



Argumentationspapier pro Tierärztliche Gebührenordnung

Die Kommission bewertet derzeit die Umsetzung der Europäischen „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ in den Mitgliedsstaaten. In Deutschland steht unter anderem die Tierärztliche Gebührenordnung (GOT) auf dem Prüfstand.

Dieser Überblick stellt Argumente zusammen, warum die GOT aus deutscher Sicht erhalten bleiben muss.

Für Rückfragen wenden Sie sich an den Bundesverband Praktizierender Tierärzte e. V. (bpt), Gabriele Moog, bpt.moog@tieraerzteverband.de.

- **Gebührenordnung gewährleistet Wettbewerb:**

Die Kommission betont bei der Bewertung der Dienstleistungsrichtlinie stets ihren Wunsch nach Deregulierung und mehr Wettbewerb. In diesem Zusammenhang erwähnt sind unter anderem einige Honorar- und Gebührenordnungen, darunter die GOT. Möglicherweise besteht hier von vornherein ein Missverständnis, was die Eigenart der GOT angeht, zumal der Begriff Gebührenordnung oft unglücklich mit „fixed tariff“ oder „fixed charges“ ins Englische übersetzt wird.¹

Daher ist der Kommission zunächst die Funktionsweise der GOT nahezubringen. Die GOT gibt mitnichten feste Tarife vor. Sie erlaubt vielmehr eine erhebliche Bandbreite, innerhalb derer selbstverständlich Wettbewerb stattfindet. Die GOT liefert gewissermaßen einen „Baukasten“, der es erlaubt, realistische Kosten marktgerecht abzurechnen. Zum einen besteht dieser Baukasten aus verschiedenen inhaltlichen Posten, je nach Tierart, Einzelleistungen/Teilschritten der Behandlung² usw. Zum anderen besteht innerhalb dieser Posten die Möglichkeit von einem einfachen bis zum dreifachen Satz zu verlangen (einschließlich sämtlicher Zwischenschritte wie 1,4fach, 2,3fach etc.), je nach tatsächlichem Aufwand.

Beispiel: Die reine Trächtigkeitsuntersuchung beim Pferd kann netto zwischen € 20,05 und € 60,15 ausmachen (G 2.16, GOT).

Zusätzliche Flexibilität entsteht dadurch, dass für Sonderfälle („begründeter Einzelfall“) auch Überschreitungen des dreifachen oder Unterschreitungen des einfachen Gebührensatzes zulässig sind, § 4 I GOT.³ Sie müssen vorab schriftlich vereinbart und zudem schriftlich begründet werden.

§ 4 II GOT ermöglicht eine kostengünstige Betreuung geschlossener Tierbestände wie Tierheime und Nutztierhaltungen aufgrund langfristiger Verträge. Das stellt sicher, dass kein Tier aus finanziellen Gründen leiden muss. Für staatlich angeordnete oder geförderte Leistungen können nach § 4 III GOT abweichende Gebührensätze vereinbart werden.

Diese Bandbreite der GOT erlaubt daher selbstredend eine betriebswirtschaftliche Abrechnung, ja sie fordert eine solche sogar: § 6 I GOT verlangt, dass die „allgemeinen Praxiskosten“ mit den Gebühren abzugelten sind. Die ökonomische Sicht, dass die

¹ Begriffe wie „range“ oder „variety“ wären treffender.

² Zum Beispiel Allgemeinuntersuchung plus Wundbehandlung etc. bei einer bestimmten Tierart.

³ Verstöße können die Tierärztekammern ahnden.



bpt bundesverband praktizierender tierärzte e.v.

Kalkulation auf einer realistischen betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung zu basieren hat, ist damit Grundlage des Systems der deutschen GOT.

Der bpt selbst veranstaltet regelmäßig gut besuchte Seminare, die Tierärzten die Grundsätze der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung vermitteln. Dies beweist, dass der deutsche tierärztliche Markt die entsprechenden ökonomischen Instrumente tatsächlich erfasst und anwendet.

- **Legitimation durch Verfahren:**

Anzunehmen ist ferner, dass die Kommission über das Entstehen der GOT nicht ausreichend informiert ist. Die GOT ist eine Verordnung, die mit beachtlichem Aufwand in einem besonderen Verfahren zustande kommt. Dieses Verfahren ist ausdrücklich auf gesellschaftlichen Konsens ausgerichtet. Es ermöglicht einen umfassenden, fairen Ausgleich der Interessen aller betroffenen Gruppen. Zum einen handelt es sich nicht um eine einfache Minister-Verordnung, sondern um eine Regierungsverordnung, über die das gesamte Kabinett abzustimmen hat, so dass sämtliche Ressorts involviert sind. Zum anderen – noch entscheidender – beteiligt der Verordnungsgeber nach § 12 I 2 Bundestierärzteordnung⁴ sämtliche Tierhalterverbände und sonstige Interessengruppen vom Tierschutz bis zur Landwirtschaft, so dass die GOT größtmögliches Einvernehmen und einen Interessenausgleich abbildet, wie er in freihändig verhandelten Einzelverträgen niemals erreicht werden könnte. Diese gesellschaftliche Akzeptanz ist durchaus vergleichbar mit derjenigen, die im kollektiven Arbeitsrecht durch Tarifverträge herbeigeführt wird.

Die Eigenart der GOT besteht, wie dargestellt, nicht darin, Wettbewerb durch Festpreise zu unterdrücken, sondern eine wohldurchdachte Bandbreite zugelassener Honorare bereitzustellen. Gleichwohl setzt sie durch das System von Einfach- bis Dreifachsatz feste Unter- und Obergrenzen. Letzteres hat im komplexen Feld tierärztlicher Tätigkeiten zahlreiche überzeugende und beabsichtigte Gründe. Dazu gehören:

- **Gefahr der Marktverdichtung = weniger Wettbewerb:**

Die durch ihre Untergrenzen (Einfachsatz) erzeugte Wirkung der GOT als Mindestpreisverordnung sorgt dafür, dass Tierärzte auch auf einem dichten Markt einen gewissen wirtschaftlichen Schutz erfahren. Der deutsche Tierarztmarkt ist außergewöhnlich stark von kleinen, regionalen Strukturen bestimmt. Viele Praxen bestehen aus einem oder zwei Tierärzten. Die Dichte der Praxen ist mitunter hoch. Ein Preiswettbewerb ohne jede Untergrenze würde diese Strukturen gefährden. Weniger regulierte Mitgliedsstaaten wie etwa Frankreich, die Niederlande, Dänemark oder das Vereinigte Königreich arbeiten mit größeren Einheiten (sechs bis zehn Tierärzte und mehr), die einen wesentlich größeren Einzugsbereich zu betreuen haben. Der Markt hat damit insgesamt weniger Anbieter, was Konkurrenz und Wettbewerb vermindert, nicht etwa erhöht. In ganz Dänemark gibt es beispielsweise nur noch ca. 50 Schweinepraxen. Mit verminderter Praxisdichte werden zudem die Wege für die Tierhalter weiter. In bestimmten deutschen Regionen, wie etwa dem stark ländlich geprägten Brandenburg könnten infolgedessen schnelle Behandlungen aufgrund der Entfernungen zum nächsten Tierarzt erschwert werden. Gerade sozial benachteiligte Regionen müssen jedoch vor tiermedizinischer Unterversorgung geschützt werden. Andernfalls ist der Tierschutz

⁴ § 12 I Bundestierärzteordnung: „Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Entgelte für tierärztliche Leistungen einschließlich der Preise und Preisspannen für vom Tierarzt angewandte Arzneimittel in einer Gebührenordnung zu regeln. Dabei ist den berechtigten Interessen der Tierärzte und der zur Zahlung der Entgelte Verpflichteten Rechnung zu tragen. Die Vorschriften der Deutschen Arzneitaxe sind zu berücksichtigen.“



gefährdet. Tierärztliche Leistungen sind eben auf Lebewesen und deren Gesunderhaltung gerichtet, so dass eine engmaschige wohnortnahe Grundversorgung noch wichtiger ist als möglicherweise bei anderen, etwa sachbezogenen Dienstleistungen. Ein Mindestmaß an persönlicher Zuwendung und Zeit für individuelle Betreuung und Gespräche sind in einem Tätigkeitsfeld unverzichtbar, in dessen Mittelpunkt die Gesundheit und das Wohl der Kreatur stehen. Je weniger Anbieter aber vorhanden sind, desto schwieriger würde die Erfüllung dieser wesentlichen Anforderungen.

Zudem ist zu bedenken, dass ein wesentlicher Teil der tierärztlichen Leistungen in der Landwirtschaft stattfindet. Die Betreuung von Nutztieren hat zahlreiche greifbare Folgen für die Sicherheit von Lebensmitteln, den Schutz vor gefährlichen Tierseuchen, das Tierwohl und den Verbraucherschutz. Viele Infektionen sind Zoonosen, also auch auf den Menschen übertragbar (zum Beispiel Tuberkulose, Salmonellose). Nur gesunde Tiere liefern gesunde Lebensmittel. Viele Mitgliedsstaaten fürchten bereits einen Nachwuchsmangel in der tierärztlichen Nutztierpraxis.⁵ Deutschland weist insofern nachweislich keine Defizite auf,⁶ was auch auf die Eigenschaft der GOT als Mindestpreisverordnung zurückzuführen ist. Sollte diese Funktion entfallen und die Preise auf ein wirtschaftlich nicht mehr vertretbares Niveau sinken, wäre auch in Deutschland ein Abwandern der Tierärzte aus Landwirtschaft und Lebensmittelkontrolle zu befürchten.

- **Marktverdichtung erschwert Krisenversorgung (Tierseuchen!):**

Eine dramatische Konsequenz sinkender Nutztierpraktikerzahlen wäre die Gefährdung der flächendeckenden Versorgung nicht nur im Alltag, sondern auch im Hinblick auf plötzlich auftretende bedrohliche Tierseuchen. Hier müssen – auch in einem großflächigen Territorium wie der Bundesrepublik Deutschland als drittgrößtem Flächenstaat und bevölkerungsreichstem EU-Mitgliedsstaat – schnell und flexibel Tierärzte einsetzbar sein, die fachlich auf dem neuesten Stand sind. Da es oft um gesundheitlich unbedenkliche Nahrungsmittel geht, ist zu bedenken, dass gerade im Blick auf das jederzeit bestehende Tierseuchenpotential Rechtsgüter von erheblichem Gewicht und höchstrangige Interessen der öffentlichen Sicherheit betroffen sind. Der deutsche Gesetzgeber räumt diesen beträchtlichen Stellenwert ein, vor dessen Bedeutung eine gewisse Wettbewerbsschranke in den geschilderten weiten Grenzen der GOT klar verhältnismäßig ist.

- **Verhandlungen um Abrechnung = Zeitverlust im Seuchenfall:**

Im übrigen belegen gerade Seuchenfälle den Bedarf an kalkulierbaren Gebühren. In Dänemark, Frankreich oder dem Vereinigten Königreich werden bisweilen erst nach Ausbruch einer Seuche mit dem Staat feste Preise (sic!) für den Einsatz vereinbart. Das zeigt einerseits, dass es ohne verlässliche Abrechnung eben doch nicht geht, zum anderen tritt eine unnötige Verzögerung ein, wenn erst im Ernstfall ad hoc Bedingungen ausgehandelt werden müssen. Die GOT hält demgegenüber für den Seuchenfall

⁵ Zur Debatte im Vereinigten Königreich etwa: „Although there are sufficient vets in total, there are concerns about whether there are enough large animal practitioners. The economics of farming is leading to less use of veterinary services and is further reducing the attractiveness of large animal practice. At the same time the government’s animal health and welfare and veterinary surveillance strategies appear to require a greater on-farm presence of veterinary surgeons.“ In: Phillip Lowe (Director of the Rural Economy and Land Use Programme of the UK Research Councils), „Unlocking Potential, A report on veterinary expertise in food animal production“, 2007, S. 13.

⁶ Statistisches Bundesamt 2012, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, vgl. etwa VetImpulse Nr. 2, 2013, S. 1 f.

rechtzeitig feste, vorab im Einvernehmen für sinnvoll befundene Regelungen bereit, zumal die zuständigen Behörden approbierte Tierärzte nach § 2 I Tierseuchengesetz zu hoheitlichen Tätigkeiten bei der Durchführung des Tierseuchengesetzes heranziehen können.

- **Gebührenordnung gewährleistet regelmäßige Fortbildung:**

Der wirtschaftliche Schutz, den die Eigenschaft der GOT als Mindestpreisverordnung gewährleistet, trägt zum hohen Qualitätsniveau tierärztlicher Leistungen in Deutschland bei. Die Vorstellung, dass Freiberufler sich grundsätzlich stärker auf die Inhalte ihrer qualitativ hochwertigen Arbeit konzentrieren sollen als auf die reine Gewinnerzielung, ist fest in der deutschen Gesellschaft verankert. Um die verlangte Qualität aufrechterhalten zu können, benötigt der Freiberufler ein Mindestmaß an Einnahmen, nicht zuletzt um Investitionen in moderne Geräte und qualifiziertes Personal zu ermöglichen. Zudem kennt Deutschland im EU-Vergleich besonders umfangreiche Fortbildungspflichten. Manche weniger regulierte Mitgliedsstaaten verlangen demgegenüber keine Pflichtfortbildungen, so weite Teile Skandinaviens⁷ oder Belgien oder Polen.⁸ Die deutsche Musterberufsordnung verpflichtet zu 20 jährlichen Fortbildungsstunden, bei Fachtierärzten gar zu 30 Stunden pro Jahr.

- **Marktkonzentration verursacht steigende Tierarztpreise:**

Nimmt man die schon erwähnte Marktkonzentration hinzu, die wie schon ausgeführt in den weniger regulierten Mitgliedsstaaten zu beobachten ist, besteht Grund zur Annahme, dass Tierarztpreise mittelfristig stark ansteigen könnten.

Auf einem Markt mit weniger Anbietern aber gleichbleibender oder steigender Nachfrage (aktuelle deutsche Heimtierstatistiken lassen auf nichts anderes schließen⁹) steigen die Preise geradezu zwangsläufig. Hinzu kommt das Problem, dass im Hinblick auf tierärztliche Spezialqualifikationen eine zusätzliche Angebotsverknappung zu befürchten wäre. Lange, je nach Art der Krankheiten kaum noch zumutbare Anfahrten sowie höhere Preise gefährden letztlich die notwendige medizinische Versorgung der betroffenen Tiere. Ungedeckelte Preise sind damit letztlich eine Gefahr für den in Deutschland mit Verfassungsrang ausgestatteten Tierschutz.¹⁰

Verschärfen dürfte sich das Problem in Notfällen. Nach der bekannten Methode der „Schlüsseldienste“ könnten Tierärzte in besonders dringenden Situationen unangemessen hohe Gebühren verlangen oder andernfalls sinnvolle Behandlungen verweigern, einfach weil es die Marktlage erlaubt.

Schon jetzt sind vereinzelte Missbrauchsfälle zu beobachten, in denen sich Tierärzte zu einem solchen Verhalten hinreißen lassen. Bei Wegfall der Gebührenobergrenzen steigt der Anreiz für solches Verhalten, während zugleich jede Sanktionsmöglichkeit entfällt. Die derzeitige deutsche Rechtslage mit GOT erlaubt nämlich den Tierärztekammern der Länder, adäquat regulatorisch einzugreifen, was nachweislich geschieht.¹¹

Ohne Gebührenordnung pendeln sich die Preise eben nicht automatisch auf einem verbraucherfreundlich niedrigen Niveau ein. Tatsächlich lässt sich immer wieder

⁷ Finnland, Norwegen, Schweden. Dänemark verpflichtet nur Fachtierärzte bzw. Tierärzte mit vergleichbarer Qualifikation zur Fortbildung.

⁸ Bostedt/Hebeler in: Deutsches Tierärzteblatt, 4/2009, S. 486.

⁹ Heimtierstatistik 2012: Studie des Zentralverbands Zoologischer Fachbetriebe Deutschlands e. V. (ZZF).

¹⁰ Art. 20 a Grundgesetz (GG).

¹¹ Dem bpt sind Beispielfälle aus Hamburg bekannt.

feststellen, dass sich Kunden aus dem weniger regulierten EU-Ausland überrascht über das verhältnismäßig moderate Preisniveau deutscher Kleintierpraxen zeigen. In Hamburg etwa siedeln sich regelmäßig französische oder britische Mitarbeiter von Airbus für zwei bis drei Jahre an, die sich entsprechend äußern.

- **Belegbarer Bedarf an vorhersehbaren Höchstpreisen:**

Im Hinblick auf ihre Funktion als Höchstpreisverordnung schafft die GOT durch ihre Obergrenzen (Dreifachsatz) also Transparenz, Rechtsfrieden und Sicherheit für die Kunden der Tierärzte. Sie erhalten einen fairen, vorhersehbaren Maximalsatz für tierärztliche Leistungen – auch im Notdienst. Dass ein öffentliches Bedürfnis daran besteht, beweist nicht zuletzt ein europäischer Vergleich des Markts für Tierkrankenversicherungen. Solche werden in Deutschland verhältnismäßig selten nachgefragt. Ganz anders in Mitgliedsstaaten, in denen die Tierarztgebühren mangels Gebührenordnung völlig unkalkulierbar sind. Im Vereinigten Königreich sind Tierkrankenversicherungen sehr gängig. Das belegt den Wunsch der Verbraucher/Tierbesitzer, sich mangels GOT durch andere Instrumente gegen zu hohe Preise abzusichern.

- **Schutz für Fundtiere:**

Tierärzte betreuen häufig verletzt gefundene Tiere, deren Eigentümer sich nicht feststellen lässt oder die herrenlos sind. Sie erfüllen damit eine ethische Pflicht im Sinne der Gesellschaft. Regelmäßig trifft nach deutschem Recht die letztendliche Kostentragungspflicht eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft (zum Beispiel die Gemeinde). Feste Preisobergrenzen schaffen Planungssicherheit für die öffentliche Hand und steigern die Bereitschaft, dem leidenden Geschöpf schnell und unkompliziert eine angemessene Versorgung zuteil werden zu lassen.

- **Sicherheit im Haftpflichtfall:**

Sind tierärztliche Leistungen Teil eines Haftpflichtfalls, schaffen verlässliche Preisobergrenzen Sicherheit für die Versicherungsunternehmen und leisten so letztlich auch durch berechenbare Tarife einen Beitrag zum Tierschutz.

- **Andere Regulierungsmethoden statt Gebührenordnung:**

Die mögliche Annahme der Kommission, der deutsche tierärztliche Markt könne ohne Gebührenordnung auskommen, ist nicht ohne weiteres belegbar. Zu bedenken ist beispielsweise, dass in den vermeintlich weniger regulierten Mitgliedsstaaten vielfach neue staatliche Reglementierungen Einzug halten. So hat Dänemark neuerdings ein System staatlich festgelegter Betreuungsintervalle für Schweinepraxen etabliert. Der Stundensatz bewegt sich um € 250. Damit ist letztlich ebenfalls eine staatliche Beeinflussung tierärztlicher Einnahmen verbunden.

Andere Reglementierungen setzen noch früher ein und betreffen gar den Zugang zum Tierarztberuf schlechthin. Während in Deutschland die nach Art. 12 GG grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit für den freien Zugang zum Tierarztstudium sorgt, beschränken etwa Frankreich oder das Vereinigte Königreich den Zugang zu den tierärztlichen Fakultäten. Auch aus Skandinavien sind ähnliche Fälle belegt. Von dort strömen dann viele Studierende an tierärztliche Ausbildungsstätten in Deutschland wie die Tierärztliche Hochschule in Hannover. Nicht wenige entschließen sich später, hier zu bleiben und zu praktizieren.

Es ist eben auch eine Form der Wettbewerbsbeschränkung, wenn von vornherein weniger Absolventen Zugang zu einem Markt bekommen.



bpt bundesverband praktizierender tierärzte e.v.

- **Kein verstärkter Wettbewerb in Grenznähe:**

Nimmt man mit der Kommission an, dass der Wettbewerb ohne Gebührenordnung zunähme, müsste grenzüberschreitendes Tätigwerden für deutsche Tierärzte attraktiv sein. Es sind indes nach Beobachtungen der deutschen Tierärztekammern keine verstärkten grenzüberschreitenden Aktivitäten zu beobachten. Indes hindert die deutsche Gebührenordnung ausländische Tierärzte nicht daran, in Deutschland tierärztlich tätig zu werden. Den Beleg für einen Zusammenhang zwischen dem Verzicht auf Gebührenordnungen und zunehmenden Wettbewerb und mehr Wirtschaftswachstum müsste die Kommission nach alldem ihrerseits erbringen.

Im Gegenteil: Nach Erfahrung von Tierarztkollegen, die etwa an der französischen Grenze leben, orientiert man sich in Frankreich regelmäßig gern an den Sätzen der deutschen GOT, da bisweilen eine gewisse Hilflosigkeit bei der Preiskalkulation zu bestehen scheint. Ähnliche Tendenzen bestehen in anderen Mitgliedsstaaten, ein belgischer Tierarzt hat sich sogar öffentlich in diesem Sinne lobend über das deutsche System geäußert.¹²

Die Preise in anderen Mitgliedsstaaten sind also keineswegs stets betriebswirtschaftlich hergeleitet und Ergebnis eines vermeintlich wettbewerbsfreundlicheren Umfelds.

Fazit

So wünschenswert wettbewerbsfördernde Deregulierung bei zahlreichen Dienstleistungen sein mag: Mit Blick auf medizinische Dienstleistungen ist ein ordnender Rechtsrahmen unerlässlich. Der zielgerichtete Einsatz der tiermedizinischen Ressourcen ist, nicht zuletzt mit Blick auf Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz, ein gesellschaftliches Anliegen von höchstem Rang. Ausreichende Versorgungsdichte, ein gesichertes gleichartig hohes Qualitätsniveau und der allgemeine Zugang zu tierärztlichen Leistungen erlauben auf diesem Gebiet keine maßlose Feilscherei um Preise.

Nach alldem erscheint es geradezu unverständlich, dass sich nicht mehr Mitgliedsstaaten am deutschen System der GOT orientieren, das eine nachahmenswerte Balance von marktgerechter Kalkulationsbreite und Schutz vor Preiswildwuchs nach unten und oben schafft, zumal das Zustandekommen der Verordnung zugleich einen vorbildlichen Ausgleich vielfältiger gesellschaftlicher Interessen gewährleistet.

Darüber, warum andere dieses bewährte Modell nicht als Vorlage nutzen, vermag man nur zu spekulieren: Möglicherweise erscheint gerade das auf Konsens und Interessenausgleich angelegte komplexe Verfahren bei der Verordnungsgebung zu aufwendig.

¹² Vet Impulse, Ausgabe 13 vom 1.7.2010.