

Aktionsplan Österreich

in Umsetzung von Art. 59 der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von
Berufsqualifikationen

erstellt durch:

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Federal Ministry of Science, Research and Economy

1010 Wien, Stubenring 1

im Dezember 2015

Kontaktperson:

Mag. Irene LINKE

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

1010 Wien, Stubenring 1

Tel.: +43 (0)1 711 00-5446 (Durchwahl)

Fax: +43 (0)1 711 00-935446(Durchwahl)

<mailto:irene.linke@bmwfw.gv.at>

<http://www.bmwfw.gv.at/>

Hintergrund

Die Richtlinie 2013/55/EU zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (fortan ÄnderungsRL) ist bis 18. Jänner 2016 von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen. Die Hauptziele der Europäischen Kommission für den Vorschlag zur ÄnderungsRL waren die Mobilität von Berufstätigen zu erleichtern, den Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU zu vereinfachen, den Schwierigkeiten bei der Besetzung von Stellen mit hohem Anforderungsprofil zu begegnen und Arbeitssuchenden mehr Möglichkeiten zu bieten.

Laut Erwägungsgrund 35 der ÄnderungsRL sollte nach den positiven Erfahrungen mit der gegenseitigen Evaluierung im Rahmen der Richtlinie 2006/123/EG ein ähnliches Evaluierungssystem in der Richtlinie 2005/36/EG aufgenommen werden. Die Mitgliedsstaaten sollten mitteilen, welche Berufe sie reglementieren und aus welchen Gründen, und die Ergebnisse untereinander erörtern. Ein solches System würde zu mehr Transparenz am Markt für freiberufliche Dienstleistungen führen.

Art. 59 der geänderten Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen enthält nun die einschlägigen Regelungen über Transparenz und Evaluierung bei reglementierten Berufen. Art. 59 Abs. 6 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 18. Jänner 2016 und danach alle zwei Jahre der Kommission außerdem Bericht über die Anforderungen erstatten, die aufgehoben oder gelockert wurden.

In Mitteilung der Europäischen Kommission vom 2. 10. 2013, SWD(2013) 402 final, wird dargelegt, wie die Kommission die Durchführung der gegenseitigen Evaluierung der reglementierten Berufe plant. Es wird u.a. angekündigt, dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern wird, nationale Aktionspläne vorzulegen, die auch bereits eingeleitete Maßnahmen umfassen können. In den Aktionsplänen sollte für jeden reglementierten Beruf die am besten geeignete Maßnahme aufgeführt werden.

Danach konkretisierte die EK in einem Arbeitspapier (Non-Paper) für die Gruppe der Koordinatoren der Richtlinie über Anerkennung von Berufsqualifikationen vom 19. 1. 2015, dass die Berichtspflicht gemäß Art. 59 Abs. 6 RL 2005/36/EG im Rahmen des Aktionsplanes erfüllt werden solle und gab weitere Anregungen über die Gestaltung der Aktionspläne.

In Österreich ist das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft für die Betreuung und Koordinierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen zuständig.

In Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 und Abs. 5 der Richtlinie wurden die Eingaben von Informationen zu den in Österreich reglementierten Berufen in die Datenbank der reglementierten Berufe vorgenommen. Diese Eingabe wurde größtenteils dezentral von den einzelnen zuständigen Ressorts übernommen, die bereits über einen eigenen Zugang zu dieser Datenbank verfügen oder im Zuge dieser Übung einen Zugang zur Datenbank bekamen. Eine derartige dezentrale Eingabe war aus organisatorischen Gründen nicht für die landesrechtlich geregelten Berufe möglich. Es wurde daher durch Vertreter der Bundesländer eine Arbeitsgruppe zur Erstellung insbesondere der Proportionalitätsinformationen gebildet. Diese Informationen werden gebündelt an das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft übermittelt, das die Eingabe in die Datenbank vornimmt.

Des Weiteren nahmen österreichischen Vertreter an sechs Clustersitzungen zur Überprüfung von einzelnen Berufsgruppen teil und es wurden sowohl berufsspezifische als auch berufsübergreifende Berichte zu zwölf Berufsgruppen übermittelt (diese Berichte wurden von der EK in die Datenbank der reglementierten Berufe aufgenommen).

In Umsetzung von Art. 59 Abs. 6 der Richtlinie über Anerkennung von Berufsqualifikationen wurden die Stakeholder und zuständigen Ressorts vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über die Transparenz- und Evaluierungsmaßnahmen informiert und aufgefordert, möglichst umfassend über zukünftig geplante oder kurz zurückliegende Änderungen des Berufsrechts bei reglementierten Berufen zu berichten.

Auf Grundlage der eingegangenen Informationen und der vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft vorgenommenen Recherchen wird nun entsprechend den Richtlinienvorgaben über Anforderungen, die aufgehoben oder gelockert wurden, berichtet. Unter diesen Anforderungen versteht man gemäß der Definition in Art. 59 Abs. 3 der genannten Richtlinie Anforderungen zur Beschränkung der Aufnahme oder Ausübung eines Berufs durch die Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation, einschließlich des Führens der Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten. Um dem Wunsch der Kommission nach möglichst umfassenden Informationen zu entsprechen, werden auch vorbereitende Arbeiten zum Abbau oder zu Änderungen von derartigen Beschränkungen in den Aktionsplan aufgenommen.

Im Sinne von Art. 59 Abs. 5 der RL 2005/36/EG wird berichtet, dass bestehende Anforderungen, bei denen keine Änderung bekanntgegeben wurde, aufrechterhalten werden. Begründungen dafür sind der Datenbank der reglementierten Berufe zu entnehmen. Als allgemeine Begründung für Qualifikationsanforderungen vor der Aufnahme von Berufstätigkeiten ist anzuführen, dass diese Anforderungen nicht tolerierbare oder nicht wiedergutzumachende Schäden aufgrund mangelnder Qualifikationen vorbeugend verhindern können. Vor allem die Allgemeininteressen Konsumentenschutz, Patientenschutz, Sicherheit und Betrugsbekämpfung werden in solcher Weise verhältnismäßig geschützt.

Sektorenübergreifende Arbeiten zur Änderungen von Beschränkungen bei reglementierten Berufen

1. Aufgabenreform- und Deregulierungskommission

Die Bundesregierung setzte im Mai 2014 eine unabhängige Aufgabenreform- und Deregulierungskommission ein. Ziel der Kommission war es, auf Grundlage bereits vorliegender Vorarbeiten, den Normenbestand systematisch zu beleuchten und unter Setzung von Schwerpunkten dahingehend zu hinterfragen, ob Vereinfachungen möglich sind bzw. ob auf bestimmte Regelungen verzichtet werden kann (Aufgaben- und Prozesskritik). Die Kommission setzte unterstützende Arbeitsgruppen zu den Themenbereichen Bürokratieabbau, Aufgabenreform, Wirtschaft und Förderungen ein. Im Rahmen der Arbeiten wurden Vorschläge sowie Empfehlungen erarbeitet, die in fünf Berichten (verfügbar unter www.aufgabenreform.at) der Bundesregierung vorgelegt wurden.

Im Juni 2015 fand ein Reformdialog der Bundesregierung zum Themenfeld Verwaltungsvereinfachung statt. Anlässlich dieses Dialoges wurde u.a. das Ergebnis der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission vorgestellt. Die Bundesregierung einigte sich darauf, mehr als 20 Maßnahmen in Angriff zu nehmen, welche zu weiten Teilen den Vorschlägen der Kommission entsprechen und den Unternehmen, Bürgern und dem Staat wesentliche Kosteneinsparungen bringen.

Ergebnisse des Reformdialogs sind beispielsweise Unternehmensgründungen einfacher und günstiger zu machen, Schranken für interdisziplinäre Gesellschaften zwischen Freiberuflern und Gewerbetreibenden zu beseitigen, vollelektronische Gründung für Einzelunternehmer zu verwirklichen, die Neuregelung von Veröffentlichungspflichten, Schaffung von One-Stop-Shops, also einen einheitlichen Ansprechpartner für mehrere Behörden bei Betriebsanlagengenehmigungen sowie Reduktion der Einreichunterlagen, Neuregelung der Normenverfahren sowie Neuregelung der Registrierung geschützter Ursprungsbezeichnungen, Vereinfachung des Beitragsrechts in der Krankenversicherung sowie Ausbau des E-Governments. Zudem soll, wie im Zuge der Steuerreform vereinbart, die vollautomatische Arbeitnehmersveranlagung umgesetzt werden.

Die Umsetzung der Maßnahmen wurde unverzüglich in Angriff genommen. Eine Monitoringstelle wird die Umsetzung überprüfen.

Als erste umgesetzte Maßnahme kann über die Neuregelung des Normenverfahrens durch das neue Normengesetz 2016 berichtet werden (Beschluss des Nationalrates vom 9. 12. 2015, s. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK1398)

Insbesondere die Berufsausübung in den reglementierten technischen Berufen kann durch diese Reform des Normungswesens erleichtert werden.

2. Analyse der freien Berufe in Österreich

Entsprechend der Aufforderung der Kommission, möglichst Nachweise betreffend ökonomische Auswirkungen zu präsentieren, wird eine wissenschaftliche Analyse zu freien Berufen vorgelegt.

Das Forschungsinstitut für freie Berufe an der Wirtschaftsuniversität Wien erklärte sich bereit, einen wissenschaftlichen Beitrag für den österreichischen Aktionsplan mit dem Titel "Liberal Professions in Austria: Economic Significance and Regulation" zur Verfügung zu stellen.

Der Beitrag wurde in Englisch verfasst, um eine bessere Verständlichkeit im Rahmen der gegenseitigen Evaluierung der Mitgliedstaaten zu bieten und ist an dieser Stelle verfügbar:



Liberal Professions in
Austria_FIFB.pdf

Die dort enthaltenen Erkenntnisse können eine Grundlage für zukünftige Rechtsetzungs- und Steuerungsmaßnahmen im Bereich der freien Berufe bieten.

3. Evaluierung von Rechtsetzungsmaßnahmen, Wirkungsorientierte Folgenanalyse

Seit 2013 wird die Bundesverwaltung über Zielvorgaben, Wirkungen und Leistungen gesteuert. Ein Teil der Umsetzung dieser Steuerungslogik ist die wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Alle Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen (Regelungsvorhaben), aber auch größere Projekte (sonstige Vorhaben) werden anhand von angestrebten Zielen und Maßnahmen diskutiert. Durch die Festlegung von Indikatoren wird die Zielerreichung messbar gemacht.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung besteht aus den Schritten Problemanalyse, Zielformulierung, Maßnahmenformulierung sowie Abschätzung der Auswirkungen. Spätestens nach fünf Jahren führt das jeweils zuständige Ressort eine interne Evaluierung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung durch. Die tatsächlich eingetretenen Wirkungen werden dabei mit den damaligen Annahmen verglichen. Aus diesem Vergleich sollen wichtige Informationen über die angenommenen Wirkungszusammenhänge und Verbesserungspotentiale gewonnen werden.

Diese Analysen und insbesondere die Evaluierung von Rechtsetzungsmaßnahmen unterstützen und fördern auch die Evaluierungsarbeiten in Umsetzung europäischer Vorgaben, und konkret auf diesen Aktionsplan bezogen, die Evaluierung der reglementierten Berufe. Im Rahmen der Evaluierungen muss beurteilt werden, ob die im Allgemeininteresse liegenden Ziele erreicht werden und ob in weiterer Folge Änderungen der Rechtsvorschriften erforderlich sind. Diese Vorgangsweise wird von Österreich als "best practise", empfehlenswert auch für andere Staaten, angesehen.

Für weitere Erläuterungen siehe folgende Informationsangebote des Bundeskanzleramts: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=49873>
https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html

Sektorale Arbeiten zur Änderungen von Beschränkungen bei reglementierten Berufen

Um die Evaluierungsarbeiten zu erleichtern, wurden die reglementierten Berufe von der Kommission in zwei Gruppen bzw. Cluster aufgeteilt.

Laut Mitteilung der Kommission vom 2.10.2013 umfasst die erste Gruppe die reglementierten Berufe in den Branchen, in denen die Modernisierung des Regulierungsrahmens einen wesentlichen Beitrag zu Beschäftigung und Wachstum leisten könnte. Dazu zählen Unternehmensdienste, Baugewerbe, Verarbeitendes Gewerbe, Immobiliengewerbe, Verkehr, Groß- und Einzelhandel. Die zweite Gruppe umfasst die restlichen Wirtschaftszweige: Bildung, Unterhaltung, Gesundheit und soziale Dienste, andere Netzwerkdienste als Verkehr, öffentliche Verwaltung, Tourismus, sonstige Dienstleistungen/Tätigkeiten.

Im Folgenden wird über jene reglementierten Berufe im Einzelnen - getrennt nach Cluster 1 und 2 - berichtet, zu denen Informationen über geplante oder kurz zurückliegende Änderungen vorliegen.

Cluster 1

Desinfektionsassistentenz

Der Beruf "Desinfektionsassistentenz" ist im Rahmen des Medizinische Assistenzberufe-Gesetzes (MABG), BGBl. I Nr. 89/2012, als Gesundheitsberuf reglementiert, wobei die in das Berufsbild fallenden Tätigkeiten die Patientensicherheit betreffend die Desinfektion und Sterilisation im Gesundheitsbereich sicherstellen. Im Jahr 2014 wurde im Rahmen einer Novelle zum MABG die Ausübung von Tätigkeiten in diesem Bereich dahingehend dereguliert, dass die Tätigkeiten der Desinfektionsassistentenz, die nicht die unmittelbare Behandlung von Patienten betreffen und daher nicht zwingend der ärztlichen Anordnung bedürfen, auch von Personen, die über eine andere Qualifikation verfügen, durchgeführt werden dürfen. Dies bedeutet, dass die gesetzlichen Regelungen für diesen Beruf keinen Tätigkeitsvorbehalt mehr

vorsehen. Als Reglementierungsmaßnahme ist lediglich der Schutz der Berufsbezeichnungen für Personen, die eine gesetzlich geregelte Qualifikation in der Desinfektionsassistenz erworben haben, normiert.

Gewerbe

Die Gewerbeordnung (GewO 1994) ist ein umfassendste berufs- und unternehmensrechtliche Regelungswerk in Österreich. Neben den berufsrechtlichen Regelungen enthält die Gewerbeordnung auch Regelungen über Betriebsanlagen.

Die Gewerbeordnung unterscheidet zwischen freien und reglementierten Gewerbe. Für 82 reglementierte Gewerbe ist ein bestimmter Befähigungsnachweis vorgeschrieben. Gewerbe, die nicht ausdrücklich reglementiert sind, sind freie Gewerbe, für diese ist kein Befähigungsnachweis zu erbringen. Ein wesentliches Element der Reglementierung ist, dass die Qualifikationsanforderungen nur für den Selbständigen oder den gewerberechtliche Geschäftsführer gelten und nicht für sonstige Arbeitnehmer. Charakteristisch ist außerdem, dass die Gewerbeordnung und die dazugehörigen Verordnungen viele unterschiedliche Zugangswege zu einem reglementierten Gewerbe bieten, eine Qualifikation kann außerdem auch durch ein individuelles Feststellungsverfahren nachgewiesen werden.

Die gewerblichen Qualifikationen sind von großer Wichtigkeit für das duale Berufsausbildungssystem und bilden die zugrundeliegende Struktur für die Ausbildung von Fachkräften im dualen System. Das duale Ausbildungssystem ist ein bewährtes und wirksames Instrument zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und zur Vermeidung des drohenden Fachkräftemangels, da es Theorie und schulische Ausbildung mit betrieblicher Praxis kombiniert.

Die gewerblichen Befähigungsnachweise werden somit grundsätzlich als notwendige, bewährte und verhältnismäßige Berufszugangsregelungen angesehen. Eine weitreichende Deregulierung ist daher nicht geplant. Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass damit nicht die erhofften Effekte (neue beständige Unternehmen, neue Arbeitsplätze) erzielt werden. Österreich

erkennt jedoch die Notwendigkeit von einzelnen Verbesserungen und Nachschärfungen sowie der stetige Anpassung der Qualifikationsanforderungen an aktuelle Erfordernisse. Es gibt jährlich ca. zwei Novellierungen der Gewerbeordnung sowie laufende Änderungen der Verordnungen über Befähigungsnachweise und Prüfungsordnungen.

Darüber hinaus kann das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über folgende Änderung (auch) betreffend reglementierte Gewerben berichten:

- Verfahrensrechtliche Verbesserung durch die Schaffung von GISA - Gewerbe Informationssystem Austria

Am 30. März 2015 ist das neue "Gewerbeinformationssystem Austria" (GISA) in Betrieb gegangen. Die bundeseinheitliche Lösung ersetzt die bisher 14 dezentralen Gewerberegister. Der einzelne Unternehmer erspart sich dadurch viel Zeit, Aufwand und Kosten, weil etwa Gewerbebeanmeldungen, Standortverlegungen und Betriebseröffnungen deutlich leichter möglich sind. Vor allem Gründer profitieren. Durch GISA kann jeder Unternehmer österreichweit eine elektronische Gewerbebeanmeldung durchführen, muss dafür also nicht mehr persönlich zur Gewerbebehörde gehen. Durch ein bundesweit einheitliches Verfahren können sich die Unternehmen zudem darauf verlassen, dass ein Gewerbeverfahren im Berufszugangsbereich unabhängig von der einzelnen Bezirkshauptmannschaft oder dem einzelnen Magistrat gleich abläuft. Auch müssen Änderungen beim Namen oder dem Wohnort nicht mehr gesondert der Gewerbebehörde gemeldet werden; diese Informationen werden automatisch von GISA einem Update unterzogen. Das System bietet zusätzlich zur bundeseinheitlichen Anmeldung auch weitere e-government-Funktionen an, zum Beispiel bei der Standortverlegung, der Geschäftsführerbestellung oder der Eröffnung von Betriebsstätten. Das bisherige Serviceangebot wird nicht nur vereinheitlicht und vereinfacht, sondern auch spürbar ausgeweitet. GISA ist ein europäisches Pionierprojekt im Bereich der Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltung. Österreich ist das erste europäische Land, in dem landesweit einheitlich Gewerbebeanmeldungen und andere Verfahren im Gewerbebereich durchgängig elektronisch online nach zentralen Standards geführt werden können.

Patentanwälte

Das österreichische Patentamt / das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie plant im unter anderem eine Novelle zum Patentanwaltsgesetz in Begutachtung zu schicken, die im Wesentlichen folgende Inhalte haben soll:

1. Die bisher aus vier Mitgliedern bestehende Prüfungskommission für die Patentanwaltsprüfung soll durch einen Richter ergänzt werden, der vom Bundesministerium für Justiz bestellt wird.
2. Der Kreis der Gesellschafter von Patentanwalts-Gesellschaften, der bisher auf Patentanwälte und deren Angehörige beschränkt ist, soll auf weitere Angehörige anderer rechtsberatender Berufe, nämlich Rechtsanwälte und Notare, ausgedehnt werden. Eine Gewichtung von Stimmrechten innerhalb der Gesellschaft ist nicht vorgesehen, doch darf der Patentanwalt keine Bindungen eingehen, die seine berufliche Unabhängigkeit gefährden.
3. Die Schaffung multidisziplinärer Berufsausübung zwischen den erwähnten Berufsgruppen wird dadurch ermöglicht.
4. Das in der Rechtsanwaltsordnung eingeführte Konzept der GmbH & Co KG soll auch für den Bereich der Patentanwälte übernommen werden.

Rechtsanwälte

Von Seiten des Bundesministeriums für Justiz wurde betont, dass die Transparenzinitiative ihre Grundlage ausschließlich in Art. 59 der geänderten Berufsqualifikations-Anerkennungsrichtlinie hat, diese Richtlinie auf Rechtsanwälte aber nur eingeschränkt anzuwenden ist. Für Rechtsanwälte existieren zwei speziellere sektorielle Richtlinien (77/249/EWG und 98/5/EG), die in ihrem (weiten) Anwendungsbereich auch der jüngst geänderten Richtlinie 2005/36/EG in weiten Teilen vorgehen, sodass es aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz für die beabsichtigten Schritte im Zusammenhang

mit dem in Aussicht genommenen Aktionsplan in Ansehung des Berufs des Rechtsanwalts an einer hinreichenden unionsrechtlichen Grundlage fehlt.

Dazu kommt, dass es eine entsprechende eingehende Behandlung und Analyse des Berufs des Rechtsanwalts auf unionsrechtlicher Ebene tatsächlich gerade vor Kurzem gegeben hat, und zwar in Form einer von der Europäischen Kommission beauftragten Studie und der dazu am 28.10.2013 abgehaltenen Konferenz „A Single Market for Lawyers: Valuing Achievements, Tackling Remaining Challenges“. Ein weitergehender Änderungsbedarf hat sich dabei weder auf unionsrechtlicher noch auf mitgliedstaatlicher Ebene wirklich ergeben. Losgelöst von diesen grundsätzlichen Bedenken gegen die Aufnahme des Berufs des Rechtsanwalts in einen Aktionsplan stehen im Bereich des anwaltlichen Berufsrechts derzeit auch keine Maßnahmen an, die im konkreten Zusammenhang wirklich geeignet erscheinen, in einen solchen Plan aufgenommen zu werden.

Das Bundesministerium für Justiz beobachtet die Entwicklungen rund um den Beruf des Rechtsanwalts anhand der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen laufend und reagiert auch entsprechend auf sich abzeichnende Erfordernisse. Ein Beispiel ist hier die jüngst mit dem Berufsrechts-Änderungsgesetz 2013 erfolgte Eröffnung der Möglichkeit zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft in der Rechtsform der Rechtsanwalts GmbH & Co KG. Für die nächste Zeit ist eine eingehende Überarbeitung des Bereichs der mittlerweiligen Stellvertretung (das ist die Bestellung eines Vertreters für einen Rechtsanwalt für den Fall des Erlöschens oder Ruhens der Berechtigung zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft) in der Rechtsanwaltsordnung geplant, um hier den Interessen der rechtsuchenden Bevölkerung entsprechend nachzukommen und diese zu fördern.

Die angesprochenen laufenden Analysen zeigen aber auch, dass unverhältnismäßige Beschränkungen für den Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts und dessen Ausübung in Österreich nicht bestehen. Dieser steht (unter bestimmten Voraussetzungen) jedem absolvierten Juristen und Staatsangehörigen eines EU/EWR-Staates offen. Die Ausbildungserfordernisse für Rechtsanwälte kommen den Angehörigen dieser Berufsgruppen selbst zugute

und liegen überdies in einem übergeordneten Interesse: Einerseits gewährleisten Sie der Justiz ein hohes qualitatives Niveau bei den freien Rechtsberufen, andererseits stehen Sie im Interesse der Unternehmen und Verbraucher, die Rechtsdienstleistungen in Anspruch nehmen. Dass diese Voraussetzungen keineswegs wirtschaftshemmend sind, zeigt die bereits seit Jahren stetig steigende Zahl der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Nicht ersichtlich ist, wie eine Lockerung der Zugangserfordernisse zur Wachstumsförderung beitragen könnte, zumal die Nachfrage an Rechtsdienstleistungen begrenzt und der Konkurrenzdruck bereits im bestehenden System sehr hoch ist.

Insgesamt kann gesagt werden, dass unverhältnismäßige Marktbarrieren gerade im Bereich der Rechtsanwälte, bei denen es sich – im Hinblick auf die seit langem bestehenden und überaus bewährten sektoriellen Richtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG – unter den Aspekten der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit um einen europäischen Vorzeigebetrieb handelt, in Österreich nicht bestehen.

Ziviltechniker

Das Bundesministerium Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft plant die Aufhebung von § 25 Abs. 1 Ziviltechnikergesetz, wonach Ziviltechniker-gesellschaften ihren Sitz in Österreich am Kanzleisitz eines der geschäfts-führungs- und vertretungsbefugten Gesellschafter oder Vorstandsmitglieder haben müssen.

Es ist beabsichtigt, diese Änderung in Bälde in den Nationalrat einzubringen, sodass mit einem Inkrafttreten spätestens im 2. Quartal 2016 zu rechnen ist.

Cluster 2

Gehobene medizinisch-technische Dienste

Für die gehobenen medizinisch-technischen Berufe (Physiotherapeuten, Ergotherapeuten, Logopäden, Diätologen, Orthoptisten, Biomedizinische Analytiker, Radiologietechnologen) wurden im Jahr 2015 im Rahmen der Novelle

zum MTD-Gesetz, BGBl. I Nr. 33/2015, die Berufsausübungsregelungen entsprechend den modernen Anforderungen des Gesundheitswesens flexibilisiert und liberalisiert und damit den Berufsangehörigen ein breiteres Spektrum ihrer Berufsausübung ermöglicht.

Gehobene Dienste für Gesundheits- und Krankenpflege

Auch für diplomierte Pflegepersonen ist eine entsprechende Flexibilisierung und Liberalisierung der Berufsausübungsmöglichkeiten geplant

Schilehrer - Kärnten

Zum Kärntner Schischulgesetz wurde vom Amt der Kärntner Landesregierung über eine in Begutachtung stehende Novelle berichtet, die eine Änderung der Regelungen betreffend die Unternehmerprüfung, eine Klarstellung beim Begriff der Dienstleistung sowie eine Liberalisierung bei den einzelnen Sparten des Schilaufs bezweckt.

Im Rahmen des öffentlichen Begutachtungsverfahrens wurde auch eine weitergehende Liberalisierung der Voraussetzungen für die Berufsausübung – mit Ausnahme der Erfüllung der Berufsausbildung – vorgeschlagen. Eine Entscheidung darüber steht noch aus.

**“Liberal Professions in Austria:
Economic Significance and Regulation”**

Andreas Minichberger/Elisabeth Reiner/Leo W. Chini

1. Introduction

There has been little economic research on the liberal professions up until now, at least in Austria. This is somewhat surprising, considering the importance of professions such as physicists, lawyers or civil engineers for the social infrastructure of a country. Therefore the Research Institute for Liberal Professions at the Vienna University of Economics and Business recently conducted a study to shed some light on this important topic. In this first attempt to gain a better understanding of the economic performance of liberal professions in Austria, traditional descriptive statistics were used for analysis. The following section provides the main findings of this study.

2. Legal Background

The liberal professions consist of a range of different professions, for example lawyers, accountants and dentists, that are characterised by common legal specifications. These specifications are mainly to be found in the professional laws and in additional legal framework conditions. One of the key components of these professional codes and laws are the regulations for professional qualifications. Before we present selected empirical data on the situation of the liberal professions in Austria and, against this background, we are going to discuss the theoretical approaches of regulation, we will in the following, highlight some important aspects of the legal background of the liberal professions.

Self-regulation: Self-regulation is a cornerstone and also a historical spearhead of the liberal professions. Several additional particularities, such as the right to their own disciplinary jurisdiction, causally result from the principle of self-regulation. Disciplinary jurisdiction deals with misconducts within professional service delivery; the ability to deal with such misconduct within the own professional framework is considered to be an essential part of the identity of the liberal professions. Another aspect of self-regulation is the ability to draft regulations regarding the necessary professional qualifications. The regulations of the professional self-regulating bodies are stipulated in Art 120a Abs 1 B-VG since BGBl 2/2008.

Professional laws: The regulative framework of professional service delivery of liberal professions is stipulated in specific professional laws. Here, the main professional conditions regarding the start and the quality of service delivery are specified. If general regulations, for example, from corporate law, contradict specific regulations of professional law, the principle of *lex specialis* applies. Of

particular importance for the legislator is the special protection requirement for the key characteristics of liberal professions. The protection of the interests of the clients is a main motivation for such regulations.

Requirements regarding professional qualifications are hence a key component of professional laws. This is a consequence of the liberal professions' self-definition along the special quality of service delivery. The particularly trustful relationship between the liberal professionals and their clients is one of the central elements safeguarded by legal regulations. Another feature of the protection of the clients is the need for liberal professionals to have a professional insurance (cf. § 21a RAO, § 52d *Limitations of professional service delivery*: For the liberal professions, specific regulations govern the start and the delivery of professional services. The regulations regarding the start of professional service delivery consist of so-called objective and subjective restrictions (Dujmovits 2007, 403 ff). Subjective restrictions are specific requirements regarding training and examination. Further requirements regarding training can additionally be put in place. For matters of quality assurance, several professions demand obligatory continuous professional education and training measures (Dujmovits 2007, 429f). As a matter of principle, though the limitations of national professional laws have strict preconditions, which can potentially contradict European fundamental freedoms (cf. Heremans 2012).

3. Demography and Economic Performance¹

Throughout the remainder of this section the term "liberal professions" is used to refer to the occupational group that includes the following professions: architects, business consultants, civil engineers, dentists, lawyers, notaries, patent agents, pharmacists, physicists, tax accountants and veterinarians.

3.1. Demography

In 2012 73.744 people were registered as members of one of the various Federal Chambers of the liberal professions (e.g. Österreichische Ärztekammer, Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten). This number, as a best approximation for self-employed people in liberal professions, was equivalent to around 16 % of all self-employed workers in Austria. Between 2004 and 2013 the number of members in the federal chambers increased by 24 %. Compared with the same indicator for all self-employed workers in Austria (11 %), this was an above average growth in

¹ For information regarding the source of the data see box „Data: Description and interpretation“

employment. With 58.176 companies, the liberal professions represented 10 % of all Austrian companies with an annual turnover of more than EUR 30.000.

Overall, more than half of the self-employed workers in the liberal professions are men. However, huge differences can be found among the professions. For example in 2012, around 60 % of all pharmacists were female whereas only 12 % of all self-employed civil engineers were women. Finally, there are also exist some professions in existence, where the gender distribution can be described as mostly equal (e.g. veterinarians, business consultants/tax accountants).

Similar to the gender distribution, the age distribution is a strongly heterogeneous figure. While there are some liberal professions such as architects, civil engineers or veterinarians that could be labelled “young” (i.e. less than 50 % of all self-employed workers in the respective profession are younger than 50 years), some of them, most notably physicists, have a rather “old” age distribution (i.e. more than 50 % of all-self-employed workers in the respective profession are older than 50 years).

3.2. New workforce

The apparent “overaging issue” of physicists perfectly points out the importance of training of young professionals. Therefore, , an overview of the potential future workforce for liberal professions is given using statistics from public universities.

The following Table shows the number of students as well as the number of graduates for different relevant subjects, sorted by nationality for the winter term 2012/2013 and the academic year 2012/2013 respectively. Although it is obvious that not all of the graduates are going to pursue a a career in the liberal professions later on, these numbers still serve as the best possible indicator for the potential future workforce.

Student numbers and graduates of various subjects

Subject	Number of students			Number of graduates		
	Austria	Foreign countries	Total	Austria	Foreign countries	Total
Architecture/City planning	8.931	4.016	12.947	1.095	385	1.480
Medicine	8.472	3.487	11.959	930	388	1.318
Pharmacy	3.703	1.157	4.860	188	50	238
Law	35.361	5.507	40.868	1.939	215	2.154
Veterinary medicine	1.135	595	1.730	133	73	206
Business Studies	8.928	2.819	11.747	1.047	278	1.325

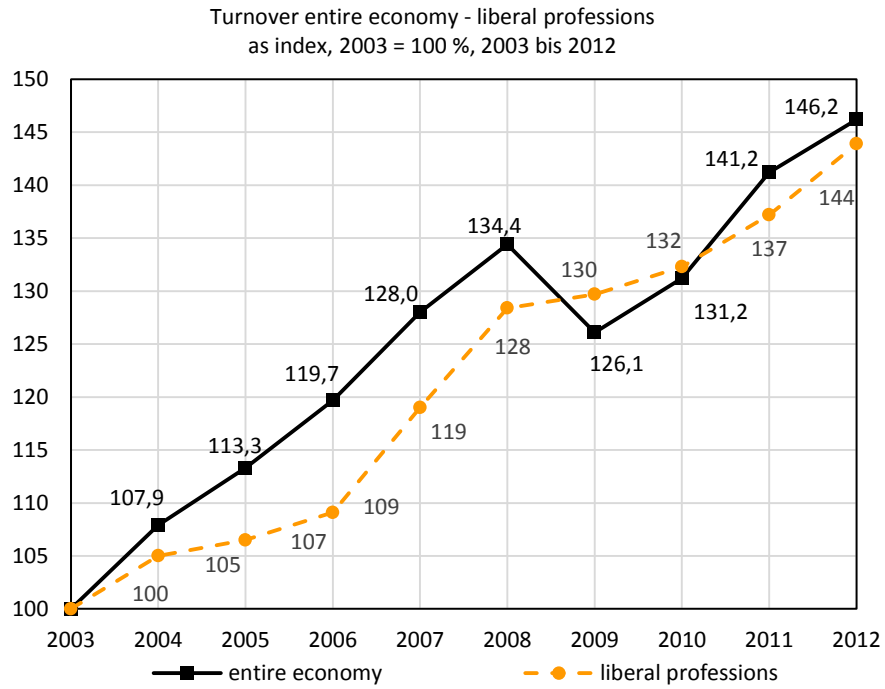
Business/Management/Accounting/Taxation	24.000	9.962	33.962	3.115	949	4.064
Dental medicine	887	335	1.222	77	31	108

There has been a steady increase in the number of students opting for subjects like law (+ 94 %, 2003 to 2012), pharmacy (+ 61 %, 2006 to 2012) or architecture and city planning (+ 53 %, 2006 to 2012). In contrast, the same number has decreased significantly for medicine (- 18 %, 2006 to 2012), dental medicine (- 40 %, 2006 to 2012), veterinary medicine (- 14 %, 2003 to 2012) and business studies (- 18 %, 2006 to 2012). Similar to the growth rates of the number of students, the growth rates of the number of graduates can be described as being very heterogeneous. An increase was observable for architecture and city planning (+ 114 %, 2005 to 2012), business studies (+ 107 %, 2003 to 2012), business/management/accounting/taxation (+ 55 %, 2003 to 2012) and law (+ 17 %, 2003 to 2012) while the number of graduates in medicine had been declining by 18 % between 2005 and 2012. Finally, the number of graduates has basically remained stable for pharmacy, veterinary medicine and dental medicine between 2003 and 2012.

3.3. Economic Performance

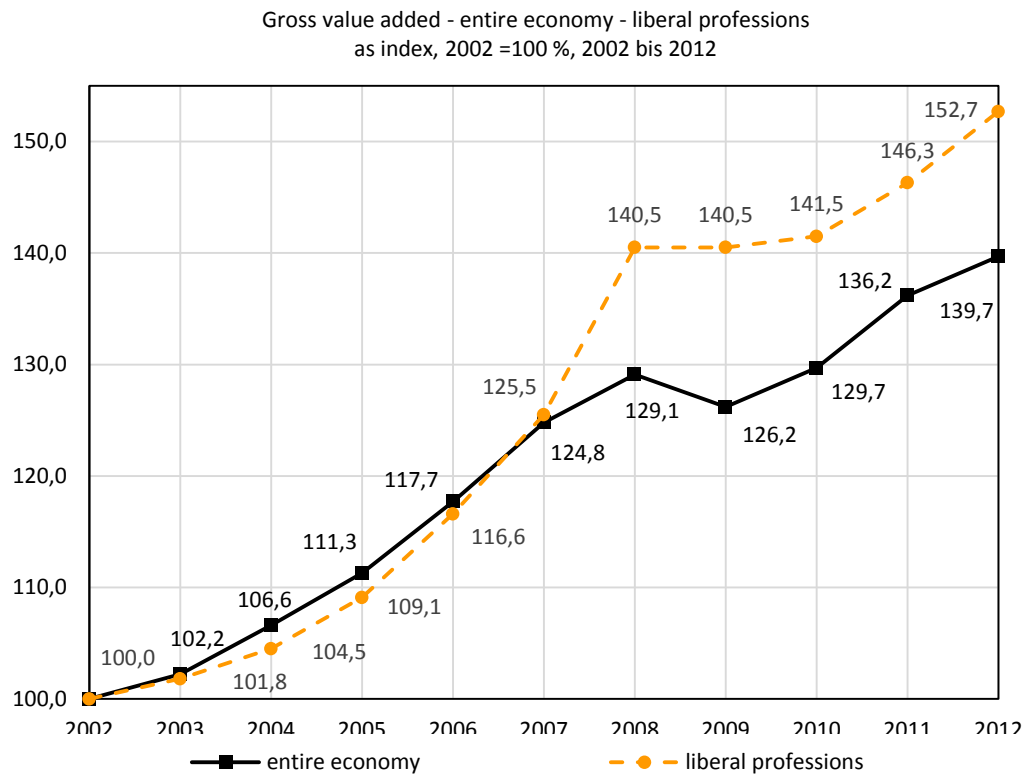
Turnover

In 2012, the turnover earned by the liberal professions amounted to 20.5 billion euro. This number is equivalent to 3.16 % of the total amount of turnover earned in the Austrian economy. The graph below illustrates the growth of turnover for the liberal professions and the entire economy, presented in index-form between 2003 and 2012. When looking at both curves, it becomes clear that, even if the shapes of the curves differ, over the course of the considered interval, the overall growth rates remained similar. It is interesting to see however, that during the recent economic crisis, the growth rate of the liberal profession was still slightly positive whereas the growth rate of the entire economy turned negative. This indicates that the liberal professions demonstrate a high resistance against economic crisis.



Gross value added

The liberal professions generated a total amount of around 12 billion euros of gross value added in the year 2012. This was 4.28 % of the gross value added generated in the entire Austrian economy. Again, the following graph illustrates the growth of gross value added for both, the liberal professions and the entire Austrian economy expressed in index-form for the interval 2002 to 2012. Until 2007, the shapes of both curves were more or less identical but starting in 2008, growth



started to diverge. Not unlike the case of turnover, the liberal profession's growth rate stayed positive while the gross value added generated by the entire economy slightly decreased for one year. This development resulted in a difference of 13 percentage points in the year 2012. It seems that, again, the liberal profession were left unaffected by the effects of the economic crisis.

Employment and gross salary

Between 2004 and 2013, employment in liberal profession grew by approximately 22 %. This figure can also be interpreted as an annual employment growth rate of 2.5 %. The results for the same indicators for all employees in Austria were 14.3 % and 1.6 % respectively. In the year 2013, 168.376 people were employed in one of the liberal professions.

Altogether, the employees in liberal professions earned 4.2 billion euros in 2013, equivalent to 3.53 % of total gross salary of all Austrian employees in 2013. Compared to the gross salary of all Austrian

employees (growth rate + 37 % between 2004 and 2013), the gross salary of employees in the liberal professions increased with an above-average growth rate of 50 % during the same interval.

Resume

This section has given a brief overview of the demographic statistics and the economic performance of the liberal professions. Two aspects seem to be of particular importance. First, it certainly cannot be stated that the share of the liberal professions in, for example total gross value added or total turnover in Austria is large, however the respective growth rates were found to be on an average, or above average level, especially in the year when the recent economic crisis hit. This indicates a high level of resistance against economic crisis and further a capacity as a stabilizing economic sector in times of economic instability.

Second, there seems to be a problem concerning the age structure of some of the liberal professions, most notably, physicians. The situation is aggravated by the observed constant decline in the number of students and graduates in the subject medicine over the last 10 years. This development could potentially lead to a shortage of medical care over the next years.

Data: Description and interpretation

For this analysis, mostly specifically constructed data sets provided by Statistik Austria were used. These sets include data from income tax statistics, salary tax statistics, education statistics, structural business statistics, turnover statistics, population census and national accounts. In addition, data from the umbrella organisation "Liberal Professions in Austria", as well as from Austrian and German satellite health accounts were used. All results are presented using nominal values.

To categorize data for economic sectors, Statistik Austria is using the so called ÖNACE-2008-classification system. As a result of the usage of this specific classification system, as well as data collection methodology, the definition of liberal professions applied by Statistik Austria is different from the one used in this section. Therefore, in some cases, especially for architects and civil engineers, the values presented in this section may be slightly overestimated. This needs to be taken into consideration when interpreting the results.

Due to a lack of data, values for gross value added for the medical liberal professions had to be estimated. The applied method leads to an overestimation of the true values. Gross value added data for veterinarians was only available from 2008 onwards.

Introduction to Regulatory Economics²

The field of Regulatory Economics has gained increased attention since Jean Tirole, one of the better known economists in his field, was awarded the Nobel Memorial Prize in Economic Science in 2014. Amongst typical areas of interest like the energy sector or the telecommunication sector, Regulatory Economics also tackles issues concerning professional regulation and therefore also the liberal professions. As shown below, Lawyers, physicists, notaries etc. all operate in markets that are considered economically problematic.

When discussing professional regulation, the three most important questions seem to be whether there should be any regulation at all and if yes, which institution should regulate and how? The aim of this section is to briefly discuss the first of these three questions. With an eye toward the economic and historical background of the question if there should be any regulative intervention at all was and is highly disputed. Overall, two different lines of argumentation can be distinguished, Public Interest Theories and Private Interest Theories.

Public Interest Approach

Put very simply, mainstream micro-economic theory generally assumes, that markets operating under perfect competition tend to regulate themselves as such that no additional “artificial” intervention - regulation is needed. No matter which kind of external shock might occur, after a certain amount of time, supply and demand will always meet in equilibrium. The starting point for the public interest approach is the idea that, at least in some markets, this assumption does not hold true. Economists that argue in line with the public interest approach state, that market failure can lead to suboptimal outcomes in specific markets, resulting in a situation, where economic welfare is not maximized. Some typical examples for market failure are; asymmetric information and externalities or market power. The type of market failure that occurs, depends heavily on the specific goods or services that are traded on this market. For instance, since the customers normally have very little legal knowledge, one can expect to observe asymmetric information on the market of legal services. Following the public interest approach, one can easily draw the conclusion that the liberal professions need to be regulated. To give some additional insight into the public interest approach, a brief explanation of three types of market failure is given.

² This section draws heavily on Philippsen 2010, Smeple et al. 2013, Stephen 2004 and van den Berg/Faure 1991

Asymmetric Information

As mentioned above, asymmetric information can be deduced from the characteristics of the specific traded services. For a person who demands medical treatment, it is, ex ante, nearly impossible to assess the quality of the service provided. Since medical treatment is a service not consumed on a regular basis, it is also very difficult to gain experience in evaluating the service. This becomes even clearer when we take into account, that it sometimes is not even possible to assess the quality of medical treatment ex post. Asymmetric information can lead to adverse selection, the stepwise decrease in supplied product quality, initiated by the inability of customers to distinguish between good and poor quality. Another problem that could stem from asymmetric information is artificial demand generation, due to moral hazard incentives for the suppliers. Regulatory measures to counter the above mentioned problems could represent certain quality standards that are ensured by educational prerequisites or other market entry barriers.

Negative Externalities

Negative Externalities can be described as a negative side effect for a third party caused by a deficient transaction between a supplier and a customer. Typical examples are poorly designed buildings that provoke accidents or wrong treatment of a disease that raises the risk of infection for other people. Negative externalities can, but do not necessarily have to be a consequence of asymmetric information. Like with asymmetric information, binding quality standards could be a measure to tackle the issue of negative externalities.

Market Power

Public Interest theorists as well as economists in general, understand market power as the existence of monopolistic or oligopolistic structures in markets. In practice, cartelization is a characteristic example of the occurrence of market power. These structures can lead to an unnatural increase in prices and therefore to inefficient market outcomes. Competition rules or laws have to be sufficiently established in order to prevent excessive market power.

Private Interest Approach

Essentially the private interest approach is a form of capture theory, or rent seeking theory applied to the issue of regulation. The basic idea is, that professional groups seek regulation in order to use the related rules and rights for their individual interests, especially to maximize their rent. For

instance, the different professional groups try to utilize market entry barriers or prohibition on multi-disciplinary practices to affect competition and prices. The power to actually influence the legislative process is closely linked to the way regulation policy is organized institutionally within the respective country. If regulative rules are adopted in a centralized fashion by the state, the power to influence legislation might be considerably smaller than if so called self-regulation is applied. Self-regulation is usually carried out by institutionalized interest groups like professional associations (e.g. in Austria: Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, Österreichische Ärztekammer). According to the private interest approach, such structures are similar to cartelization and therefore economically inefficient. Hence, economists that argue in line with the private interest approach have a very critical attitude towards professional regulation.

Conclusion

It is not possible to discuss the extensive field of professional regulation within the scope of this article. Questions like how to regulate or which concrete instruments can be used to regulate have to remain unanswered. Nonetheless, the question of whether professional regulation is necessary already shows the complex nature of this issue. The public interest approach and the private interest approach are two very contrasting theories. In this regard, the different roles of market power seem to be particularly interesting. Whilst in the public interest approach, market power as form of market failure requires regulation, with the private interest approach market power is a consequence of regulation. These contradicting views show perfectly, that both approaches have a very different economic understanding of the way markets work. Therefore, the question of whether to regulate the liberal professions is also the question of what assumptions are made about market mechanisms. .

More generally, mechanism to obtain high quality in the field of liberal professions is crucial, since they fulfil important functions in society. At the moment, such key mechanism are the often very strict regulations in the professional laws, for example regarding education and vocational training standards. In the future, a further harmonisation within the different European Union Member states will be important to enable real mobility in the profession. However, the real challenge is an open discussion about certain aspects of regulation and how to enhance the quality of professional service delivery.

Literature

Dujmovits, Elisabeth (2007), Recht der Freien Berufe, in Holoubek/Potacs (Eds), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, Springer, 397-465.

Heremans, Tinne (2012), Professional Services in the EU Internal Market, Hart Publishing.

Smeple, Noel/Pearce, Russel G./Newman Knake, Renee (2013): A Taxonomy of Lawyer Regulation: How Contrasting Theories of Regulation Explain the Divergent Regulatory Regimes in Australia, England and Wales, and North America, in: Legal Ethics, vol. 16, 258-283

Philipsen, Niels J. (2009): Regulation of liberal professions and competition policy: development in the EU and China, in: Journal of Competition Law and Economics, vol. 6, 203-231

Stephen, Frank H. (2004): The Market Failure Justification for the Regulation of Professional Service Markets and the Characteristics of Consumers, in: European Competition Law Annual, 131-143

Van den Bergh, Roger and Faure, Michael (1991): Self-Regulation of the Professions in Belgium, in: International Review of Law and Economics, vol. 11, 165-182

