

Das öffentliche Vermessungswesen im zusammenwachsenden Europa*

Susanne Tiemann

Zusammenfassung

Der Aufsatz untersucht, inwieweit die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit des EG-Vertrages auf Geodäten anwendbar sind und welche Chancen und Risiken sich dadurch für die Geodäten und die Freien Berufe insgesamt ergeben. Hinsichtlich der Chancen beschäftigt sich der Aufsatz mit neuen Berufs- und Tätigkeitsfeldern, sowie mit der Ausgestaltung der beruflichen Ausbildung für Geodäten. Als europarechtlich problematisch, aber notwendig für die Zukunft, wird auf das Berufsrecht der Geodäten und der Freien Berufe eingegangen. Insgesamt ist es erforderlich, Europa als feste Größe der zukünftigen Gestaltung des Berufsbildes und der konkreten Berufsausübung ins Kalkül zu ziehen, damit die Chancen für den Berufsstand in einem zusammenwachsenden Europa größer sind.

Summary

This article discusses to what extent the employee's freedom of movement, the place of business and the freedom to offer services as recorded in the EC treaty applies to geodesists and which opportunities and risks arise because of that for geodesists and independent professions altogether. Regarding the opportunities, this article describes new professional areas as well as the development of professional education for geodesists. In addition, professional law applicable to geodesists and independent professions are being discussed as being problematic for European law, but necessary for the future. Overall, in order to increase the chances for this profession in a unifying Europe, it will be essential to take Europe as a significant factor for future professional development and actual job practice into account.

1 Europa in einer Umbruchsituation

Die Europäische Union befindet sich derzeit wieder einmal in einer Umbruchsituation:

Allgemeine Besorgnis besteht im Zusammenhang mit der Stabilität des Euro – eine mehr oder weniger irrational bedingte Sorge, denn intern ist der Euro stabil, und seine gegenwärtige Unterbewertung nach außen fördert den Export der Gemeinschaft. Nicht zu verkennen ist aber, dass die gegenwärtige Situation Skepsis bei poten-

tiellen Beitrittsstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion, wie etwa Großbritanniens oder der Schweiz hervorruft und neue Anstrengungen im Hinblick auf mehr Flexibilität und Innovation in Europa herausfordert.

Die Diskussion um eine europäische Grundrechtscharta¹ ist zu einem – vorläufigen – Abschluss gekommen. Die »europäischen Grundrechte« werden aber – im Gegensatz zu den nationalen Verfassungen, insbesondere unserem Grundgesetz – dem einzelnen Bürger keine einklagbaren Rechte bringen. Außerdem bewirkt die vorgesehene Charta auch nicht die für die Gemeinschaft erforderliche Gemeinsamkeit, wenn etwa der Schutz des Lebens ebenso wie der Schutz von Ehe und Familie bewusst ganz unterschiedlich bleiben. In der Folge wird jedenfalls nun die Frage diskutiert, ob Europa reif für eine europäische Verfassung ist, also tatsächlich bereits einen Grad der Staatlichkeit erreicht hat, der die Erarbeitung einer solchen Verfassung als sinnvoll erscheinen lassen könnte. Der EU-Gipfel von Nizza hat jedenfalls diesbezüglich keine Erkenntnisse gebracht.

Als eine wesentliche Herausforderung für die Gemeinschaft stellt sich die Neuordnung der EU-Institutionen heraus. Wir dürfen gespannt sein, ob eine derartige Reform gelingt und tatsächlich mehr Gewaltenteilung als Voraussetzung europäischer Staatlichkeit erzielt werden kann. Die Reform ist jedenfalls unabdingbare Voraussetzung sowohl für eine Vertiefung als auch für eine Erweiterung der EU.

An der Frage einer Neuordnung der Abstimmungsverfahren, d. h. der weitere Übergang vom Einstimmigkeitsverfahren zum Verfahren einer qualifizierten Mehrheit scheiden sich nach wie vor die Geister. Wird in offiziellen Verlautbarungen das Mehrheitsverfahren beschworen, hängt doch noch jeder Mitgliedstaat – zumindest bezüglich jeweils spezieller Themenbereiche – am eigenen Vetorecht.

Als essentiell stellt sich weiterhin der Streit um die Kompetenzverteilung in der EU dar. Der Grundsatz der Subsidiarität ist mittlerweile Allgemeingut geworden, und eine verbindliche Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen und der europäischen Ebene wird von immer mehr europäischen Akteuren als unabdingbare Voraussetzung für die Weiterentwicklung Europas gesehen.

Schließlich ist es die Osterweiterung, die Europa vor ganz besondere Herausforderungen stellt. Es besteht kein Zweifel, dass sie zur Friedenssicherung auf unserem Kontinent sowie zur Erschließung der Märkte Ost- und Mitteleuropas unumgänglich ist. Aber überfordert sie die EU finanziell nicht hoffnungslos? Hemmt sie nicht die

* Bearbeitete Fassung eines Vortrags anlässlich des Geodätischen Kolloquiums am 17.5.2001 in Potsdam

1 Diese ist auf dem europäischen Gipfel am 14.–17.12.2000 in Nizza unterzeichnet worden.

Vertiefung der EU? Verändert sie den Charakter der bisherigen Gemeinschaft nicht grundlegend? Diese und andere Fragen müssen klug bedacht und die Vorbereitungen sorgfältig darauf abgestellt werden, soll nicht die Osterweiterung zum Sprengsatz für die Gemeinschaft werden.

2 Die Stellung der Geodäten in Europa

2.1 Die Grundfreiheiten des EG-Vertrages

Maßgeblich für die Stellung eines Berufes im europäischen Wirkungsgeflecht sind die sog. Grundfreiheiten des EG-Vertrages – Freizügigkeit der Personen, der Waren, der Dienstleistungen und des Kapitals. Sie sind auf die Schaffung des Binnenmarktes ausgerichtet und für die Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht. Jeder EU-Bürger kann sich unmittelbar darauf berufen.

Dabei bedeutet Dienstleistungsfreiheit das Recht, vorübergehend und einzelfallbezogen Dienste in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Der Dienstleister darf sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort seine Dienste zu erbringen. Der Dienstleistungsempfänger ist berechtigt, den Dienstleister in dessen Staat aufzusuchen. Dienstleister und Empfänger sind aber auch berechtigt, in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat zu verweilen und die Dienstleistung durch Übermittlung zu erbringen bzw. zu empfangen.

Niederlassungsfreiheit bezeichnet das Recht, sich mehr oder weniger dauerhaft in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort seinen Beruf auszuüben. Sie wird seit vielen Jahren für die Freien Berufe durch Richtlinien gewährleistet, seien es spezielle Richtlinien für einzelne Berufe, sei es die sog. Allgemeine Hochschuldiplom-Richtlinie, die Niederlassungsfreiheit unter der Voraussetzung einer mindestens dreijährigen Hochschulausbildung sichert.

2.2 Die Geltung der EG-Freiheiten für die Geodäten

Fraglich ist, inwieweit die Grundfreiheiten des Vertrages auf Geodäten anwendbar sind.

2.2.1 Öffentliche Verwaltung

Nach den Artikeln 39 IV (48 IV a.F.), 45 I (55 I a.F.) und 55 (66 a.F.) EGV finden zum einen die Vorschriften der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung keine Anwendung, zum anderen finden die Kapitel der Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit auf die Tätigkeiten keine Anwendung, die in einem Mitgliedstaat dauerhaft oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind.

Dies bedeutet, dass die Grundsätze der Freizügigkeit für Geodäten, die in die öffentliche Verwaltung eingegliedert sind, von vornherein nicht zutreffen. Sie sind als Träger eines öffentlichen Amtes – bis auf weiteres – von der Freizügigkeit in Europa ausgeschlossen.

2.2.2 Die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI)

Für bestimmte Freie Berufe ergeben sich zusätzliche Besonderheiten, da der Staat teilweise zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Freie Berufe Dritten gegenüber mit Hoheitsbefugnissen ausstattet.

Übertragung hoheitlicher Befugnisse

So werden Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure (ÖbVI) als »Organ des öffentlichen Vermessungswesen (Nordrhein-Westfalen)«, »als Träger eines öffentlichen Amtes (Baden-Württemberg, Niedersachsen)«, bzw. als »Teil des öffentlichen Vermessungswesen (Hessen)« tätig. In Berlin ist der ÖbVI Vermessungsstelle i. S. d. § 2 IV VermGBln und nach § 1 I ÖbVI-BO Organ des Vermessungswesen. Nach § 2 ÖbVI-BO wirkt der ÖbVI an den öffentlichen Aufgaben des § 1 VermGBln mit. Der ÖbVI ist dabei berechtigt, neben den Behörden Katastervermessungen durchzuführen und Tatbestände, die am Grund und Boden durch vermessungstechnische Ermittlungen festgestellt wurden, öffentlich zu beurkunden (vgl. auch § 3 VI VermGBln). Es handelt sich dabei also nicht um staatliche Verwaltung, unbestritten aber um einen staatlich gebundenen Beruf, vergleichbar dem Notar als Beliehenem, aber auch dem Kassenarzt, der den öffentlich-rechtlichen Bindungen des Rechts der Gesetzlichen Krankenversicherung unterliegt.

Einordnung in das europäische Recht

Die Geltung der europäischen Freiheiten für den ÖbVI hängt davon ab, ob und inwieweit dieser staatlich gebundene Beruf dauerhaft oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist.

Die Bundesregierung hat z.B. die Tätigkeit des Vermessungsingenieurs als Hoheitsaufgabe definiert, um sie aus dem Geltungsbereich der Allgemeinen Hochschuldiplom-Richtlinie ausklammern zu können. Für die Niederlassungsfreiheit macht Art. 45 EGV nämlich eine Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich des Vertrages. Die Ausnahme des Art. 45 kommt vor allem auf Gebieten zur Anwendung, wo an Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes staatliche Gewalt übertragen wird, also im Falle der Beleihung. Die Bestimmung will verhindern, dass mit dem Zugang ausländischer Erwerbstätiger aufgrund der Niederlassungsfreiheit Teile der öffentlichen Gewalt, die im Gastland Privaten überlassen wurde, in die Hände der zuziehenden ausländischen Begünstigten übergeht.² Ein Rückgriff auf Art. 45 EGV ist damit nur

2 Vgl. Groeben/Thiesen/Ehling, Art. 55 EGV Rn. 1

und insoweit möglich, als die in Rede stehende spezifische Tätigkeit/Funktion die Ausübung von Zwangsbeugnissen notwendigerweise mit umfasst und der öffentliche Zweck auch nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen (z. B. Genehmigungspflichten, Kontrollaufsicht) erreicht werden kann.³ Damit dürfte schlicht hoheitliches Handeln nicht unter den Begriff der Ausübung von öffentlicher Gewalt fallen.⁴ So hat der EuGH die regelmäßige technische Überprüfung und Abnahme von Kraftfahrzeugen durch private Kfz-Werkstätten in den Niederlanden als Hoheitsakt gewertet, weshalb es legitim sei, dass die Niederlande eine Prüfung durch ausländische Werkstätten nicht anerkennen.⁵ Die Tätigkeit eines Betriebsprüfers, der in Belgien von der Versicherungsaufsichtsbehörde in die Versicherungsgesellschaften entsandt wird und dort nicht nur das Rechnungswesen zu revidieren hat, sondern auch der Aufsichtsbehörde Bericht erstattet und in bestimmten Fällen ein Vetorecht gegen Beschlüsse der Unternehmensleitung hat, ist vom EuGH nicht als hoheitliche Tätigkeit eingestuft worden, da die eigentliche Hoheitsgewalt bei der Aufsichtsbehörde verbleibe, weil die Tätigkeit des Betriebsprüfers lediglich eine die behördliche Entscheidung vorbereitende und unterstützende Handlung sei, weshalb ein Nationalitätsvorbehalt gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße.⁶ Ebenfalls nicht unter die Ausnahme falle die Tätigkeit der Sachverständigen für Verkehrsunfälle in Griechenland.⁷ Eine Anwendung von Art. 45 I EGV wäre ebenfalls zu verneinen, wenn z. B. beliebige Unternehmer Verkehrszeichen aufstellen, da in diesen Fällen meist kein Zwang gegeben ist, der in einem unmittelbar hoheitlichen Handeln gegenüber einem Bürger liegt.⁸ Es fragt sich, wie Vermessungsingenieure in diesen Zusammenhang einzuordnen sind, da sie in aller Regel ja nicht unmittelbar dem Bürger gegenüber handeln.

Hinsichtlich der Tätigkeiten der Vermessungsingenieure im amtlichen Vermessungswesen ist insbesondere zu fragen, ob sämtliche Tätigkeiten zwingend hoheitlich zu erbringen sind, z. B. ob im Rahmen der Landesvermessung die Langnetzmessung, die Höhennetzmessung, GPS-Messungen, die photogrammetrische Auswertung

von Befliegungen, die Orthophotoherstellung oder Digitalisierungen zwingend hoheitlich ausgeführt werden müssen. Nach Ansicht einiger Stimmen (so z. B. der Beratenden Vermessungsingenieure) handelt es sich hierbei ausnahmsweise um reine technische Tätigkeiten, welche keiner hoheitlichen Ausführung bedürften. Hoheitlich sei lediglich die Verwaltung des Festpunktfeldes, der Karten und Luftbilder. Hinsichtlich der Katastervermessung wird ausgeführt, dass ebenfalls alle technischen Arbeiten im Außendienst, die Aufnahme der Abmarkungsprotokolle, sowie alle Berechnungen im Innendienst nicht zwingend hoheitlich zu sein hätten, da der einzige hoheitliche Akt im Liegenschaftswesen der sei, wo die Ergebnisse der Katastervermessung ins Grundbuch übernommen werden.

Insgesamt verbleiben also nach wie vor erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Zuordnung der Vermessungstätigkeit insgesamt zum hoheitlichen Bereich, wobei angesichts der Rechtsprechung des EuGH eine solche Zuordnung eher verneint werden muss. Sollte aber der EuGH die Landesvermessung oder die raumplanerischen und städtebaulichen Vermessungsaufgaben nicht als zwingend hoheitliche Tätigkeiten ansehen, so würde dies bedeuten, dass deutsche Vermessungsingenieure in den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft tätig sein können, dass natürlich umgekehrt auch ausländische Vermessungsingenieure die entsprechenden Messungen in Deutschland durchführen könnten, entweder als in Deutschland Niedergelassene oder aber als Dienstleister aus ihrem jeweiligen Heimatstaat.

Vermessungsingenieure unterfallen dabei an sich der Allgemeinen Hochschuldiplom-Richtlinie, denn ihre akademische Ausbildung beträgt mindestens drei Jahre und ihr Beruf ist reglementiert. Europaweit sehen sich Vermessungsingenieure außerdem selbst als Freier Beruf an. So gehörten die Vermessungsingenieure zu den Gründungsmitgliedern der früheren europäischen Vereinigung der Freien Berufe, des SEPLIS. Unstreitig ist es in Deutschland auch, dass Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure einen staatlich gebundenen Beruf darstellen. Die erhebliche öffentliche Bedeutung dieses Berufs hat das Bundesverfassungsgericht⁹ herausgestellt und daraus die staatliche Befugnis gefolgert, den Berufsangehörigen besondere Pflichten aufzuerlegen. Öffentliche Bedeutung in Verbindung mit berufsrechtlicher Reglementierung stellt aber gerade ein wesentliches Kennzeichen eines Freien Berufes dar.

Schwierigkeiten zur Herstellung europäischer Freizügigkeit ergeben sich freilich immer noch aus den unterschiedlichen Erscheinungsformen und Aufgabengebieten der Geodäten in Europa. Widmen sich etwa, um nur zwei Beispiele zu nennen, die freiberuflichen und staatlich befugten »Ingenieurkonsulenten für Vermessungswesen«, wie sie in Österreich heißen, der Auftragsvermessung, so erfüllen in den Niederlanden Vermessungsbüros alle Leistungen außer der Führung des Liegenschaftskatasters.

3 Callies/Ruffert Art. 45 Rn. 6

4 Lackhoff, »Die Niederlassungsfreiheit des EGV – nur ein Gleichheits- oder auch ein Freiheitsrecht?«, Diss. 2000. S. 157

5 Van Schaik, Slg. 94, I-4837 Rn. 16

6 Thijsen, Slg. 93, I-4047

7 Kommission/Griechenland, Slg. 91, I-5863 Rn. 6

8 Vgl. Fn. 3, Rn. 5.

9 S. BVerfG, Beschl. v. 25.9.1986 – 2 BvR 744/86, NJW 1987, 401 ff.: »Die Aufgaben des Vermessungswesens sind von großer Bedeutung für den Rechtsverkehr zwischen den Bürgern und damit für den Rechtsfrieden in der Gemeinschaft. Nicht nur für privatwirtschaftliche Entscheidungen, sondern auch für die vielfältigen Formen staatlicher Planung bedarf es eines verlässlichen Zahlen- und Kartenmaterials.«

2.3 Die Bedeutung der Freizügigkeit für die Geodäten

Für Freie Berufe bringen die europäischen Grundfreiheiten gleichzeitig Chancen und Herausforderungen:

2.3.1 Chancen des größeren Marktes und neue Handlungsmöglichkeiten

Es steht ein größerer, ja europaweiter Markt für die Berufsausübung zur Verfügung. Dies bedeutet wirtschaftliche Chancen, vorausgesetzt, dass sich der Beruf auf die erweiterten Handlungsmöglichkeiten einstellt. Es ist daher erforderlich, nicht – abwartend – abseits zu stehen sondern sich auf Europa vorzubereiten und den Beruf für die europäische Integration »fit zu machen«. Hier eröffnen sich für die Vermessungsberufe vielfältige Handlungsmöglichkeiten bzw. -erfordernisse.

Neue und erweiterte Handlungsmöglichkeiten resultieren schon aus den neuen Dimensionen, die sich für die Geodäsie aufgrund tiefgreifender technologischer Umwälzungen eröffnen. So haben sich neue Handlungssektoren eröffnet in Gestalt der Klimaproblematik, der Veränderungen der Biosphäre, steigender Meeresspiegel oder der Vorhersage von Naturkatastrophen, Sektoren, die naturgegeben global gehandhabt werden müssen und nicht innerhalb nationaler Grenzen sinnvoll behandelt werden können. Ähnliches gilt für die Raumordnung und Landesplanung, die sich heute weniger denn je auf nationale Bereiche beschränkt und gerade in Grenzgebieten heute schon zwischen- bzw. überstaatlich ausgerichtet ist. Europa wird auf eine solche grenzüberschreitende Planung zukünftig mehr denn je angewiesen sein. Es kann auf dieser Basis mit Fug und Recht von einer Globalisierung der Geodäsie gesprochen werden, die den Vermessungsingenieur mehr denn je in den europäischen und globalen gesellschaftlichen Kontext einordnet.

Gerade auch vor diesem Hintergrund brauchen Vermessungsingenieure Europa nicht zu fürchten und sollten sich vielmehr auf die Chancen der erweiterten Handlungsdimensionen und Märkte einstellen. Hierbei werden sie keine Schutzzäune genießen sondern im Wettbewerb mit den Berufen aus anderen Staaten stehen. Das Niveau der geodätischen Wissenschaft in Deutschland ist anerkanntermaßen hoch, so dass diesbezüglich keine Befürchtungen angebracht sind.

2.3.2 Weiterentwicklung von Studium und praktischer Tätigkeit

Allerdings muss bei der Vorbereitung auf internationalen Wettbewerb bereits bei der Gestaltung des Studiums angesetzt werden. Es muss zunehmend international ausgerichtet werden, um den Beruf auf die Präsenz an den internationalen Märkten vorzubereiten.¹⁰ Abgesehen davon, dass die deutschen Studenten angesichts der Länge der deutschen Schulausbildung auch erst später zu Stu-

dienabschlüssen kommen, eine Tatsache, die das deutsche Bildungswesen längst hätte zu Änderungen herausfordern müssen, empfiehlt es sich, die Studiengänge europäischen Curricula anzupassen bzw. für Master- und Bachelor-Studiengänge zu öffnen. Außerdem muss bereits im Studium inhaltlich der Grundstein für querschnittsorientiertes Arbeiten gelegt werden, auch in Kooperation mit anderen Berufen. Nur so kann der Vermessungsingenieur in die maßgeblichen gesellschaftlichen Planungsprozesse als Akteur eingebunden werden. Es liegt dabei auf der Hand, dass angesichts dieser tatsächlichen Ausdehnung des Handlungsbereichs der Geodäsie die Fokussierung auf hoheitliche Tätigkeitsbezüge und damit auch die Voraussetzungen einer Ausnahme vom europäischen Freizügigkeitsgrundsatz immer mehr in den Hintergrund treten.

Gefragt sind darüber hinaus auch für das Vermessungswesen mehr und mehr »Kompaktangebote«¹¹ zur Verarbeitung und Vermarktung von Geoinformationen. Der europäische Kommissar Fischler hat in Bezug auf die Landwirtschaft Kompaktwissen »vom Acker bis zum Internet« gefordert, ein Ausspruch, der nahtlos auf die Geodäsie übertragen werden kann, die sich über ihren ursprünglichen Kernbereich, dem Kataster, hinaus auf die neuen Handlungsanforderungen weiterentwickeln muss. Die hohe Innovationsrate der Technik muss sich schon im Studium in Gestalt von Praxisnähe und Aktualität widerspiegeln, ebenso wie der Vermessungsberuf aus diesem Grund ständigen und intensivierten Fortbildungsanforderungen unterliegt. Um der Nachfrage nach Kompaktangeboten Rechnung zu tragen, ist zudem die Möglichkeit der Partnerschaften mit anderen Berufen vermehrt zu erwägen und zu eröffnen. Wenn sich die Geodäten für Europa öffnen und ihre Tätigkeit zukunftsorientiert neu ausrichten, wird die Freizügigkeit gerade für diesen Beruf erhebliche Chancen bereithalten.

Freizügigkeit führt unweigerlich gleichzeitig zur Deregulierung der Bedingungen der Berufsausübung und damit zur Veränderung der Voraussetzungen beruflicher Tätigkeit. So hat der Europäische Gerichtshof aus dem Grundsatz der Freizügigkeit gefolgert, dass ein Freiberufler in Europa mehrere Büros unterhalten kann. Außerdem hat die Niederlassungsfreiheit bereits zur europaweiten Herausbildung großer Sozietäten geführt, ebenso wie zur Kooperation vieler Freiberufler mit Kollegen in anderen Mitgliedstaaten. In der Folge entwickeln sich auch im Inland erweiterte und deregulierte Kooperationsmöglichkeiten.

Unabdingbar sind darüber hinaus verbesserte Sprachkenntnisse der Berufsangehörigen, um sich mit den Klienten und Auftraggebern in einer Weise verständigen zu können, die dem besonderen Vertrauensverhältnis des Freien Berufs zum Auftraggeber entspricht und eine

¹⁰ So auch Magel, Forum 2000, S. 222 ff.

¹¹ S. Magel, aaO, S. 224

sinnvolle und fachlich hochwertige Leistung ermöglicht. Außerdem werden in zunehmendem Maße europäische Rechtskenntnisse und die Kenntnis der Lebensverhältnisse sowie gesellschaftlichen Zusammenhänge in den einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich. Insgesamt bedarf es verstärkter und permanenter Fortbildung auf europäischem Gebiet, ebenso wie europäische Studiengänge in den unterschiedlichen Fachbereichen nötig sind.

2.4 Europäisch bedingte Auswirkungen auf die Berufsausübung

Unabhängig von der Frage, ob ein Beruf Freizügigkeit genießt oder nicht, wirkt sich die europäische Integration zwangsläufig auf die Berufsausübung auch im nationalen Rahmen aus. Denn mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts geht das Prinzip des freien Wettbewerbs in der Gemeinschaft einher. Freizügigkeit wäre immer dann in unzulässiger Weise tangiert, wenn der Wettbewerb in einem Mitgliedstaat für Bewerber aus anderen Teilen Europas eingeschränkt würde. Gleiche Wettbewerbschancen sind deshalb europäisches Gebot.

2.4.1 Probleme für das Berufsrecht

Zu einem speziellen Problem kann der freie Wettbewerb im Hinblick auf das Berufsrecht der Freien Berufe werden. So sieht der EU-Kommissar Monti¹² die Freien Berufe »unter Kartellverdacht«. Sie bildeten Kartelle, indem sie in ihrer Gebührenpraxis wettbewerbswidrige Preisabsprachen trafen (er meint Gebührenordnungen), diese Absprachen koordinierten und sogar zur Durchsetzung Disziplinierungswaffen einsetzten. Gerade weil die Qualität freiberuflicher Dienstleistungen aus der Sicht des Kunden nur schwer messbar sei, sei für den Wettbewerb eine freie Preisgestaltung aber umso wichtiger. Monti fordert Bußgelder und strafrechtliche Verfolgung.

Dies ist nichts Neues. Auch früher schon gab es in der Europäischen Kommission Bestrebungen zur Abschaffung des freiberuflichen Berufsrechts, da es für den freien Wettbewerb hinderlich sei. Diese Bemühungen beziehen sich dabei seit jeher auf Gebührenordnungen, Werbebeschränkungen und den Bestand sowie die Tätigkeit freiberuflicher Selbstverwaltungen, insbesondere also Kammern.

Es handelt sich hierbei also um eine tatsächliche Herausforderung für die Freien Berufe. Diese führt zwangsläufig zu der Frage, wie die Freien Berufe heute selbst zu ihrem Berufsrecht stehen. Es steht außer Frage, dass ein

vernünftig gestaltetes Berufsrecht Verbraucherschutzrecht ist. Denn es hat die Aufgabe, die Unabhängigkeit freiberuflicher Tätigkeit zu gewährleisten und die Qualität der Leistungen im Sinne des »Verbrauchers« sicherzustellen. Ebenso klar ist es, dass Berufsrecht im Widerstreit zu den Grundsätzen des freien Wettbewerbs und der Deregulierung steht. Dennoch ist es aus Gründen des Verbraucherschutzes notwendig. Anderenfalls unterschieden sich Freie Berufe nur noch wenig von Gewerbetreibenden. Berufsrecht muss deshalb als besonderer Faktor auch in den europäischen Wirkungszusammenhang eingebaut werden.¹³ Diese Notwendigkeit muss immer wieder dargestellt werden.

Und was wesentlich ist: Der Konsens der Freien Berufe in Europa hierüber muss gesucht und erreicht werden. Dies beweist die Notwendigkeit einer starken Interessenvertretung der Freien Berufe in Europa. Es wird außerdem unumgänglich sein, das Berufsrecht in allen Sektoren freiberuflicher Tätigkeit neu zu gestalten, also zu aktualisieren, damit es bei veränderten Rahmenbedingungen seine Verbraucherschutzfunktion auch tatsächlich erfüllen kann. Freie Berufe haben hier gerade in Europa erheblichen Handlungsbedarf.

2.4.2 Rechtliche Zersplitterung europatauglich?

Ein Hemmnis für die europäische Integration des Vermessungsberufs – gerade auch unter dem Aspekt der Transparenz und der gleichen Wettbewerbschancen – stellt nach wie vor die Zersplitterung der Regelungen des Vermessungswesens in Deutschland dar. So differieren die Zulassungsvoraussetzungen zum Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur je Bundesland, ebenso wie die Aufgabenbereiche des ÖbVI von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sind. Die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist unter Gewaltenteilungsaspekten und in Bezug auf die Erhaltung der Lebensvielfalt sicher ein nicht zu unterschätzender Wert. Für das Vermessungswesen ist jedoch kaum ein Grund für die gegenwärtige Zersplitterung ersichtlich bzw. stößt diese im europäischen Kontext nicht gerade auf großes Verständnis. Eine bundesweit einheitliche Regelung wäre gerade auch unter europäischen wie auch Globalisierungsaspekten dringend zu erwägen und in Angriff zu nehmen. Im Rahmen dieser Regelungen könnte und sollte vielleicht auch darüber nachgedacht werden, inwieweit die Möglichkeit besteht, einzelne Teilaspekte der Berufsordnungen der ÖbVI zu reformieren, insbesondere im Hinblick auf die unternehmerischere Gesellschaftsform. So sind z. B. für den ÖbVI Kooperationen mit verwandten freien Berufen nach wie vor problematisch, weswegen mögliche Synergieeffekte teilweise nicht erzielt werden können.

12 S. seine in der FAZ v. 12.9.2000 zitierte Rede.

13 So hat etwa auch der EuGH (Az.: C-180/98 bis C-184/98) erst kürzlich eigenständige berufsständische Systeme der Altersversorgung gebilligt, solange ein derartiger Rentenfonds seine beherrschende Stellung »nicht mißbräuchlich ausnutzt«.

2.4.3 Ungeklärte Fragen des E-Commerce

Tiefgreifende Einschnitte in das Berufsrecht der Freien Berufe sind auch vom E-Commerce zu erwarten. Die Förderpolitik der EU erwartet, dass alle Dienstleister, so auch die Freien Berufe, in zunehmendem Maße als Übermittlungsweg ihrer Leistungen die neuen Medien einbeziehen. Dies ist sinnvoll. Aber Unklarheiten beherrschen hier nach wie vor das Bild. Denn die grenzüberschreitenden Dienstleistungen müssen hier völlig unterschiedliche Rechtsordnungen beachten. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr geht vom Herkunftslandprinzip aus, der Anbieter einer Dienstleistung braucht dann nur noch die Bestimmungen des Staates beachten, in dem er niedergelassen ist, auch wenn er elektronisch in Geschäftsverkehr in einem anderen Mitgliedstaat tritt.

Was dies für das Berufsrecht der Freien Berufe bedeutet, liegt auf der Hand. Angehörige Freier Berufe, in deren Herkunftsland das Berufsrecht nicht die Intensität der Regelung aufweist wie in Deutschland, können ungehindert über das Internet in Deutschland Dienstleistungen, also etwa Beratungen, erbringen und auch für diese werben. Dass dies weitere Aufweichungserscheinungen für das deutsche Berufsrecht nach sich ziehen muss, leuchtet ein. Abgesehen davon ist bis heute nicht geklärt, wie die Leistungen im E-Commerce urheberrechtlich abgesichert sind. Außerdem ist die Frage der Besteuerung ungeklärt.

In Deutschland soll das Signatur-Gesetz zur Umsetzung der Signatur-Richtlinie die erforderliche Sicherheitsinfrastruktur für elektronische Signaturen mit Rechtswirkung, die »qualifizierten elektronischen Signaturen«, regeln. Gleichzeitig sollen ein Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr ebenso wie eine Anpassung der Formvorschriften im öffentlichen Recht die erforderlichen Klarstellungen bringen.

3 Osterweiterung

Einen speziellen Problembereich stellt die Osterweiterung dar. In ihrem Zusammenhang wird teilweise eine neue Völkerwanderung prognostiziert. 11 Millionen Menschen werden in der derzeitigen EU erwartet. Zu verkennen ist dabei nicht, dass mit der Aufnahme dieser Länder in die EU gerade im Bereich der Beitrittsländer bessere Entwick-

lungsmöglichkeiten geschaffen werden, wodurch der Anreiz zur Auswanderung schwindet. Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Beispiele von Griechenland, Spanien und Portugal. Allerdings besteht im Vergleich zur damaligen Beitrittssituation ein noch stärkeres Einkommensgefälle zwischen den heutigen Beitrittsländern und der EU. Insgesamt ist aber eine moderatere Schätzung der Einwanderungszahlen angezeigt. Realistischerweise lässt sich für Deutschland mit etwa 0,9 % der deutschen Bevölkerung rechnen. Außerdem wird es für die aufstrebenden Volkswirtschaften der Beitrittsstaaten ein ausgesprochenes Gewinn sein, wenn nicht allzu viele Arbeitskräfte abwandern.

Dagegen bedarf es erheblicher Aufbauarbeit in den Beitrittsländern. Dies ist eine Chance auch für die Freien Berufe. Ihre hohe Qualität und Beratungskompetenz sind dabei gefragt.

Wesentlich wird allerdings sein, dass das Niveau der freiberuflichen Dienstleistungen auch im Rahmen der zu erwartenden Beitrittsprozesse erhalten bleibt. Eine Nivellierung kann dagegen in niemandes Interesse liegen. Leider waren die Freien Berufe nicht beteiligt bei den entscheidenden ersten Verhandlungen. Auch hier sind also weitere Aktivitäten der Berufsstände selbst erforderlich.

4 Ausblick

Dies ist eine kleine Auswahl der Perspektiven, aber auch Probleme, die für die Freien Berufe, speziell für Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, mit der europäischen Integration verbunden sind. Sie machen deutlich, dass ein Berufsstand, und gerade ein Berufsstand, der – wie die Geodäten – aufgrund seiner beruflichen Ausrichtung gewissermaßen naturgegeben nationale Grenzen sprengt, von der europäischen Integration in intensiver Weise betroffen sein wird. Es ist deshalb erforderlich, Europa als feste Größe der zukünftigen Gestaltung des Berufsbildes und der konkreten Berufsausübung ins Kalkül zu ziehen. Umso größer werden die Chancen für den Berufsstand in einem zusammenwachsenden Europa sein.

Anschrift der Autorin

Rechtsanwalt Prof. Dr. Susanne Tiemann, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin