

Stefan Hardege

Freie Berufe in Deutschland

Bestandsaufnahme und Reformoptionen

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Stefan Hardege

Freie Berufe in Deutschland

Bestandsaufnahme und Reformoptionen

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24129-3

Diese Studie basiert auf einem Gutachten im Auftrag der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Freie Berufe in Deutschland und im internationalen Vergleich	5
2.1	Definition der Freien Berufe	5
2.2	Beschäftigung in Freien Berufen	6
2.3	Die Regulierung der Freien Berufe im internationalen Vergleich	8
3	Ökonomischer Charakter der Freien Berufe, Regulierung und Wettbewerb	13
3.1	Marktversagen und Regulierung	13
3.2	Regulierungsformen	15
3.3	Allgemeine Wettbewerbseffekte	16
3.4	Anforderungen an die Regulierung	17
4	Regulierung der Freien Berufe in Deutschland	20
4.1	Verhaltensregulierung	20
4.1.1	Preisregulierung	20
4.1.2	Werberegulierung	33
4.2	Marktzugangsregulierung	37
4.3	Regulierung und Reformen im Überblick	54
5	Zusammenfassung	56
	Literatur	58
	Kurzdarstellung / Abstract	61
	Der Autor	62

1

Einleitung

In der jüngeren Vergangenheit hat sich in Deutschland ein Prozess der Marktöffnung und Liberalisierung vollzogen, der auch auf die Schaffung des gemeinsamen EU-Binnenmarktes und die Globalisierung zurückgeht. Betroffen sind Märkte für Güter und Dienstleistungen, auf denen Privatisierungen stattgefunden haben und staatliche Regulierungen abgebaut wurden. Auch im Bereich des Außenhandels fiel eine Reihe von handelshemmenden Beschränkungen und Reglementierungen zugunsten eines intensiveren Wettbewerbs.

Einen Bereich, in dem bislang weiterhin relativ strikte Regulierungen anzutreffen sind, stellen die Freien Berufe wie beispielsweise Wirtschafts- und Rechtsberatung, Architekten und Apotheker dar. Eine Vielzahl staatlicher Regelungen und Berufsordnungen steht hier einem intensiven Wettbewerb entgegen. Die EU-Kommission drängt seit kurzem auch in diesem Bereich auf den Abbau marktwidriger Regulierungen zur Belebung des Wettbewerbs, um das „Lissabon-Ziel“ zu erreichen, die EU bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (EU-Kommission, 2004). Nicht zuletzt auf diese Initiative der Kommission hin wurden in Deutschland einige Reformen durchgeführt oder befinden sich noch im Gesetzgebungsprozess.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Überblick über die Regulierungsdichte im Bereich der Freien Berufe in den OECD-Staaten gegeben – insbesondere bezüglich der Positionierung Deutschlands. Daran anschließend wird der besondere Charakter der Freien Berufe aus ökonomischer Sicht hinterfragt, der staatliche Regulierungen rechtfertigen kann, und es werden Grundsätze der Regulierung dargelegt. Sodann stehen die konkreten Regelungen in Deutschland im Blickpunkt, welche für die unterschiedlichen Berufe zur Anwendung kommen. Die Betrachtung bezieht sich auf die Berufe Rechtsanwalt, Architekt, Ingenieur, Steuerberater und Apotheker. In diesem Zuge wird auf aktuelle Reformmaßnahmen hingewiesen und es werden der aktuelle Handlungsbedarf und Lösungsansätze vorgestellt, die dazu dienen können, den Wettbewerb zu stärken, ohne Aspekte des Marktversagens und des Verbraucherschutzes aus den Augen zu verlieren. Zunächst erfolgen jedoch eine kurze Definition der Freien Berufe sowie die Darstellung einiger stilisierter Fakten.

2

Freie Berufe in Deutschland und im internationalen Vergleich

2.1 Definition der Freien Berufe

Eine allgemeine Legaldefinition, welche Berufe unter der Bezeichnung „Freie Berufe“ zu subsumieren sind, existiert nicht. Stattdessen kann eine rechtliche Definition vorgenommen werden, die sich an § 18 Einkommensteuergesetz (EStG) orientiert. Dieses nennt als freiberufliche Tätigkeit „selbständig ausgeübte wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische, unterrichtende oder erzieherische Tätigkeit, die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Patentanwälte, Vermessungsingenieure, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer, Steuerbevollmächtigten, Heilpraktiker, Dentisten, Krankengymnasten, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer, Lotsen und ähnlicher Berufe“ (§ 18 EStG). Ein Angehöriger eines Freien Berufs ist auch dann freiberuflich tätig, wenn er sich der Mithilfe fachlich vorgebildeter Arbeitskräfte bedient; Voraussetzung ist, dass er aufgrund eigener Fachkenntnisse leitend und eigenverantwortlich tätig wird (§ 18 EStG). Es ist zu beachten, dass hier ein entscheidendes Kriterium für die Freiberuflichkeit die Selbstständigkeit ist.

Neben dieser rechtlichen kann eine berufssoziologische Definition erfolgen. So ist der Begriff des Freien Berufs nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kein eindeutiger Rechtsbegriff, sondern ein soziologischer Terminus (2. BVerfG 10, 354, 364). Kennzeichnend für die Freien Berufe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist „der persönliche Einsatz bei der Berufsausübung, der Charakter des jeweiligen Berufs, wie er sich in der allgemeinrechtlichen und berufsrechtlichen Ausgestaltung und in der Verkehrsanschauung darstellt, die Stellung und Bedeutung des Berufs im Sozialgefüge (sowie) die Qualität und Länge der erforderlichen Berufsausbildung“ (BVerfG 46, 224, 241 f.).

Unterschiedliche Abgrenzungen und Merkmale werden zur Bestimmung der Freien Berufe angeführt, wodurch deutlich wird, dass eine klare Abgrenzung nicht immer einfach ist. Nach der Definition des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) erbringen die Angehörigen Freier Berufe aufgrund besonderer beruflicher Qualifikation persönlich eigenverantwortlich und fachlich unabhängig geistig-ideelle Leistungen im Interesse ihrer Auftraggeber und der Allgemeinheit. Ihre Berufsausübung unterliegt den spezifischen berufsrechtlichen Bindungen