

Forschungsbericht

Wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe

Regelung der freiberuflichen Tätigkeit

**Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
et al.**

Zusammenfassung

Studie für die GD Wettbewerb der Europäischen Kommission*

Januar 2003

*Der Inhalt der Studie gibt nicht Meinungen und
Standpunkte der Europäischen Kommission und ihrer
Dienst wieder.

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie wird ein Vergleich zwischen den Rechtsvorschriften, Regelungen und praktischen Verhaltensregeln für die Ausübung verschiedener freiberuflicher Tätigkeiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union angestellt. Das Berufsspektrum der Studie umfasst die juristischen Dienstleistungen (Rechtsanwälte und Notare), die wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (Buchhalter, Wirtschaftsprüfer, und Steuerberater), die freiberufliche Tätigkeit auf technischem Gebiet (Architekten und beratende Ingenieure) und die pharmazeutischen Dienstleistungen (Apotheker).

Obwohl eine Reihe theoretischer Untersuchungen zum Thema Regulierung vorliegen, insbesondere zur Selbstverwaltung der freien Berufe, haben die meisten empirischen Studien die Ergebnisse von Vergleichen zwischen US-Bundesstaaten thematisiert. Wir unterscheiden hier zwischen den Theorien, die Antworten auf die Frage geben: „Weshalb sollte die freiberufliche Tätigkeit (überhaupt) reglementiert werden?“ und denen, die die Frage beantworten: „Weshalb kommt es häufig zu einer Überreglementierung?“ Diese Unterscheidung wird vorgenommen, weil in sämtlichen Mitgliedstaaten für alle vier Bereiche der freiberuflichen Tätigkeit ein besonderes Regelwerk existiert, dessen Umfang und Intensität unionsweit jedoch erhebliche Unterschiede aufweisen.

Dieser Umstand führte zu den grundlegenden Fragen, die in der Studie gestellt wurden: nämlich ob, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen die Regelungen in den einzelnen Ländern voneinander abweichen, und vor allem welche wirtschaftlichen Auswirkungen die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede im Regulierungsgrad nach sich ziehen. Die Studie bedient sich eines vergleichenden Ansatzes und bezieht alle Informationen über die freien Berufe in den Mitgliedstaaten ein, die greifbar waren und für die Zwecke dieser Studie in Erfahrung gebracht werden konnten. Da bisher keine entsprechende Wissensbasis zu den hierzu vorliegenden Regelungen und Ergebnissen existierte, wurden den jeweiligen Berufsverbänden in allen Mitgliedstaaten und darüber hinaus auch den europäischen berufsständischen Dachverbänden sowie einigen einschlägigen staatlichen Stellen Fragebögen zugesandt. Darin wurden nähere Einzelheiten zum Marktzugang, den bestehenden Verhaltensvorschriften und den in jüngster Zeit erfolgten Änderungen von Regelungen sowie die wirtschaftlichen Basisdaten für jeden Berufsstand abgefragt. Außerdem enthalten die 17 Fallstudien in Teil 2 des Berichts ausführliche Darstellungen der Regelungsbesonderheiten und wirtschaftlichen Ergebnisse einzelner Berufe in bestimmten Mitgliedstaaten.

Für eine Vergleichsanalyse werden vergleichbare Daten benötigt: bei der Regulierung haben wir das über die Entwicklung spezieller Regelungsindizes erreicht, bei den Marktergebnissen diente Eurostat als wichtigste Datenquelle, und wo die Vergleichbarkeit gegeben war, wurde

auch auf Daten der nationalen statistischen Ämter zurückgegriffen. In der Regel beschränken sich die Daten auf das Geschäftsvolumen und den Umfang der Erwerbstätigkeit (von freiberuflich Tätigen und im Allgemeinen). Weitere wichtige Wirtschaftsdaten wären Preise, Kosten und Einkünfte gewesen. Die Beschaffung entsprechender Daten zu diesen Variablen ist selbst für nur ein Land mit Schwierigkeiten verbunden, zu denen unter anderem auch deren mangelnde Verfügbarkeit in Zeitreihen (bzw. in den meisten Fällen ihr völliges Fehlen) und Datenschutzbestimmungen zählen. Dennoch ist es in der Studie gelungen, mit dem vorhandenen Material gewisse Tendenzen nachzuweisen.

Die Studie zu den einzelstaatlichen Regelungssystemen für die freien Berufe unterscheidet zwischen zwei großen Gruppen von Vorschriften: Vorschriften zum Marktzugang und Vorschriften zum „Marktverhalten“. Zu den typischen *Marktzugangsvorschriften* gehören Qualifikationsanforderungen (anerkannte Befähigungsnachweise wie Hochschulabschlüsse, die Dauer der praktischen Berufserfahrung und/oder fachliche Eignungsprüfungen), die Anmeldung oder Mitgliedschaft in einem Berufsverband, Vorschriften zu den Tätigkeitsbereichen, die bestimmten Berufsständen vorbehalten sind (d. h. die alleinige Berechtigung eines – manchmal auch mehrerer – Berufsstände, bestimmte Leistungen oder Waren auf dem Markt anzubieten), und in einigen Fällen darüber hinaus wirtschaftliche Bedarfsprüfungen. Zu den typischen *Verhaltensvorschriften* zählen die Regulierung von Preisen und Honoraren (Festpreise, Mindest- und/oder Höchstpreise usw.), Werbe- und Vertriebsvorschriften, Standort- und Diversifizierungsregelungen (räumliche Einschränkungen des Dienstleistungsangebots, zahlenmäßige Beschränkung der Niederlassungen), Einschränkungen der berufsstandsübergreifenden Zusammenarbeit oder möglicherweise Einschränkungen der Unternehmensformen (z. B. ob die Gründung juristischer Personen zulässig ist und unter welchen Voraussetzungen).

Um das recht komplexe Bild der ordnungspolitischen Vorgaben für die einzelnen Berufe in den verschiedenen Ländern zu vereinfachen, wurde für jeden Beruf/jede Berufsgruppe und jeden Mitgliedstaat ein Regelungsindex für den Marktzugang und für das Marktverhalten errechnet. Anschließend wurden die jeweiligen Indizes zum Marktzugang und Marktverhalten zu einem Gesamtregelungsindex für jeden Beruf/jede Berufsgruppe zusammengefasst. Die nachfolgende Tabelle gibt die Höhe der Gesamtregelungsindizes für alle Berufe/Tätigkeitsbereiche an, für die diese errechnet wurden (mit Ausnahme der Notare).

Je höher der Regulierungsgrad (Intensität) ist, um so höher fällt auch der entsprechende Wert aus (innerhalb eines Spektrums von 0 bis 12). Alle Regelungsindizes mit einem Wert um 5 oder darüber sind durch schwarze Kästchen hervorgehoben, Indizes zwischen 2,5 und 4,9 durch grüne, und Indizes unter 2,5 haben einen weißen Hintergrund.

Zu den Ländern mit einem hohen Regulierungsgrad bei sämtlichen Berufen zählen Österreich, Italien, Luxemburg sowie (mit einigen Ausnahmen bei der freiberuflichen Tätigkeit auf technischem Gebiet) Deutschland und Frankreich (und vielleicht auch noch Griechenland). Belgien, Spanien (und vielleicht auch Portugal) scheinen der mittleren Kategorie zuzugehören, während das Vereinigte Königreich, Schweden (mit Ausnahme der Pharmazeuten), die Niederlande, Irland, Finnland und Dänemark (auch dieses mit Ausnahme der Pharmazeuten) recht liberale Regelungssysteme besitzen (zumindest im EU-Vergleich).

HIS-Gesamtregelungsindizes für die verschiedenen Berufe

	Wirtschafts- prüfer und Steuerberater	Juristische Dienstlei- stungen	Architekten	Ingenieure	Apotheker
Österreich	6,2	7,3	5,1	5	7,3
Belgien	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Dänemark	2,8	3,0	0	0	5,9
Finnland	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Frankreich	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Deutschland	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Griechenland	5,1	9,5	n. v.	n. v.	8,9
Irland	3,0	4,5	0	0	2,7
Italien	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Niederlande	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n. v.	5,7	2,8	n. v.	8
Spanien	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Schweden	3,3	2,4	0	0	12
Vereinigtes Königreich	3,0	4,0	0	0	4,1

Die extensivsten/restriktivsten Regelungen der verschiedenen Berufsfelder sind bei der *Pharmazie* und den *Apothekern* anzutreffen. Lediglich Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich weisen relativ niedrige Regelungsindizes auf. In der *Architektur* und vor allem bei den *Ingenieurdienstleistungen* herrscht eine recht gegensätzliche Situation: Beim Marktzugang praktizieren einige Länder recht restriktive Zulassungsmodelle (insbesondere Österreich, Deutschland, Italien und Luxemburg), während in anderen die Zertifizierung ohne bzw. mit nur sehr begrenzter Festlegung von Aufgaben, die ausschließlich den betreffenden Berufen vorbehalten sind, das Standardmodell darstellt (z. B. Schweden, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Finnland und Dänemark). Die Verhaltensregelungen für Architekten und Ingenieure fallen in den meisten Ländern – im Vergleich zu denen anderer Berufsgruppen – eher weniger restriktiv aus. Dies gilt sogar für die Fälle, in denen für den Marktzugang ein hohes Regulierungsniveau besteht. Bei den

juristischen Dienstleistungen (Rechtsanwälte) lassen sich sämtliche Regulierungsstufen des Marktzugangs feststellen. Gleiches gilt auch für die Verhaltensvorschriften. Dies führt zu einer starken Streuung der Gesamtregelungsindizes: von sehr niedrig (Schweden und Finnland) bis sehr hoch (Griechenland, Österreich, Frankreich, Spanien, Deutschland und andere). Bei den *wirtschafts- und steuerberatenden Berufen* ist der Marktzugang in allen Ländern an irgendein Zulassungsmodell geknüpft, doch bestehen erhebliche Unterschiede im Umfang der Alleinberechtigung zum Anbieten von Leistungen. Gleiches gilt, wenn auch in geringerem Ausmaß, für die Qualifikationsanforderungen. Zusammen mit dem unterschiedlichen Grad der Verhaltensregulierung führt das zu einer recht hohen Regulierungsintensität in Ländern wie z. B. Belgien, Österreich, Deutschland, Italien, Frankreich, Griechenland und Luxemburg. In allen anderen Ländern bewegen sich die Regelungen im mittleren Bereich. Interessant ist, dass eine starke Reglementierung der wirtschafts- und steuerberatenden Berufe sehr häufig mit ähnlichen Strukturen auf dem Gebiet der juristischen Dienstleistungen (Rechtsanwälte) einhergeht.

Neben einem allgemeinen Überblick über den Ordnungsrahmen für freie Berufe in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hält die Studie zugleich für jeden Beruf detaillierte Fallstudien bereit. Sie umfassen eine Kombination von Ländern mit niedrigem und mit hohem Regulierungsgrad. In diese Gruppe von Mitgliedstaaten wurden aufgenommen: für die juristischen Dienstleistungen (Rechtsanwälte und Notare) Dänemark, das Vereinigte Königreich/England und Wales, Italien, Deutschland und Frankreich; für die wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (Wirtschaftsprüfer, Buchhalter und Steuerberater) Italien, die Niederlande, Deutschland und Frankreich; für die freiberufliche Tätigkeit auf technischem Gebiet (Architekten und beratende Ingenieure) Österreich, Finnland, Frankreich und Spanien und für die pharmazeutischen Dienstleistungen (Apotheker) Irland, Portugal, Schweden und Deutschland.

Anliegen der Fallstudien ist es nicht nur, den Funktionen der verschiedenartigen ordnungspolitischen Systeme auf den Grund zu gehen, gleichzeitig sollen sie die Reformtendenzen im Regelungsbereich ermitteln und erläutern. Was in dieser Hinsicht auffällt, ist ein hoher Grad an „Systemstabilität“. Wir konnten in diesem Zusammenhang keinen einzigen vollständigen Systemwechsel feststellen (von einem Zulassungsmodell zu einem Zertifizierungsmodell bzw. umgekehrt), und nur sehr selten werden ausschließliche Aufgaben, die einem oder mehreren Berufen vorbehalten sind, für andere Leistungsanbieter freigegeben. Bei den Verhaltensvorschriften sind jedoch häufige Änderungen im Regelwerk festzustellen. Sie zielten in nahezu allen Fällen auf eine Liberalisierung (z. B. in Bezug auf die Preisregulierung, die Werbung, die Unternehmensform oder die berufsübergreifende Zusammenarbeit). Eine solche Liberalisierung wird *selten* begleitet von der Einführung strengerer Regelungen zum Marktzugang. Abgesehen von den herkömmlichen, etwas „defensiven“ Regulierungsformen (den Marktzugang und das Verhalten betreffend) in einigen (jedoch nicht allen) Ländern, gibt es eine Tendenz hin zu aktiveren Formen des Verbraucherschutzes und des Qualitätsmanagements, die sich nicht so

wettbewerbshemmend auswirken. Für mehrere Berufe wurde in den vergangenen Jahren beispielsweise in verschiedenen Ländern der Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung zur Pflicht erhoben (bzw. diese, wenn es sie bereits gab, erweitert). Weitere Beispiele sind die Einführung der Weiterbildungspflicht, von Möglichkeiten zur Spezialisierung bzw. in einigen Fällen besonderer freiwilliger Zertifizierungs- und/oder Benchmarkingsysteme.

Darüber hinaus erfolgt im Bericht eine vergleichende Untersuchung der freiberuflichen Tätigkeit. Hierzu werden Tabellen zur Verteilung der (nach Ländern und Berufen geordneten) wichtigsten Kennziffern der Berufsdichte (je Million Einwohner), zum Sektorumsatz pro Kopf der Bevölkerung und pro Erwerbstätigen in der Branche (bereinigt nach Preisen und BIP-Niveau) bewertet, um auf dieser Grundlage ein hohes, mittleres oder niedriges relatives Leistungsniveau zu attestieren. Das am Ergebnis gemessene Leistungsniveau wird anhand der Regulierungsindizes dem Regulierungsgrad in den einzelnen Ländern und Berufsfeldern gegenübergestellt. Beim Benchmarking und der Untersuchung der freiberuflichen Tätigkeit auf dem Gebiet der juristischen Dienstleistungen, der wirtschafts- und steuerberatenden Berufe, auf technischem Gebiet und im pharmazeutischen Sektor wurden einige allgemeine Tendenzen deutlich, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- In Ländern mit hohem Regulierungsgrad (Verhalten und Marktzugang) sind, gemessen an der Anzahl der praktizierenden Freiberufler, verhältnismäßig hohe Umsätze aus den Einnahmen (Honoraren) zu verzeichnen. Ein Zusammenhang zwischen dem Geschäftsvolumen je freiberuflich Tätiger und dem zusätzlichen Gewinn (verglichen mit dem Ergebnis bei weniger restriktivem Wettbewerb) darf vermutet werden, wenn auch mangels konkreter Gewinnangaben nur indirekt. Dass dieser Effekt unterschiedlichen Technologien oder anderen Produktivitätsvorteile begründenden Faktoren zuzuschreiben ist, erscheint unwahrscheinlich.
- In Ländern mit niedrigem Regulierungsgrad (Verhalten und Marktzugang) sind *lediglich proportional* zur Anzahl der praktizierenden Freiberufler niedrigere Erlöse aus den Einnahmen (Honoraren) zu verzeichnen. Diese Aussage trifft auch auf Berufe und Länder zu, in denen das Gesamtgeschäftsvolumen der Praxis höher ausfällt. Somit können wir davon ausgehen, dass eine geringe Regulierung kein Hindernis, sondern vielmehr Ansporn zur Wertschöpfung ist.
- In Berufen und Ländern mit einem niedrigen Regulierungsniveau besteht eine Tendenz zum „Gesundshrumpfen“ des Marktes, die das Entstehen größerer Unternehmenseinheiten möglich macht. Abgesehen von den wirtschafts- und steuerberatenden Berufen ist dieser Effekt bei den untersuchten Berufen nicht mit einem ungewöhnlich hohen Geschäftsvolumen (pro Kopf) und einer hohen Marktkonzentration verbunden.

- Bei den juristischen Dienstleistungen, den wirtschafts- und steuerberatenden Berufen und in der freiberuflichen Tätigkeit auf technischem Gebiet wurde eine negative Korrelation zwischen Regulierungsgrad und Produktivität festgestellt. Da die Maßzahl des Volumens Unterschiede im Preisniveau und in der Gesamtproduktion der Volkswirtschaften unberücksichtigt lässt und da anscheinend weder technologische Unterschiede zwischen den Ländern noch ein geringeres Beschäftigungsniveau als entscheidene Ursache höherer Produktivität in Betracht kommen, könnte diese Korrelation auch auf ein geringeres Produktionspotenzial bei den stark reglementierten Ländern und Berufen hindeuten.

Zu berücksichtigen ist, dass Effekte wie die vorstehend beschriebenen nicht zwangsläufig das Ergebnis von Reglementierung sind. Das Bestehen bestimmter Arten restriktiver und wettbewerbshemmender Regelungen spricht jedoch zweifellos dafür, dass derartige Regelungsstrukturen von Berufsgruppen genutzt werden können (was in vielen Fällen auch tatsächlich geschieht), um Ergebnisse zu erzielen, die ihnen selbst wirtschaftliche Vorteile bringen, jedoch den Bedürfnissen und Interessen der Verbraucher insgesamt zuwiderlaufen.

Diese empirischen Erkenntnisse deuten auf Wirkungen hin, wie sie in den Regulierungstheorien vorausgesagt wurden, die vom „Eigeninteresse“ ausgehen. Dies gilt insbesondere für jene Aspekte, die Volkswirte als „Privilegiensuche“ (rent-seeking) bezeichnen. Zwar wäre eine ausführlichere Wirtschaftsanalyse notwendig, um die Stärke dieser Wirkungen zu messen und ihre statistische Signifikanz zu bestimmen, doch sind die Daten, die für diese Analyse benötigt würden, zum gegenwärtigen Zeitpunkt einfach nicht verfügbar. Jedoch können wir diesen Wirkungen zumindest eine höhere Bedeutung zumessen als Arbeitshypothesen.

Von dem vorliegenden Datenmaterial ausgehend, ist es uns nicht möglich, die Auswirkungen abzuschätzen, die die Unterschiede zwischen den Regelungssystemen auf die Qualität der erbrachten Leistungen für die Verbraucher im Einzelnen nach sich ziehen, doch gab es keine sichtlichen Anzeichen für ein Marktversagen in den Mitgliedstaaten, in denen nach unseren Erkenntnissen ein geringeres Maß an Reglementierung herrscht. Somit besteht *unabhängig von der Tatsache*, ob ein hohes oder ein niedriges Regulierungsniveau praktiziert wird, kein Grund, die hohe Qualität und die maßgeblichen Werte der vorhandenen freiberuflichen Tätigkeit in Frage zu stellen.

Geht man einmal von einer hinreichend homogenen Qualität der von uns untersuchten Leistungen aus, so deuten die vorliegenden empirischen Anhaltspunkte ungeachtet der jüngsten Tendenzen zur Liberalisierung dennoch darauf hin, dass vom Standpunkt der Gesamtwirtschaft (und insbesondere vom Standpunkt der Verbraucher) in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere aber in den Ländern mit stark reglementierten freien Berufen, im Bereich der juristischen Dienstleistungen, der wirtschafts- und steuerberatenden Berufe und in der freiberuflichen Tätigkeit auf technischem und

pharmazeutischem Gebiet als Folge der vorhandenen Regelungen Ergebnisse erzielt werden, die in unterschiedlichem Grade nicht optimal sind.

Wir ziehen aus der vorliegenden Studie das Fazit, dass brauchbare Konzepte eines Mitgliedstaates zum Abbau der Regelungsdichte auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden könnten, ohne dass dort die Qualität der freiberuflichen Tätigkeit Schaden nimmt. Dies wäre letztlich zum Vorteil des Verbrauchers.

Verfasser: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus

Koautoren: Fallstudien (Deutschland, Frankreich): Joachim Merz, Felix Fink; Helmut Berrer

Titel: Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States
(Wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe)

Forschungsbericht

© 2003 Institut für Höhere Studien (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Wien • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
