

Die Bedeutung freier Berufe

Rede von Dr. Wolfgang Schäuble, MdB

**am 12. November 2003 bei der 50-Jahr-Feier der Bundeszahnärztekammer in
Berlin**

Die freien Berufe sind in letzter Zeit zunehmend zum Gegenstand politischer Debatten geworden. Für Ärzte, Zahnärzte, Apotheker ergibt sich das schon im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Reformen von Gesundheitssystem und Krankenversicherung. Aber auch darüber hinaus haben die vielfältigen Deregulierungsbemühungen neben der Handwerksordnung gerade die freien Berufe und ihre berufsständischen Ordnungen als Problem entdeckt. Früher hatten wir schon die Bemühungen, die Zusammenarbeit von freien Berufen in größeren Einheiten in der Form von Kapitalgesellschaften und Partnerschaften gesellschaftsrechtlich zu strukturieren. Und neuerdings beschäftigen sich europäische Institutionen mit den freien Berufen unter dem Gesichtspunkt von Wettbewerb und Verbraucherschutz. Um dem vom Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 formulierten Ziel, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, näher zu kommen, dürfe kein Wirtschaftsbereich per se von der Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln ausgenommen werden, wobei die wirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors und sein Potential für Wachstum und Beschäftigung besonders betont wird. Auch die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus veranlasst europäische Behörden, sich mit den freien Berufen zu beschäftigen.

Ich habe mich in meiner Dissertation – das liegt schon einige Jahrzehnte zurück – mit dem Berufsrecht freier Berufe beschäftigt, und deshalb möchte

ich zu der Debatte einige eher grundsätzliche Anmerkungen hinzufügen. Ein 50-jähriges Jubiläum der Bundeszahnärztekammer ist dazu vielleicht ein geeigneter Anlass.

Manche Menschen können die endlosen und verwirrenden Diskussionen um Reformen von Arbeitsmarkt, Sozial- und Steuersystemen kaum noch hören. Immer neue Kommissionen, Vorschläge und wieder Kritik. Vom Ruck, der durch Deutschland gehen müsse, hat schon der damalige Bundespräsident Roman Herzog vor Jahren gesprochen. „Deutschland bewegt sich“, hat die Bundesregierung in Anzeigen- und Plakataktionen getitelt. Herausgekommen scheint bisher wenig. Noch immer wird Stillstand beklagt, und statt Besserung von aktueller Lage und Perspektive kommen ständig neue Hiobsbotschaften.

An den Zahlen ist kaum zu deuteln. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezieher in Millionen-höhe. Von Wirtschaftswachstum kann kaum die Rede sein. Rekordverschuldung in den öffentlichen Haushalten. Bund, Länder und Kommunen sind mehr und mehr am Ende ihrer finanziellen Manövrierfähigkeit angelangt. Und die sozialen Sicherungssysteme leiden nicht nur aktuell unter Einnahmeausfällen und Ausgabesteigerungen, sondern sind zusätzlich mittel- und langfristig durch die Auswirkungen der demographischen Entwicklung dramatisch belastet.

Dass ein zu hoher Staatsanteil an der Verwendung des Bruttoinlandprodukts und ein Übermaß an Bürokratie und Reglementierung die wirtschaftliche Dynamik lähmt, ist weithin unbestritten, dass Umlagesysteme ohne spürbare Eigenbeteiligung sparsame Mittelverwendung nicht fördern, weitgehend auch. Und über die Notwendigkeit einer Begrenzung öffentlicher Aufgaben und von Deregulierung und Entbürokratisierung besteht Konsens. Und dennoch fallen Änderungen so schwer.

Es gibt auch Widersprüche. Die Notwendigkeit von grundlegenden Reformen, das weisen alle demoskopischen Befunde aus, wird von der großen Mehrheit

der Bevölkerung bejaht. Aber jeder konkrete Vorschlag für eine Änderung, egal in welche Richtung und egal, ob von Regierung oder Opposition vorgelegt, wird alsbald in der öffentlichen Debatte im Kreuzfeuer von Interessenverbänden, Besitzstandsverteidigern und Bedenkenträgern zerredet und viel schlimmer noch: jeder konkrete Reformvorschlag stößt auf eine ebenso breite Ablehnungsmehrheit, wie die grundsätzliche Forderung nach Veränderungen Zustimmung findet.

Wenn man den Lebensstandard der Deutschen im Jahre 2003 unvoreingenommen betrachtet, stößt man auf einen weiteren Widerspruch: Verglichen mit früheren Zeiten oder mit anderen Regionen der Welt leiden wir immer noch auf hohem Niveau, was manchen Beobachter zu der Vermutung verleitet, nicht Mangel sei die Ursache unserer Probleme, sondern eher Überfluß.

Jedenfalls spricht viel dafür, dass wir bei der Suche nach den Ursachen unserer Probleme etwas tiefer graben müssen. Die Welt der Globalisierung ist durch exponentielles Wachstum von Wirtschaft mit ganz unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten ebenso geprägt wie durch geradezu atemberaubende Zunahme von Informationen. Das alles führt nicht nur in den Ländern der Dritten Welt zu Konflikten und Verwerfungen ohne Ende, sondern es hat auch das Evolutionstempo in den westlichen Wohlstandsgesellschaften verschärft. Nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die gesellschaftlichen Strukturen sind einem beschleunigten Wandel ausgesetzt. Änderungen in Verbrauchergewohnheiten und Freizeitverhalten, geringere Bindungskraft von Kirchen, Gewerkschaften oder Parteien, Veränderungen in Erwerbsbiographien und Familienstrukturen sind nur einige wenige Stichworte. Die Flut des Angebots von Informationen und Medien führt zu einem immer härter werdenden Wettbewerb um das knappe Gut Aufmerksamkeit mit der Folge, dass sich im Zweifel die öffentliche Erregung auf jeweils ein Thema forciert. Die damit verbundene Übersteigerung und Monotonie erzwingt allerdings regelmäßig bald wieder einen

Themenwechsel, und in diesem schnellen Wechsel von Erregungszuständen leidet das öffentliche Gedächtnis, gehen Kontinuität und Perspektive eher verloren. So wird aus Hektik Stillstand. All dies trägt zu einem Verlust an Orientierung bei, und so wachsen tief greifende Verunsicherungen.

Und damit bestätigt sich erneut die alte Mahnung, die schon am Apollotempel in Delphi geschrieben steht: „Nichts im Übermaß“. Zuviel ist immer ungesund, die Angehörigen der Gesundheitsberufe wissen das. Menschliches Leben besteht in fortlaufender Veränderung, vom Anfang bis zum Ende, unentrinnbar. Das ist in der Faust'schen Wette ausgedrückt. Und der Volksmund weiß das auch: „Wer rastet, rostet“ oder „Stillstand ist Rückschritt“. Und so ist jedes politische und soziale Ordnungsmodell individueller Freiheit auf Wachstum angelegt. In mancher Nachhaltigkeitsdebatte wird das gelegentlich übersehen. Aber ein zu viel an Veränderungen in der Zeiteinheit kann die Anpassungsfähigkeit von Menschen und Gesellschaft auch überfordern, kann zum Verlust von Bindungen, Orientierung und Vertrauen führen, und deshalb sind immer auch Gegenkräfte zum Ausgleich notwendig, Stabilisatoren, um Maß und Mitte nicht zu verlieren.

Überreglementierung, um zum Ausgang zurückzukehren, kann Initiative, Eigenverantwortung, Kreativität und Engagement lähmen und damit Wachstum erdrosseln. Das ist heute unstrittig. Schließlich haben sich freiheitliche Ordnungen den totalitären Zwangswirtschaften als überlegen erwiesen. Aber Markt und Wettbewerb ohne Regeln und Grenzen, die zerstören sich auch selbst. Im Ordnungsmodell der sozialen Marktwirtschaft ist das angelegt, und die Erfahrungen mit dem Auf und Ab am neuen Markt haben das aktuell wieder ins Gedächtnis gerufen. Und deshalb kann auch Deregulierung nicht unbegrenzt Allheilmittel sein.

Der Mensch ist nicht nur Individuum, sondern zugleich auch auf Gemeinschaft angewiesen. Allein kann der Mensch nicht leben. Und deshalb muss jede soziale und politische Ordnung eine Balance finden zwischen Individualität

und Gemeinschaft, so wie Rechte und Pflichten zusammenhängen oder auch Freiheit und Verantwortung.

Das Zusammenleben von Menschen erfordert immer Regeln. Die können freiwillig vereinbart und eingehalten oder auch durch Zwang und Kontrolle durchgesetzt werden. „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“, lautet ein nicht zu Unrecht Lenin zugeschriebener Satz, den viele oft gedankenlos nachgeplappert haben und der doch in seiner schrecklichen Konsequenz zum Eingangstor für die Archipel Gulag geworden ist. Wenn sozialer Austausch nicht im Zweifel auf freie Entscheidung und Vertrauen gründet, sondern wenn alles und jedes kontrolliert und notfalls erzwungen werden muss, dann gehen Freiheit, Vielfalt und Toleranz vor die Hunde. Und damit es dazu nicht kommt, brauchen wir Werte, die auf der Grundlage von Einsicht und freier Entscheidung Orientierung vermitteln.

Der Ausweg aus dem Dilemma zwischen zu viel und zu wenig Regeln liegt im Subsidiaritätsprinzip. Vorrang der kleineren Einheit, wo immer möglich, weil sie dem Menschen näher ist und weil Nähe mit Vertrauen und Orientierung zusammenhängt. Je mehr der Einzelne sich angesprochen fühlt, je mehr er sich verantwortlich und zugleich auch für sich konkret Möglichkeiten sieht, etwas zu tun oder beizutragen, umso mehr ist er engagiert. Und das begründet die Überlegenheit dezentraler Lösungsansätze, in Großunternehmen genauso wie in Staat und Gesellschaft. Dass jedes System staatlicher Fürsorge die Familie allenfalls unzureichend ersetzen kann, insbesondere um Solidarität zwischen den Generationen gelebte Wirklichkeit bleiben zu lassen, ist bei uns derzeit weitgehend unbestritten. Dass ehrenamtliches Engagement viele öffentliche Aufgaben besser bewältigen kann als jede Form staatlicher Verwaltung oder Bürokratie ebenso. Und in der anhebenden Debatte um die Reform unseres föderalen Systems wird allgemein eine Stärkung von Länderzuständigkeiten gegenüber zu viel Zentralismus des Bundes gefordert, und spätestens seit der Finanzkrise unserer Städte und Gemeinde wächst auch wieder die Einsicht, dass die Kommunen

das unverzichtbare Fundament eines funktionsfähigen Gemeinwesens sind. Neu ist die Erkenntnis nicht, und schon gar nicht hier in Berlin: nach dem Zusammenbruch Preußens in den Napoleonischen Kriegen setzten die Erneuerer Stein und Hardenberg genau am Punkt der kommunalen Selbstverwaltung an, und Humboldt übrigens entsprechend zur Bildungsreform bei der Autonomie der Hochschulen.

Autonomie, Selbstverantwortung, Vermittlung von Orientierung für freiwillige Einhaltung von Regeln und Grenzen, das sind nun auch die Prinzipien, die das Berufsrecht der freien Berufe prägen. Der Zeitgeist ist der Vorstellung von berufsständischen Ordnungen allerdings nicht sonderlich hold. Berufsständisch, das klingt wie Zunft, Innung oder Kammer nach Stehkragen, Biedermeier oder gar Mittelalter, jedenfalls schrecklich altmodisch und unvereinbar mit den modernen Prinzipien von Markt, Wettbewerb und Deregulierung und dem hehren Ziel des schon erwähnten Lissabonner Gipfels.

Dabei stand am Beginn des Berufsrechts der freien Berufe eigentlich eine ganz moderne Erkenntnis, nämlich die weise Einsicht staatlicher Regulierungsinstanzen, dass sie selbst nicht in allen Lebensbereichen optimale Ergebnisse gewährleisten können. Und deshalb hat man es in Lebensbereichen, wo ein besonderes Maß an Vertrauen in die Qualität beruflicher Leistung gefordert wird, mit Qualifikation als Berufszugangsvoraussetzung und mit Selbstregulierung durch die Berufsausübenden versucht, im Gesundheitswesen vor allem, aber auch etwa bei der rechtlichen Beratung und Vertretung, in steuerlichen Angelegenheiten oder bei den Wirtschaftsprüfern, um die Rechnungslegung von Kapitalgesellschaften für Anteilseigner, Banken oder welche auch immer Betroffene zu sichern, oder bei Architekten, um die technische und architektonische Qualität im Bauwesen zu gewährleisten.

Vielleicht sollten wir eine modernere Begrifflichkeit versuchen: nicht Berufsstand und Kammer, sondern vielleicht eher private public partnership

oder Outsourcing. Ganz neu ist das alles nicht. „Beliehene Unternehmer“ hieß das früher – da wurden öffentliche Aufgaben aus der unmittelbaren Zuständigkeit von staatlicher Normierung und Administration freien, privatwirtschaftlichen Trägern übergeben. Die technischen Überwachungsvereine sind so ein Beispiel, Schornsteinfeger übrigens auch.

Jedenfalls ist die dezentrale, autonome Selbstregulierung im Vergleich zur staatlichen Normierung nicht notwendig überholt – in Zeiten von Deregulierungs- und Entbürokratisierungsdebatten eigentlich schon gar nicht. Nun wird eingewandt, solche Regulierungen seien mit dem Prinzip von Markt und Wettbewerb nicht vereinbar. Diese Einwände sind nicht unbeachtlich, und die Kartellrechtler schlagen sich seit Generationen damit herum.

Tatsächlich kann man schwerlich bestreiten, dass Gebührenordnungen oder auch Werbebeschränkungen grundsätzlich auch wettbewerbsbeschränkende Wirkung haben. Und wer auf Existenzgründer setzen muss zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche, wird über die ohnedies strenge Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsfreiheit hinaus jede Zugangsregulierung mit kritischem Blick betrachten. Deshalb etwa ist das Handwerk so sehr in das Blickfeld von Wirtschaftsminister wie Europäischer Kommission geraten. Und zuzugeben ist natürlich schon, dass so, wie Rechte und Pflichten zusammengehören, berufsständische Regelungen auch etwas mit Privilegien zu tun haben können. Bei der Gewerbesteuer sind die freien Berufe folgerichtig ins Visier des Finanzministers geraten. Aber die Gewerbesteuer gehört eben nicht revitalisiert, sondern sie gehört abgeschafft und ersetzt durch ein Hebesatzrecht der Kommunen auf Einkommen- und Körperschaftsteuer, und gegen den damit verbundenen Verlust von Privilegien haben die wenigsten freien Berufe bisher Einwendungen erhoben.

Aber ich will die Argumente von Wettbewerbsbeschränkungen auch bei diesem festlichen Anlass und vor diesem Auditorium nicht klein reden, sondern

ich will eine eher grundsätzliche Gegenfrage stellen: Wenn wir in Zeiten von Globalisierung und beschleunigten Veränderungen zunehmend erkennen müssen, dass Markt, Wettbewerb ohne Regeln keine nachhaltig verträglichen Ergebnisse liefern können, und wenn wir in der Debatte um Deregulierung und Entbürokratisierung die Schattenseiten unmittelbar staatlicher Normierung so unmittelbar erfahren, sollten wir dann nicht auch in Zukunft der Phantasie und Kreativität dadurch Raum geben, dass wir für begründet definierte Bereiche unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens auf Selbstregulierung setzen? Und sei es nur, um auch die Effizienz von Wettbewerbsregeln unter dem vergleichenden Druck von alternativen Ordnungsmodellen zu halten. Wäre das nicht besser, als bei unserer innerstaatlichen Reformdebatte alles über einen Leisten schlagen zu wollen? In meinem neuen Buch habe ich diese Anregung mit dem Hinweis verbunden, dass man vielleicht sogar die politische Linke für dieses Prinzip gewinnen könnte, wenn man daran erinnert, dass einer ihrer Säulen-Heiligen einst forderte: „Lasst tausend Blumen blühen“.

Die Blume, mit der freie Berufe im Sinne von Mao blühen, könnte sein, dass Ethos, Moralität beruflichen Handelns gefördert wird, in dem Selbstbewusstsein und Verantwortung durch berufsrechtliche Regeln gestärkt werden. Natürlich bleiben auch Träger freier Berufe am Gelderwerb interessiert – jede Ordnung, die funktionieren soll, muss die Menschen nehmen, wie sie sind. Sonst fallen wir ins Zeitalter der Ideologien zurück. Aber Erwerbs- und Besitzstreben ist auch nicht alles. Berufliche Erfüllung und Anerkennung haben auch motivierende Kraft. Den Wettbewerb zwischen freien Berufen nicht als Preiswettbewerb, sondern als Wettbewerb in der beruflichen Leistung zu organisieren, könnte auch weiterhin eine attraktive Alternative zur Hypertrophie von Markt und Wettbewerb im Zeitalter der Globalisierung sein.

Und noch ein grundsätzlicher Hinweis: Weil jede freiheitliche Ordnung Werte voraussetzt, stellt sich die Frage, wie Werte vermittelt werden, woher Orientierung und Motivation für moralisch gebundenes Verhalten kommt. Von dem Vorzug der Nähe dafür habe ich schon gesprochen im Zusammenhang

mit dem Subsidiaritätsprinzip. Aber auch Tradition gehört dazu. Wir sollten ihren Wert für Orientierung nicht unterschätzen. „Zukunft braucht Herkunft“, hat der Philosoph Odo Marquard geschrieben. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsrechtler, eine Zunft, der ich jedenfalls zu Zeiten meiner akademischen Ausbildung angehört habe, haben lange die Vorzüge des Kapitalmarkts gepredigt und Familienunternehmen im Zweifel den Gang an die Börse geraten. Wenn ich mir aktuell die Lage deutscher Unternehmen ansehe, bin ich mir nicht mehr so sicher. Es besteht Anlass zu der Vermutung, dass bei großen und kleinen Gesellschaften derzeit familiengeführte Unternehmen eine bessere Performance zeigen als börsennotierte Publikumsgesellschaften.

Vielleicht ist auch das eine Reaktion auf ein Übermaß von Shareholder Value und dergleichen mehr. Vielleicht aber begründet es sich auch damit, dass in Familien-gesellschaften durch Nähe und Tradition nicht nur Kontinuität, sondern auch moralische Verpflichtung im Sinne von Nachhaltigkeit über die Interessen der gegenwärtigen Generation hinaus gefördert wird.

Vielleicht ist also Tradition gar nicht nur altmodisch, sondern vor allem zukunftsstiftend. Und wenn das so sein sollte, dann könnte das 50-jährige Jubiläum der Bundeszahnärztekammer eine gute Gelegenheit sein, auf die Bedeutung freier Berufe auch in der Zukunft zu setzen.