

Welche Regulierung braucht unser Beruf?



Die VWT Vorarlberg



Mag. Siegfried Metzler, StB
Landesobmann der VWT Vorarlberg

Diese Frage ist offen für Befürworter und Gegner einer Forderung nach mehr Regulierung oder Deregulierung. Ich frage mich, ob wir in den letzten Jahren den richtigen Weg gegangen sind und in welche Richtung das Liberalisierungspendel zur Nutzensteigerung der Allgemeinheit ausschlagen soll?

Hier sollen nur einige Hypothesen, die der Liberalisierung das Wort reden, kritisch hinterfragt werden:

Regulierungsanliegen

„Aus volkswirtschaftlicher Sicht sei eine möglichst geringe Regulierungsdichte anzustreben, weil eine intensivere Regulierung aus Sicht der Volkswirtschaft und der Verbraucher zu keinen besseren Ergebnissen führe.“

Die wirtschaftliche Produktivität eines Berufsstandes ist keineswegs nur durch die Intensität seiner Regulierung beeinflusst. Die Markt Zugangsregeln und das Verhalten am Markt sind Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses. Jede ausschließlich nur ökonomische Betrachtungsweise geht am Kernproblem vorbei, wenn nicht gefragt wird, welche Funktion die Regulierung eines bestimmten Aspekts

der freiberuflichen Tätigkeit erfüllt. Vorschnell führt die falsche Fragestellung zur unrichtigen Prämisse, dass die Regulierung den Interessen der Berufsangehörigen an einem abgeschotteten Markt und seiner Gewinnoptimierung diene. Mit der eigentlichen Funktion von Berufsrecht hat eine solche Sichtweise nichts zu tun, weil die Berufsregelungen gerade nicht Partikularinteressen dienen. Diese müssen, um verfassungsrechtlichen Bestand zu haben, von „vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls“ getragen sein. Werden die Vorschriften über Organisation, Qualifikation, Standespflichten, Kontrolle und Haftung in nichtdiskriminierender Weise angewendet, sind sie für die Zielerreichung geeignet und nicht überschießend, bestehen sie auch vor dem Europarecht.

Berufsrechtliche Vorschriften existieren vor allem, um

- den Zugang zum Recht zu gewährleisten,
- nur qualitativ hochwertige Dienstleistungen auf dem Markt zuzulassen,
- Benachteiligungspotenziale in der Beziehung von Klient und Steuerberater für die Verbraucher so weit wie möglich abzubauen.

Der EuGH lässt nationale Regelungen, die dem Schutz qualitativer Standards in der Rechtsberatung dienen, zu, mit seinen Worten: „... wenn sie offensichtlich die Empfänger der betreffenden Dienstleistungen vor Schäden bewahren sollen, die ihnen dadurch entstehen könnten, dass sie Rechtsrat von Personen erhalten, die nicht die erforderliche berufliche oder persönliche Qualifikation besitzen. Sodann ist eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gerechtfertigt.“

Vergleich Finnland

Der deregulierte finnische Markt wird als Idealtypus vorgestellt und beteuert, dass dort deshalb kein Marktversagen festzustellen sei.

Allerdings wäre zu fragen, warum sich in Finnland die Anbieter von Rechtsschutzversicherungen trotz fehlender Regulierung des Rechtsberatungsmarktes Anfang der 1980er Jahre dafür entschieden haben, ihre Versicherungsnehmer durch Zusatzklauseln in den Versicherungsbedingungen zu verpflichten, für die Rechtsverfolgung einen qualifizierten und anerkannten Berater in Anspruch zu nehmen. Andere deregulierte Beratungsmärkte (u.a. Schweden) werden ebenfalls

maßgeblich von Versicherern beeinflusst. 75 % der finnischen Bevölkerung sind berechtigt, entsprechende Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen und müssen diese nicht auf dem freien, deregulierten Markt „einkaufen“, weil der finnische Staat in staatlichen Rechtsberatungseinrichtungen diese Dienstleistungen anbietet. Dass kein Marktversagen in Finnland festzustellen sei hat also Gründe, die man wissen und beachten sollte, wenn man Finnland als „Benchmark“ anführt. Zudem wird über erhebliche Qualitätsdefizite berichtet, die in der finnischen Bevölkerung offensichtlich nicht durchgängig wahrgenommen werden.

Selbstregulierung – „self-regulation“

Einer „self-regulation“ wird häufig kritisch begegnet, weil sie Marktteilnehmer benachteilige, die Dienstleistungen von der selbstregulierenden Gruppe beziehe. Typische Bedenken, die der Selbstregulierung gegenüber zum Ausdruck gebracht werden, sind Marktabschottungstendenzen im Hinblick auf den Zugang zur Berechtigung der Dienstleistungserbringung, die Verhinderung eines effektiven Preiswettbewerbs und sonstige Selbstbeschränkungen, die einen Wettbewerb der Leistungsanbieter unterbinden.

Wesentlich ist die Erkenntnis, dass das österreichische System der Selbstverwaltung sich fundamental von der „self-regulation“ der meisten anderen EU-Mitgliedstaaten unterscheidet bzw. in diesen unbekannt ist. Während sich dort auf freiwilligem Zusammenschluss Interessensvertretungen der „self-regulation“ stellen, besteht hier eine mittelbare Staatsaufsicht des Zusammenschlusses von Pflichtmitgliedern. Hier sind alle Berufsausübungsregeln am Maßstab höherrangigen Rechts zu messen, nur demokratisch legitimierte Organe sind mit Rechtsetzungsbefugnis ausgestattet. Diese wiederum sind gebunden an die verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben der Gemeinwohlförderung, der Eignung zur Zielerreichung und Verhältnismäßigkeit. Die fraglichen Gemeinwohlbelange sind regelmäßig die Gewährleistung des Zugangs der Bevölkerung zum Recht und einer hoch-

wertigen Beratungsleistung, der Verbraucherschutz und die Sicherheit einer funktionsfähigen Rechtspflege.

Zugangsregelungen

Die Zugangsregelungen verfolgen nicht das Ziel der Marktabschottung und sind für unsere Volkswirtschaft nicht nachteilig, da sie den Verbraucher nicht mit höheren Kosten für die benötigten Dienstleistungen belastet.

Der auf dem Rechtsberatungsmarkt agierende Nachfrager ist, im Gegensatz zu Teilnehmern auf vielen anderen Dienstleistungsmärkten, durch die zwischen ihm und seinem Rechtsberater bestehende Prinzipal-Agentenbeziehung zum einen und zum anderen durch die Tatsache, dass er zumeist ein „one-shot-player“ ist, benachteiligt. Der Staat (oder bei echter „self-regulation“ der Berufsstand) muss daher zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege und des Vertrauens der Verbraucher in sie ein hohes Qualifikationsniveau der Leistungserbringer garantieren und unqualifizierten Rechtsrat von der Bevölkerung fernhalten. Solche gesetzgeberische Anliegen hat der EuGH wiederholt gebilligt.

Die Mitgliedschaft in unserer Kammer ist weder von einer Bedürfnisprüfung abhängig noch zahlenmäßig begrenzt. Eine Aufnahmeprüfung erfolgt ebenso wenig wie eine sonstige Selektion. Insofern existieren die Zugangshürden als auch die Vorbehaltsaufgaben zu Gunsten qualifizierter Rechtsberater im Interesse der rechtsuchenden Bevölkerung und ihrem Interesse an einer qualifizierten hochwertigen Rechtsberatung.

Ausbildungsdauer und Prüfungsanforderungen

Behauptet wird: „Je kürzer die Ausbildung, je geringer die Prüfungsanforderungen, desto besser soll der Marktzugang gewährleistet sein.“

Eine solche Überlegung unterstellt, dass die Qualität der Dienstleistung von der Dauer der Ausbildung und der fachlichen Selektion der Dienstleistungserbringer nicht beeinflusst ist.

Die Erfahrung zeigt, dass die Anforderungen an Ausbildungsdauer und Prüfungserfordernisse auf nationaler Ebene keinen Einfluss auf die Entscheidung haben, den Zugang zum Markt zu versuchen. Die Dauer der durchschnittlichen universitären Ausbildung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund entsprechender gesetzlicher Einflussnahmen verlängert ohne einen merklichen Einfluss auf die Nachfrage an Ausbildung zu nehmen. Ausbildungsdauer ist also kein geeigneter Maßstab zur Beurteilung zum Marktzugang.

Die Prüfungsanforderungen zu verringern wäre nur zu rechtfertigen, wenn diese zu obiger Zielerreichung nicht geeignet, diskriminierend oder überschießend wären, was bislang nicht ernsthaft behauptet werden konnte.

Fazit

Neben die volkswirtschaftliche Bewertung hat die Würdigung der Regelungsanliegen von Berufsrecht zu treten.

Soweit Regulierungen dazu dienen, den Zugang zum Recht zu verbessern, Verbraucherrechte zu stärken und die Qualität der Beratungsdienstleistung zu sichern, können diese wichtigen Gemeinwohlbelange nicht für eine Deregulierung, die dann letztlich nur ihrer selbst Willen erfolgen würde, geopfert werden.

In dieser Frage trete ich gegen eine ausufernde Deregulierung ein und appelliere die richtigen Maßstäbe für die Entscheidungsfindung anzuwenden, bevor das Liberalisierungsspendel noch größeren volkswirtschaftlichen Schaden anrichtet.

Mag. jur. Siegfried Metzler
Präsident der Kammer der Wirtschaftstreuhänder,
Landesstelle Vorarlberg
Landesobmann der VWT Vorarlberg