgerungen können aus dieser Übersicht nur bedingt gezogen werden. Möglich sind allerdings Aussagen hinsichtlich der Verbreitung bestimmter Regulierungsformen. Die Erkenntnisse lassen sich in sechs Thesen zusammenfassen.

1. Regulierung als Wesensmerkmal Freier Berufe

Die erste These lautet:

- 1. Alle in der Studie untersuchten Freien Berufe unterliegen weit überwiegend einer bestimmten Regulierung in den Mitgliedstaaten der EU.**

Ein Merkmal der Freien Berufe ist, dass diese *gewöhnlich einer genauen und strengen berufsständischen Regelung unterliegen* (EuGH 11. Oktober 2001, C 267/99, Slg 2001, I-7467 (Adam)). Zwar wird der Begriff des Freien Berufs, der kein Rechtsbegriff ist, in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verstanden. Teilweise – bspw. in Deutschland – wird eine große sehr heterogene Gruppe von Berufen, darunter auch künstlerische Berufe, den Freien Berufen zugeordnet. Diese unterliegen selbstverständlich nicht durchgängig einer staatlichen oder berufsständischen Regulierung. Betrachtet man die hier untersuchten Berufe, die auch als Kern der Freien Berufe klassifiziert werden können, wird deren Berufsausübung aber in jedem Land durch staatliche und/oder berufsständische Rechtsnormen geregelt.

Allerdings unterscheiden sich die jeweiligen berufsrechtlichen Normen in ihrer Regulierungsdichte und Regelungstiefe. Dies führt zur zweiten These:

- 2. Die Regelungsdichte ist stark abhängig von dem jeweiligen Beruf. Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und die Heilberufe unterliegen in allen Ländern einer umfassenden Regulierung. Architekten, Ingenieure und z.T. Steuerberater sind hingegen in manchen nord- und osteuropäischen Mitgliedstaaten gar nicht oder nur in geringem Umfang reglementiert.**

2. Selbstverwaltung und Selbstregulierung

Abgefragt wurde von uns die Berufsorganisation. Damit verbindet sich die Frage, ob der Freie Beruf in Europa durch ein Modell der Selbstverwaltung und Selbstregulierung gekennzeichnet ist. Hierzu lautet unsere dritte These:

- 3. Von wenigen Ausnahmen in den skandinavischen Mitgliedstaaten abgesehen unterliegen die Freien Berufe einer besonderen Berufsverwaltung, welche den Berufszugang und die Berufsausübung regelt und überwacht. Überwiegend wird diese Verwaltung nicht durch eine staatliche Behörde ausgeübt, sondern von Berufskammern oder Berufsverbänden übernommen, die hierzu gesetzlich ermächtigt werden.**

a) Berufskammern

Wenngleich sich in den Mitgliedstaaten weit überwiegend eine Selbstverwaltung Freier Berufe feststellen lässt, ist diese in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich ausgestaltet. Vielmehr existieren drei Grundmodelle: das der Berufskammern, das der freiwilligen Berufsorganisationen sowie das Modell der *Councils*, das sich als Mischform bezeichnen lässt.

Am stärksten zur Geltung kommt das Modell der Selbstverwaltung und Selbstregulierung im System der Berufskammern. Diese existieren vor allem in den westlichen, kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten, namentlich in Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland. Um einen „verkammerten“ Beruf ausüben zu können, ist eine Registrierung bei der Berufskammer zwingend. Zugleich wird der Berufsträger Pflichtmitglied in der Berufskammer und unterliegt damit auch dem Satzungsrecht der Kammer.

Beispielhaft für ein Kammersystem seien hier die Rechtsanwaltskammern erwähnt. Die in den kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten bestehenden lokalen bzw. nationalen Rechtsanwaltskammern haben neben der Interessenvertretung der Anwaltschaft auch die Regulierung des Berufsstandes zur Aufgabe. Eine Ausnahme bildet Deutschland, wo diese Funktionen seit jeher getrennt sind und bis heute dem Deutschen Anwaltverein als privatem Verband der Interessenvertretung und der Bundesrechtsanwaltskammer als Form der sog. mittelbaren Staatsverwaltung zukommen.

b) Berufsorganisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft

Insbesondere die Benelux-Staaten kennen das Kammermodell nicht für alle Freien Berufe. Stattdessen existieren dort Berufskammern mit freiwilliger Mitgliedschaft, die sich durch starke Elemente der Selbstverwaltung und Selbstregulierung auszeichnen.

Bei den Berufsorganisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft lassen sich wiederum zwei Modelle unterscheiden. Einerseits existiert das Modell geschützter Berufsbezeichnungen, bei dem die Berufsbezeichnung staatlich geregelt und geschützt ist. Berufsausübende, die bspw. den Titel Steuerberater tragen wollen, müssen Mitglied in einer Berufsorganisation sein, die durch eine staatliche Regelung zur Verleihung der Berufsbezeichnung ermächtigt wurde. Die Ausübung der Tätigkeit ist aber nicht den Trägern der Berufsbezeichnung vorbehalten. Vielmehr kann jeder die Dienstleistung anbieten, solange er dabei nicht die Berufsbezeichnung führt.

So darf in Belgien die Berufsbezeichnung (Belastingconsulent / Conseil Fiscal / Steuerberater) nur von Mitgliedern des Institut des Experts-Comptables et des Conseils Fiscaux / Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, geführt werden. Auch in Lettland und Rumänien müssen Steuerberater, die sich als solche bezeichnen wollen, Mitglied der jeweiligen Berufsorganisation (*Latvijas Nodokļu Konsultantu Asociācija*, LNKA und *Camera Consultantor Fiscali din Romania*, CCFR) sein.

Nach einem zweiten Modell ist weder die Tätigkeit an eine Registrierungspflicht gebunden noch die Berufsbezeichnung besonders geschützt. Dennoch bestehen Berufsorganisationen, die umfangreiche, für ihre Mitglieder verpflichtende Regelwerke erlassen haben. Die Mehrheit der Berufsträger wird Mitglied in einem der

Berufsverbände, da die Mitgliedschaft aufgrund der zu beachtenden Standards ein Qualitätsmerkmal ist, mit dem erfolgreich geworben werden kann.

c) *Councils*

Weitgehend abgesetzt von dem Kammermodell haben sich die skandinavischen Mitgliedstaaten sowie Großbritannien und Irland. Die skandinavischen Mitgliedstaaten verzichten vielfach komplett auf berufsrechtliche Regelungen; notwendige Verwaltungsaufgaben werden von staatlichen Stellen wahrgenommen. In Großbritannien und Irland (sowie ähnlich auf Zypern) hat sich hingegen ein System verschiedener Berufsorganisationen und (halb-)staatlicher Stellen etabliert, in denen Verwaltungs- und Regulierungsaufgaben unter Beteiligung von Vertretern des Berufsstands und von Vertretern staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Gruppen in sog. *Councils* wahrgenommen werden.

Die *Councils* ähneln teilweise dem Modell der Kammern, da sie für die Registrierung zuständig sind und eine Überwachungsfunktion erfüllen. Allerdings unterliegt die Selbstverwaltung Einschränkungen, wobei eine gewisse Variationsbreite in Organisation und Verfahren zu beobachten ist. So werden die insgesamt sieben Mitglieder des zahnärztlichen *Councils* auf Zypern ausschließlich durch einen Ministerrat ernannt. Im Vereinigten Königreich besteht der *General Dental Council* (*GDC*) aus zwölf Personen und setzt sich aus registrierten Zahnärzten, zahnärztlichen Hilfskräften („*dental auxiliaries*“) sowie sechs Laien zusammen. Gewählt werden nur die Mitglieder des *Councils*, die Zahnärzte und andere zahnheilkundliche Berufsvertreter sind. Die Laien werden durch die Königin auf Vorschlag des sog. *Privy Council*, einem politischen Beratungsorgan der Königin, ernannt. Der Präsident des *Councils* („*chair*“) wird seit dem 1.10.2013 durch den *Privy Council* ernannt und nicht mehr aus der Mitte der Mitglieder des *Councils* gewählt.

d) Freiwillige Mitgliedschaft unabhängig von Pflichtmitgliedschaft

Aus diesen Hinweisen darf nicht der Schluss gezogen werden, dass ein nicht verkammerter Beruf bzw. Mitgliedstaaten, die das Kammersystem nicht übernommen haben, nun überhaupt keine Elemente der Selbstverwaltung und Selbstregulierung kennen. Hierzu lautet unsere vierte These:

4. Wenngleich die Berufsorganisation durch Berufskammern und Berufsverbände in den Mitgliedstaaten und in den einzelnen Berufen unterschiedlich ausgestaltet ist, lässt sich doch ein Prinzip der Selbstverwaltung in der einen oder anderen Form als Wesensmerkmal der Freien Berufe innerhalb der Europäischen Union identifizieren. So ist zu berücksichtigen, dass viele Freie Berufe auch ohne eine Pflichtmitgliedschaft in einer Berufskammer einen hohen Organisationsgrad in Berufsverbänden erreichen. Diese Verbände haben sich regelmäßig neben der berufsständischen Interessenvertretung auch der Qualitätssicherung und ethischen Standards verschrieben.

3. Berufsgrundsätze und Berufspflichten

In dieser stark gekürzten und komprimierten Präsentation kann auf den Inhalt der einzelnen Berufsregelungen nicht näher eingegangen werden. Lediglich exemplarisch sollen drei typische Berufsregelungen vorgestellt werden, die auf europäischer Ebene besonders im Fokus der rechtspolitischen Diskussion stehen.

a) Werbevorschriften

Vorschriften über die Werbung für freiberufliche Dienstleistungen fanden sich in den Mitgliedstaaten in der Vergangenheit für viele Freie Berufe. Abweichend von den allgemeinen Bestimmungen des Lauterkeitsrechts und des Wettbewerbsrechts wurde Freiberuflern die Werbung entweder ganz untersagt oder nur in engen Grenzen gestattet. In den beiden vergangenen Jahrzehnten sind die Werbevorschriften aber deutlich liberalisiert worden. Geblieben ist in berufsrechtlichen Bestimmungen häufig noch das Sachlichkeitsgebot als abgeschwächte Form einer Werbebeschränkung.

Absolute Ausnahme sind mittlerweile umfassende Werbeverbote, die angesichts der aktuellen Rechtsprechung des EuGH auch europarechtlichen Bedenken begegnen.

Vorgeschrieben sind sie (noch) für portugiesische Apotheker und maltesische Architekten sowie verschiedentlich für Notare.

Die verbliebenen Postulate einer **zurückhaltenden** Form des Marketings erklären sich aus der fortbestehenden Gemeinwohlorientierung der Freien Berufe. Die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahre zeigt aber, dass Werbevorschriften Gegenstand einer gelungenen Deregulierung waren.

b) Regelungen über Honorare

Ein weiteres Beispiel für eine erfolgreiche Deregulierung sind die Vorschriften über die Honorargestaltung. Sie wurden liberalisiert, wenngleich noch ein Kernschutz für Verbraucher und Konsumenten freiberuflicher Dienstleistungen erhalten geblieben ist. Ebenso wie Werbevorschriften waren unter Freiberuflern früher Honorarregelungen, insbesondere in der Form von Honorarordnungen und Gebührentabellen, weit verbreitet. Auch hier war eine deutliche Liberalisierung zu beobachten. Heute werden die Honorare für freiberufliche Dienstleistungen meist frei ausgehandelt. Fortbestehende Restriktionen sind weniger an Rechtskreisen, denn an den jeweiligen Berufen festzumachen.

Nur vereinzelt finden sich noch zwingende Honorarordnungen, bzw. Honorarordnungen, von denen nicht nach unten abgewichen werden kann (Mindesthonorare). Mindesthonorare für die gerichtliche Vertretung durch Rechtsanwälte gibt es nur noch in Deutschland. Für Architekten gibt es Mindesthonorare in Deutschland und auf Malta. Häufiger finden sich Honorarordnungen mit subsidiärer Geltung. Sie kommen zur Anwendung, wenn die Parteien keine abweichende Vereinbarung getroffen haben. Nachgewiesen werden konnten solche Honorarordnungen insbesondere für den Beruf des Rechtsanwalts und des Steuerberaters und teilweise für den Architektenberuf.

In der weit überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten sind die Honorare für freiberufliche Dienstleistungen dagegen frei verhandelbar, wobei häufig die ergänzende Vorgabe gilt, dass sie (bspw. Rechtsanwaltshonorare) nach ethischen Grundsätzen zu bemessen sind.

c) Berufliche und interprofessionelle Zusammenarbeit

Zu den Wesensmerkmalen der Freien Berufe gehört die persönliche Dienstleistungserbringung. Lange Zeit galt daher die gemeinschaftliche Erbringung mit anderen Angehörigen desselben Berufs und erst recht mit solchen anderer Professionen als unerwünscht. Diese Sichtweise hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend geändert. Die gemeinsame monoprofessionelle Erbringung freiberuflicher Dienstleistungen ist heute für viele Berufe nicht nur üblich, sondern aus betriebswirtschaftlichen Gründen sogar unverzichtbar. Insbesondere bei den wirtschaftsnahen Beratungsberufen der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ergeben sich bei einer beruflichen Tätigkeit als „Einzelkämpfer“ ungünstige Zukunftsperspektiven. Monoprofessionelle Zusammenschlüsse ermöglichen es den Berufsangehörigen sich zu spezialisieren, ohne zugleich auf ein umfassendes Dienstleistungsangebot zu verzichten. Interprofessionelle Zusammenschlüsse werden dagegen bis heute zurückhaltender beurteilt. Über sie kann dem Mandanten bzw. Kunden aus einer Hand ein breites Spektrum an Dienstleistungen angeboten werden.

Soweit gesetzliche Einschränkungen der beruflichen und interprofessionellen Zusammenarbeit fortbestehen, sind diese berufsabhängig. So ist für den Beruf des Notars, der ein öffentliches Amt ausübt, in nahezu allen Mitgliedstaaten die berufliche Zusammenarbeit ausgeschlossen oder stark eingeschränkt. Für den Beruf des Rechtsanwalts ist in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten die interprofessionelle Zusammenarbeit eingeschränkt. Gleiches gilt für den Beruf des Apothekers. Keine entsprechenden Restriktionen finden sich dagegen in den meisten Ländern für die Berufe der Architekten und Steuerberater. Für Wirtschaftsprüfer gibt es europarechtliche Vorgaben, soweit sie als Abschlussprüfer tätig sind.

Wird eine interprofessionelle Kooperation gebilligt, enthalten die jeweiligen Berufsrechte vielfach Vorgaben, nach denen die Mehrheit oder eine qualifizierte Mehrheit von bis zu zwei Dritteln der Kapitalanteile und Stimmrechte durch die jeweiligen Berufsangehörigen gehalten werden müssen. Auch müssen diese häufig die Mehrheit oder eine qualifizierte Mehrheit im Verwaltungsorgan bzw. im Kreise der Geschäftsführer stellen. Ziel ist es, die Einhaltung des jeweiligen Berufsrechts durch die Gesellschaft sicherzustellen. Rechtspolitisch sind solche Restriktionen umstritten.

Gegen sie wird ins Feld geführt, dass die jeweiligen berufsrechtlichen Besonderheiten auch durch weniger intensive Eingriffe in die Berufsfreiheit gesichert werden könnten.

Mit dieser Begründung hat bspw. das deutsche Bundesverfassungsgericht jüngst eine berufsgruppenbezogene Mehrheitsklausel als verfassungswidrig verworfen, welche die gemeinschaftliche Berufsausübung von Rechtsanwälten und Patentanwälten in einer Kapitalgesellschaft betraf. Und auch in den durch die EU-Kommission veröffentlichten Empfehlungen des Rates zu den nationalen Reformprogrammen wird zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors regelmäßig die Aufhebung entsprechender Beschränkungen für Freiberufler-Gesellschaften gefordert.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung von speziellen berufsrechtlichen Regelungen lassen sich in der fünften und sechsten These zusammenfassen:

- 5. Elementare Berufsgrundsätze und Berufspflichten wie die Unabhängigkeit und Verschwiegenheit, Fort- und Weiterbildungspflichten, die verpflichtende Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen oder besondere Vorschriften zur Zusammenarbeit von Freiberuflern in Personen- und Kapitalgesellschaften finden sich für viele Berufe in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten.**
- 6. Eine Mehrzahl der Freiberufler ist über die verpflichtende oder freiwillige Mitgliedschaft in einer Berufskammer oder einem Berufsverband an autonom gesetztes Binnenrecht in Form von Satzungen oder Deontologie-Kodizes gebunden.**

IV. Schlussbemerkungen

Aus der Verbreitung berufsrechtlicher Regulierungen folgt, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine besondere Regulierung der Freien Berufe für notwendig erachtet, um die Qualität freiberuflicher Dienstleistungen zu sichern. Regelungsanliegen ist es, bestimmte Rechtsgüter der Verbraucher / Dienstleistungsempfänger (etwa Gesundheit und körperliche Unversehrtheit oder Vermögensinteressen) und

Gemeinwohlinteressen (etwa ein funktionsfähiges Gesundheitssystem oder die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege) zu schützen.

Die Verbreitung einer Rechtsnorm lässt noch keine sicheren Rückschlüsse auf die Qualität und Wirksamkeit einer Regulierung zu. Die tatsächlichen Auswirkungen von Reglementierungen hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab – eine abschließende Bewertung kann zudem nur erfolgen, wenn zuvor die Voraussetzungen geklärt sind, unter denen eine Rechtsnorm als effektiv oder wirksam bezeichnet werden kann.

An diesem Punkt müssen künftige Forschungsprojekte anknüpfen. Von verschiedener Seite wird derzeit eine weitere „Deregulierung“ des Berufsrechts der Freien Berufe gefordert, weil man sich hiervon bessere Marktergebnisse und optimierte Beschäftigtenzahlen erhofft. Aktuell betrifft diese Diskussion v.a. Fragen der Berufsorganisation (Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern) sowie besondere Anforderungen an die gemeinschaftliche Berufsausübung. Mit der Liberalisierung des Berufsrechts sollen einerseits Wachstumsimpulse gesetzt werden, andererseits soll die Deregulierung den Dienstleistungsempfängern, insbesondere in Form sinkender Verbraucherpreise, zu Gute kommen. Empirisch belegt sind solche Thesen bislang freilich nicht. Die bisher durchgeführten Untersuchungen leiden unter gravierenden Mängeln, da sie in der Regel nur einen Teilbereich der Fragestellungen beleuchten, ohne die ökonomischen Überlegungen in einen Bezug zu grundlegenden rechtlichen Fragen zu setzen. Künftige seriöse Studien stehen vor der Aufgabe, wissenschaftliche Methoden zu entwickeln, um die Wirksamkeit und Effektivität einer Rechtsnorm unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten zu analysieren. Ihr Ziel muss es sein, eine verlässliche Tatsachenbasis zu entwickeln, auf deren Grundlage die normsetzenden Instanzen unter Abwägung aller Gesichtspunkte rechtspolitische Entscheidungen zur Optimierung der Regulierung Freier Berufe fällen können.

Eine vergleichende Würdigung der Systeme muss in Betracht ziehen, dass unterschiedliche Rechtsgestaltungen, die auf verschiedene Rechtstraditionen zurückgehen, durchaus zu vergleichbaren Gesamtergebnissen führen können, Schwächen und Stärken, etwa Kostenvorteile bei Qualitätsdefiziten, können sich in der Gesamtbewertung ausgleichen, unterschiedliche Regulierungssysteme müssen daher nicht per se besser oder schlechter sein. Aus der Funktionsfähigkeit eines als weniger „strikt“ empfundenen Berufsrechts kann daher nicht zwingend das Gebot der „Deregulierung“ der übrigen Berufsrechte gefolgert werden. Vielmehr müssen die

Mitgliedstaaten in solchen Fällen die Möglichkeit haben, auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen und innerhalb der Grenzen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ihre jeweiligen Regulierungssysteme autonom fortzuentwickeln, sofern die Regeln dem Allgemeinwohl zuträglich sind und keine Berufsgruppen zulasten Dritter privilegiert werden.