Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf
Telefon 0211-13067-111
Telefax 0211-13067-150
E-Mail boekamp@ikbaunrw.de
www.ikbaunrw.de

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

Präsident

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2288

A06, A18

Stellungnahme

der

Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum Antrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP

„Freie Berufe unterstützen: Qualität, Qualifikation, Verbraucherschutz und Transparenz stärken, EU Dienstleistungspaket begleiten"

- Drucksache 17/7909 -

Die Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen vertritt auf der Grundlage des Baukammergesetzes in der Fassung vom 9. Dezember 2008 in der Organisationsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts die berufspolitischen Interessen der im Bauwesen tätigen rund 11.000 Ingenieur*innen in Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus erfüllt sie auf gesetzlicher Grundlage Aufgaben der mittelbaren Landesverwaltung und untersteht insoweit der Aufsicht durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

I. Zur Intention und beschriebenen Ausgangslage des Antrags

Die Ingenieurkammer-Bau begrüßt die parlamentarische Initiative der regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP zur Unterstützung der Freien Berufe außerordentlich.

Der **Antrag** stellt aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau ein **positives Bekenntnis zu einer nachhaltigen Stärkung der Freien Berufe** in Nordrhein-Westfalen aus der Mitte des Parlaments dar. Die Beschlussfassung des Antrags ist dazu geeignet, dem im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 grundgelegten Anspruch der Koalitionspartner einer nachhaltigen Stärkung der Freien Berufe Auftrieb zu verleihen.

Bereits im Koalitionsvertrag steht ausformuliert, dass *„Christdemokraten und Freie Demokraten [...] an der Seite der Freien Berufe in Nordrhein-Westfalen [stehen]"*.[1] Die Freien Berufe werden darüber hinaus sehr zutreffend als *„Dienstleister im öffentlichen Interesse"* gewürdigt. Aus dieser wertschätzenden Einordnung der Freien Berufe in die wirtschaftlichen und föderalen Strukturen des Landes wird ein **übergeordnetes Interesse der Regierungspolitik abgeleitet, *„die Freien Berufe in unserem Land zu stärken"***[2] und einer *„Aufweichung der berufsständischen Selbstverwaltungsstrukturen und berufsständischen Versorgungswerke"* ebenso entgegenzutreten, wie einer Absenkung der qualitätsvollen Ausbildungsstandards im Interesse der allgemeinwohlbezogenen Dienstleistungserbringung durch die Freien Berufe in Nordrhein-Westfalen.[3]
Besonders erfreulich und wünschenswert aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau wäre es im Interesse aller Freien Berufe indes, wenn es mit dem vorliegenden Antrag gelänge ***„die interdisziplinäre Forschung***

[1] Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, S. 42. (https://www.cdu-nrw.de/koalitionsvertrag-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022 - 26.02.2020)
[2] Ebd.
[3] Vgl. ebd.

zu den Freien Berufen besser [zu] koordinieren und systematisch weiterzuentwickeln"[4]. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass hinsichtlich einer systematischen Erforschung zwischenzeitlich ein **erster wichtiger Schritt** eingeleitet worden ist, der gerade im Kontext des vorliegenden Antrags Beachtung verdient. Anfang 2019 starteten vom Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen **(MWIDE) geförderte und vom Europäischen Zentrum für Freie Berufe unter dem Dach der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln durchgeführte Forschungen zur Analyse des zukünftigen Regulierungsrahmens für freiberufliche Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit dem Verband der Freien Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V.** Der interdisziplinäre Charakter der hieraus zu erwartenden Studie zielt insbesondere darauf ab, Leitlinien für eine zukunftsgerichtete Regulierung der Freien Berufe zu entwickeln.[5] Die Ingenieurkammer-Bau unterstützt als Mitglied und im Zusammenwirken mit dem Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. die Durchführung der Studie.

Die wissenschaftlich-empirische **Erforschung der Freien Berufe**, ihrer Leistungen, der ihnen zugrundeliegenden erforderlichen regulativen Grundlagen und ihre Bedeutung im Gefüge unserer demokratischen Grundordnung und sozialen Marktwirtschaft sind **dringend geboten.**
Der Antrag zeigt dies exemplarisch auf: Der Stellenwert der systemstabilisierend und staatsentlastend wirkenden berufsständischen Selbstverwaltung wird ebenso zutreffend beschrieben, wie die davon ausgehende Sicherung qualitativ hochwertiger, flächendeckender (geistig-schöpferischer/kreativer/sozialer) Dienstleistungen auf gesetzlicher Grundlage durch ihre Berufsträger.
Ebenso wird in der Schilderung der Ausgangslage richtig beschrieben, dass insbesondere die **berufsständischen Kammern** trotz dieser Funktionen fortgesetzt **im Fokus deregulativer Bestrebungen der EU-Kommission** stehen und insoweit *„das bewährte Prinzip der Selbstkontrolle der Wirtschaft und das damit verbundene Kammerwesen [...] unter Druck geraten.*[6]
Vor diesem Hintergrund sind die im Forderungskatalog der Antragsteller unter den Aufzählungszeichen 5 und 6 aufgelisteten, allgemein auf die Freien Berufe bezogenen Forderungen in zweifacher Hinsicht von Bedeutung:

---

[4] Ebd.
[5] http://www.euzfb.uni-koeln.de/18213.html (Stand: Februar 2019) - 26.02.2020.
[6] Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP im Landtag von Nordrhein-Westfalen: Freie Berufe unterstützen: Qualität, Qualifikation, Verbraucherschutz und Transparenz stärken, EU-Dienstleistungspaket begleiten, Drucksache 17/7909, 19.11.2019, S. 2.

1. Wissenschaftliche Forschung zu Freien Berufen als Grundlage europäischer Binnenmarktpolitik stärken

Zum einen gelangt darin zum Ausdruck, dass es auf der Ebene der **EU-Institutionen offensichtlich kein hinreichend differenzierendes Verständnis der** im EU-Vergleich national unterschiedlich organisierten **Funktions- und Wirkungsweisen freiberuflicher Strukturen** gibt.

Daher werden die berufsständischen Organisationsformen in ihrer Bedeutung für die Sicherung der Verfügbarkeit und Qualität freiberuflicher Dienstleistungen verkannt. Ihre Betrachtung erfolgt ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des gemeinsamen Binnenmarkts und mithin darauf, in wieweit nationale Reglementierungen dazu geeignet sind, die Wettbewerbsfreiheit und das Grundrecht auf Freizügigkeit zu behindern. Beispielhaft lässt sich dies entlang der jährlichen länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des jeweiligen europäischen Semesters gut aufzeigen:

Die für Deutschland seitens der EU-Kommission herausgegebenen Länder-Berichte für die Jahre 2015 bis 2020 belegen auf prinzipiell unveränderter empirischer Grundlage alljährlich, dass seitens der Kommission ein besonderer Reformbedarf hinsichtlich des Marktzugangs im Bereich der regulierten Berufe in Deutschland gesehen wird. So beschreibt der EU-Länderbericht für Deutschland 2016, dass berufsbezogene Reglementierungen im Dienstleistungssektor 33% der Erwerbsbevölkerung beträfen. Damit belege die Bundesrepublik eine Spitzenposition unter den EU-Ländern, in deren Schnitt rund 21% der Erwerbsbevölkerung in reglementierten Dienstleistungsberufen arbeiteten. In der Folge seien erhebliche positive Effekte dann zu erwarten, wenn Änderungen des Rechtsrahmens im Hinblick auf den erleichterten Zugang zu diesen Berufen und den damit verbundenen Dienstleistungsteilmärkten vorgenommen würden. Allerdings fehle es der Bundesrepublik an Reformwillen, hier Änderungen herbeizuführen.[7] In den folgejährlichen Berichten wird dann bis einschließlich 2020 nahezu unverändert darauf verwiesen, dass es keine diesbezüglichen Fortschritte in Deutschland gebe.[8]

Bemerkenswert ist, dass die **wesentlichen Parameter**, die seitens **der EU-Kommission** bislang als Gradmesser für die wettbewerbsbehindernde Wirkung reglementierter Berufe angelegt werden, **nicht** dazu **geeignet** sind, im Vergleich der EU-Länder deren jeweilige **Spezifika zu berücksichtigen**. Dies hat eine Analyse für das ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft im Jahre 2017 ergeben. Am Beispiel des Architektenberufs (in den wesentlichen Punkten vergleichbar mit den Anforderungen an im Bauwesen tätige IngenieurInnen) stellten die Wissenschaftler fest, dass die hauptsächlich herangezoge-

---

[7] Europäische Kommission (Hg.): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Brüssel 2016, S. 62. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr2016_germany_de.pdf - 26.02.2020)

[8] Alle in Bezug genommenen Länderberichte unter https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-reports_de - 26.02.2020.

nen Indikatoren für die Bewertung von Regulierungsansätzen, nämlich OECD-Regulierungsindex und flankierend hierzu Unternehmensgröße und Betriebsüberschuss allenfalls dazu geeignet seien, den *„Ist-Zustand der verwendeten Regulierungsinstrumente nur verzerrt ab[zubilden] und daher [...] keine systematischen Rückschlüsse auf den möglichen Reformbedarf"* zulassen.[9] Darüber hinaus kommt die Analyse auf der Grundlage der unterschiedlichen Regulierungsrahmen innerhalb der ehemaligen EU-15-Staaten[10] zu dem Ergebnis:

„Auch wenn die Länder zum Schutz der Nachfrageseite sehr unterschiedliche Instrumente anwenden, liegen de facto überall vergleichbaren Marktzugangsregeln für Architekten [und IngenieurInnen) vor: In allen Ländern führen die faktischen Gegebenheiten dazu, dass Architekten [und IngenieurInnen] für die Berufsausübung sowohl über eine Hochschulausbildung als auch einen Versicherungsschutz infolge der überall bestehenden Haftungsregeln verfügen müssen."[11]

Und weiter heißt es resümierend:

„In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich unterschiedliche [...] Institutionen für Architektenleistungen [und Ingenieurleistungen] in Form von unmittelbarer oder mittelbarer staatlicher Kontrolle [= Kammern], gesetzlichen Vorgaben oder allgemein akzeptierten Ausgestaltungsregeln von Verträgen herausgebildet. Mit den von der Europäischen Kommission in die Debatte eingebrachten Kennzahlen und Indikatoren lässt sich allerdings kein eindeutig vorzugswürdiger Regulierungsansatz als Vorlage für eine weitere Harmonisierung identifizieren... Unstrittig erscheint die Feststellung, dass die jeweiligen Regulierungsansätze aller Mitgliedstaaten grundsätzlich geeignet sind, einen Mindeststandard hinsichtlich der Sicherheit von Gebäuden zu gewährleisten."[12]

Besonders erwähnenswert ist im Kontext der Analyse außerdem, das mit Blick auf die Preisentwicklung bei Architektur- und Ingenieurleistungen kaum Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten mit und ohne Kammersystem festgestellt werden konnten. Die Wissenschaftler schlussfolgerten hieraus *„ein erstes*

---

[9] Arentz, Oliver; Recker, Clemens: Reglementierte Berufe: Wettbewerbsindikatoren der EU-Kommission auf dem Prüfstand. das Beispiel des Architektenberufs. In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 11, 2017, S. 817-823, S. 823. (https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2017/heft/11/beitrag/reglementierte-berufe-wettbewerbsindikatoren-der-eu-kommission-auf-dem-pruefstand.html - 24.02.2020)

[10] Die Beschränkung auf die ehemaligen EU-15-Staaten erfolgte u.a. vor dem Hintergrund der für die Analyse relevanten sehr unterschiedlichen Entwicklung der Inflation nach der EU-Osterweiterung in den neuen Mitgliedstaaten.

[11] Arentz/Recker, a.a.O., S. 822.

[12] Ebd.

Indiz dafür, dass möglicherweise keine ausgeprägten Wettbewerbsunterschiede zwischen diesen verschiedenen Regulierungsansätzen bestehen."[13]

Die Ergebnisse sind nicht nur in der Sache aufschlussreich, sondern belegen, wie wichtig wissenschaftliche Untersuchungen für ein besseres Verständnis der Freien Berufe und für ihre zukünftige Weiterentwicklung im nationalen und europäischen Rahmen sind.

2. Freie Berufe auf allen politischen Ebenen aktiv unterstützen

Zum anderen verstärkt die weiterhin im Antrag erhobene Forderung, die Landesregierung möge entlang möglicher Best-Practice-Modelle das System der Freiberuflichkeit als ein geeignetes Modell für andere EU-Mitgliedsstaaten bewerben, den Eindruck, dass sich auch im politischen Bereich ein Problembewusstsein dafür entwickelt, dass es den Freien Berufen entgegen ihrer faktischen Bedeutung bislang an ausreichendem politischen Rückhalt insbesondere auf der EU-Ebene fehlt. Mit dem Antrag tritt zu Tage, dass auch **auf der politischen Ebene die Freien Berufe nicht dieselbe Aufmerksamkeit genießen, wie andere Berufsgruppen in Industrie oder Handwerk**. Darauf lässt sich auch anhand der oben geschilderten Forschungsdesiderate verweisen.

Abseits der Frage, ob das deutsche Beispiel der Freien Berufe zum „Roll-Model" für andere europäische Staaten taugt, scheint es im ersten Schritt doch wesentlich zu sein, dass die Freien Berufe auf der nationalen Ebene ausreichende Unterstützung im Bemühen um Selbstbehauptung gegenüber stark in die Strukturen der berufsständischen Selbstverwaltung der Freien Berufe eingreifenden Regelungsbestrebungen der EU-Kommission erfahren. Dies wird in dem **Antrag** unter Hinweis auf die vom Bundestag 2017 vorgebrachte Subsidiaritätsrüge gegenüber der EU-Kommission zwar anformuliert, **bleibt** an dieser Stelle aber deutlich **hinter der bereits eingetretenen Entwicklung zurück.**
Ergänzend zum Antrag ist daher an dieser Stelle festzuhalten, dass nicht nur der Deutsche Bundestag 2017 eine **Subsidiaritätsrüge gegenüber der Europäischen Kommission Kontext des EU-Dienstleistungspakets 2017** beschlossen hat, sondern auch die Länderkammer. Insbesondere wegen des darin enthaltenen Richtlinienvorschlags der EU-Kommission für neue, strengere Vorab-Notifizierungsregeln, die sich auf den Erlass nationaler Berufsreglementierungen im Bereich der Freien Berufe richteten.[14] Der damalige Staatssekretär für Europa und Medien, Herr Dr. Jan Marc Eumann,

---

[13] Ebd., S. 823.
[14] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Ver-

erläuterte den Abgeordneten des Ausschusses die Zustimmung Nordrhein-Westfalens zur Subsidiaritätsrüge des Bundesrates[15], nachdem sich aus der Diskussion im Ausschuss die Feststellung ergeben hatte, dass anders als Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Sachsen die Möglichkeit zur eigenständigen Subsidiaritätsrüge nicht genutzt worden war, da eine Befassung des Ausschusses mit dem Richtlinienthema erst nach Ablauf der Rügefrist erfolgte.[16]

Inhaltlich bezog sich die Subsidiaritätsrüge des Bundesrats auf den mit den Richtlinienvorschlag verbundenen *„erheblichen Eingriff in nationale Hoheitsrechte und in die nationalen Gesetzgebungskompetenzen"*. Danach sei der Grundsatz der Subsidiarität verletzt, der vorgesehene Richtlinienentwurf unverhältnismäßig und nicht durch die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gedeckt. Insgesamt stelle *„der Richtlinienentwurf einen wesensverändernden Eingriff in das vertraglich geordnete Verhältnis der europäischen Institutionen untereinander"* dar, insbesondere durch den *„präventiven Prüfvorbehalt der Kommission"* mit Blick auf nationalstaatliche neue Regeln zur Berufsreglementierung, der an die Seite des bislang geltenden nachlaufenden Normkontrolle im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahren bis hin zu einer Klage der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) treten sollte, veranlassten den Bundesrat zu der Feststellung, dies führe zu einer *„faktischen Beweislastumkehr zulasten des Mitgliedsstaates"*. Angesichts des bereits bestehenden Instruments des Vertragsverletzungsverfahrens sei der vorgesehene Prüfvorbehalt unverhältnismäßig. Ebenfalls gerügt wurde die vorgesehene Regelung, weil nicht nur neue Reglementierungsregeln auf ihre Angemessenheit hin geprüft und diesbezügliche aufwändige Nachweise geführt werden sollte, sondern auch auf die Wechselwirkung mit anderen Reglementierungsvorschriften hin untersucht werden sollten. Insgesamt resultiere aus dem Richtlinienvorschlag für den Fall der Umsetzung ein Notifizierungsverfahren, welches *„... zu einer kaum kalkulierbaren Verzögerung von Rechtsverfahren führen ..."*[17] könne.

---

ordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems, COM(2016) 821 final. (https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/COM-2016-821-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF - 24.02.2020)

[15] Die Abgeordneten des Landtags von Nordrhein-Westfalen, insbesondere des Ausschusses für Europa und Eine Welt debattierten den Richtlinienvorschlag in ihrer Sitzung vom 24.03.2017 unter TOP 2 der Tagesordnung im Zusammenhang mit dem sogenannten EU-Dienstleistungspaket 2017 der Europäischen Kommission. Nachlaufend zur Sitzung wurden sie durch den damaligen Staatssekretär Dr. Marc Jan Eumann am 7. April 2017 über die ablehnende Beschlussfassung des Bundesrats durch entsprechende Übersendung unter der Drucksachennummer 16/4972 in Kenntnis gesetzt.

[16] Vgl. Landtag von Nordrhein-Westfalen: Ausschuss für Europa und Eine Welt. 50. Sitzung (öffentlich, am 24.03.2017. Ausschussprotokoll APr 16/16/1652, S. 18-20. (https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA16%2F1652|1|2&Id=MMA16%2F1652|18|20 – 24.02.2020)

[17] Ebd., S. 1ff.

Insgesamt schlossen sich neun weitere EU-Mitgliedsstaaten der Subsidiaritätsrüge an, mit der Folge, dass der Richtlinienvorschlag überarbeitet wurde.

Das Ergebnis dieser Überarbeitung ist die nun mehr in Kraft getretene **Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**. Artikel 13 der Richtlinie schreibt den Mitgliedsstaaten vor, die zu ihrer Einhaltung erforderliche Rechtsakte bis zum 30. Juli 2020 umzusetzen und die Kommission hiervon zu unterrichten.[18]
Die Richtlinie verpflichtet die Staaten, **trotz** der in der **Subsidiaritätsrüge** geäußerten Bedenken unter Umkehr der Beweislast zulasten der Mitgliedsstaaten, zum Nachweis der Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit.[19] Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus dazu verpflichtet, die Verhältnismäßigkeitsprüfung jeweils objektiv und unabhängig durchzuführen beziehungsweise von fachlich geeigneten Stellen durchführen zu lassen. Das gilt ebenso für Berufsorganisationen, denen entsprechende Befugnisse zum Erlass von Berufsreglementierungen direkt übertragen worden sind.[20] Die in Artikel 4 so statuierte Verpflichtung zur Durchführung dieser Ex-ante-Prüfung neuer Maßnahmen und Überwachung wird in den Vorschriften des Artikels 7 (Verhältnismäßigkeit) konkretisiert. Die Prüfung bezieht sich sowohl auf neue Reglementierungen als auch auf die Änderung bestehender sowie eine Vorabprüfung der Kombinationswirkung mit anderen bestehenden reglementierenden Regelungen – wie oben beschrieben einer mit Blick auf die Dauer möglicher Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Subsidiaritätsrüge 2017 stark kritisierten Forderung des seinerzeitigen Richtlinienvorschlags. Ergänzt wird der insgesamt je nach Geltungsumfang der vorgesehenen neuen oder zu ändernden Reglementierungsregel durch eine spezifische Angemessenheitsprüfung zu einem rund 30 Prüferfordernisse umfassenden Katalog.[21] Darüber hinaus sieht Artikel 8 der Richtlinie ein öffentliches Beteiligungsverfahren vor, in dem die Mitgliedstaaten die geplante Einführung neuer oder die Änderungsabsichten bestehender Reglementierungen *„...Bürgern, Dienstleistungsempfängern und Interessenträgern, auch solchen, die keine Angehörigen des betroffenen Berufs sind, auf geeignete Weise Informationen zur Verfügung [stellen]..."*[22], mit Gelegenheit zur Stellungnahme beziehungsweise sie führen öffentliche Konsultationen durch. Gemäß Artikel 11 werden die als verhältnismäßig betrachteten Vorschriften einschließlich der Beurteilungsgründe in die

[18] Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, in: ABl. L 173 vom 09.07.2018, S. 33. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0958&from=DE – 24.02.2020)
[19] Vgl. ebd., Erwägungsgrund 13, S. 26.
[20] Vgl. ebd., Artikel 4, S. 30.
[21] Vgl. ebd., S. 31ff.
[22] Ebd., S. 33.

Datenbank für reglementierte Berufe bei der Kommission eingegeben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und für weitere Stellungnahmen zur Verfügung gestellt, die in die Bewertung durch die Kommission einfließen.[23]

Bislang hat sich der Landtag mit der Richtlinie (EU) 2018/958 nicht befasst. Der vorliegende Antrag spricht lediglich davon, dass *„die EU-Kommission ihr Vorhaben derzeit offiziell noch nicht aufgegeben habe"*[24]. Diese Annahme ist insoweit irrig, als das mit der vorliegenden Richtlinie, trotz Änderungen gegenüber dem zurückgenommenen Entwurf der *„befürchtete Eingriff in die Kompetenzordnung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten"*[25] eingetreten ist, zumindest aber die Wahrung der Subsidiaritätsrechte an dieser Stelle massiv erschwert worden ist.

Das zuständige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat mit der Vorlage 17/2992 gemäß Vereinbarung zwischen Landtag und der Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung mit Datum vom 31. Januar 2020 dem Parlament den **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen - VHMPG NRW)** zur Verfügung gestellt. Darin ist zwar ausdrücklich vorgesehen, dass ausschließlich eine **1:1-Umsetzung der Richtlinie** durch das Gesetz erfolgen. Gleichwohl wird darauf verwiesen, dass eine Umsetzung der europäischen Richtlinie zwingend ist. Weder ist aufgrund der nicht begrenzten Laufzeit der Richtlinie eine Befristung des Umsetzungsgesetzes vorgesehen, noch wird es eine Evaluierung der Vorschriften durch das Land geben, da dies hinsichtlich der Richtlinie selbst in die Zuständigkeit der EU-Kommission fällt.[26]

Da Umsetzungsgesetz und Richtlinie sich auf die reglementierten Berufe im Regelungsbereich der Richtlinie (EG) 2005/36 (Berufsanerkennungsrichtlinie) beziehen, sind die **Freien Berufe und ihre Selbstverwaltungsorganisationen weitestgehend erfasst**. Mit Artikel 4 der Richtlinie (EU)2018/958, der die Ex-ante-Prüfung für *„...die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken..."*[27] vorsieht, ist auch **von einem tatsächlichen weitreichenden Eingriff in die berufständische Selbstverwaltung auszugehen**, der die Kammern der Freien Berufe in besonderer Weise betrifft und zu einem **beträchtlichen verwaltungstechnischen Mehraufwand** konfrontieren wird. Dies **läuft**

---

[23] Vgl. ebd.
[24] Antrag „Freie Berufe unterstützen", Drucksache 17/909, S. 2.
[25] Ebd.
[26] Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Entwurf eines Ger4setzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen – Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung, Vorlage 17/2992, S. 2.
[27] Richtlinie (EU) 2018/958 a.a.O., S. 30.

jeder Absicht der Landesregierung, mittels **der Entfesselungsoffensive die Vorschriftenlast einzudämmen, faktisch zuwider**.

In einer ersten Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung hat die **Ingenieurkammer-Bau** auf der Grundlage eines entsprechenden Rechtsgutachtens jedoch ihre **Position** deutlich gemacht, dass sie **vom Anwendungsbereich des geplanten Gesetzes nicht erfasst** wird. Während in den weit überwiegenden kammerangehörigen Freien Berufen die Berechtigung zur Berufsausübung unmittelbar mit der Kammermitgliedschaft über eine geschützte Berufsbezeichnung verbunden ist, besteht die Mitgliedschaft für den größten Teil der kammerangehörigen im Bauwesen tätigen Ingenieur*innen allein auf freiwilliger Grundlage. Darüber hinaus ist die **Ausübung ingenieurspezifischer Tätigkeiten nicht an das Führen einer geschützten Berufsbezeichnung und größtenteils nicht an die Mitgliedschaft in der Ingenieurkammer-Bau gebunden**. Dies hat der Europäische Gerichtshof spiegelbildlich bestätigt, indem er auf die fehlende Kohärenz der Ausübung planerischer Tätigkeiten hingewiesen hat (ECLI:EU:C:2019:562).
Die geschützte Berufsbezeichnung „Ingenieurin / Ingenieur" fällt in den Anwendungsbereich der Berufsanerkennungsrichtlinie (BARL), damit auch in den Anwendungsbereich der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie und damit auch in den Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes (VHMPG NRW). **Für das die geschützte Berufsbezeichnung enthaltende Ingenieurgesetz NRW ist die Ingenieurkammer-Bau NRW jedoch nicht der zuständige Normgeber** und insoweit nicht vom Anwendungsbereich des VHMPG NRW erfasst. **Die geschützte Berufsbezeichnung „Beratende Ingenieurin / Beratender Ingenieur" ist hingegen im Baukammerngesetz NRW geregelt, für das die Ingenieurkammer-Bau jedoch ebenfalls nicht der zuständige Normgeber ist** und insoweit nicht vom Anwendungsbereich des VHMPG NRW erfasst wird.
Soweit die Ingenieurkammer-Bau selbst auf gesetzlicher Grundlage als Normgeber tätig wird (wie z.B. mit der Regelung der Verfahrensordnung für die Bestellung von gerichtlichen Sachverständigen), betrifft dies weder geschützte Berufsbezeichnungen noch Berufe im Anwendungsbereich der BARL. Wie auch das Gutachten bestätigt, unterfallen **Tätigkeiten wie zum Beispiel die des bauvorlageberechtigten Entwurfsverfassers und in gleicher Weise diejenige qualifiziert Tragwerksplanender sowie öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger allein dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie**. Sie unterfallen jedoch **nicht dem Anwendungsbereich der BARL, damit nicht der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie und** damit auch **nicht dem VHMPG NRW**.

II. Qualität, Qualifikation und Verbraucherschutz freiberuflicher Dienstleistungen stärken

Der Antrag verweist darauf, dass es neben geeigneten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Freien Berufe auch geeigneter, hochqualifizierter Fachkräfte bedarf, um langfristig die hohe Qualität der freiberuflichen Dienstleistungen und damit verbunden in besonderer Weise des Bauherren-, Klienten-, Mandanten-, Patienten- beziehungsweise Verbraucherschutzes absichern zu können. Zu Recht werden in diesem Zusammenhang das *„...weltweit vorbildliche deutsche duale Ausbildungssystem sowie die zahlreichen und vielfältigen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten..."*[28] angesprochen. Grundlage dafür, dass diese Ausbildungsplätze und die mit freiberuflichen Dienstleistungen verbundenen Serviceleistungen dauerhaft angeboten werden können, sind richtige Rahmenbedingungen für die **qualitätvolle Ausbildung der Freiberufler** selbst, denen **in aller Regel eine akademische Ausbildung** zugrunde liegt. Insoweit verdient auch die grundständige akademische Ausbildung **Berücksichtigung im Antrag** der Koalitionsfraktionen. Diese mündet im Fall der Freien Berufe häufig in eine Selbständigkeit. Die besondere Förderungswürdigkeit wird von der Landesregierung erkannt und im Medizinbereich etwa durch Angebote im Bereich der landärztlichen Versorgung oder durch Gründungsförderung anderer Freier Berufe, etwa durch die NRW.BANK flankiert.

Aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau muss sich dies aber auch in einer Sicherung der hohen Standards in der Ingenieurausbildung widerspiegeln. Hier wird es absehbar zu einer Novelle des Ingenieurgesetzes kommen. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die bereits 2018 erfolgte Novellierung des Musteringenieur(kammer)gesetzes durch entsprechenden Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz (MIngG 2018). Das Mustergesetz sieht vor, dass *„neben dem Erfordernis eines technisch-naturwissenschaftlichen Studiums als weitere Voraussetzung für die Führung der Berufsbezeichnung „Ingenieurin/Ingenieur" ein Mindestanteil an Studieninhalten in den MINT-Fächern derart gesetzlich festgeschrieben werden soll, dass MINT-Fächer den überwiegenden Teil des Studiums ausmachen müssen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn mehr als 50 Prozent der Studieninhalte diesen Fächern zuzuordnen sind."*[29]

Die Ingenieurkammer-Bau hält den so festgesetzten MINT-Anteil im Kontext einer qualitätvollen Ausbildung zumindest für den Baubereich gemessen an den Herausforderungen, die an heutiges Bauen gestellt werden, für nicht hinreichend und strebt die **Verankerung eines 70-prozentigen MINT-**

---

[28] Antrag „Freie Berufe unterstützen", Drucksache 17/909, S. 1.

[29] Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 27./28. Juni 2018 am Bostalsee. Punkt 4.3 der Tagesordnung: Ingenieurgesetze der Länder, S. 1.
(https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/18-06-27-28-WMK/18-06-27-28-beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 – 24.02.2020).

Anteils im Ingenieurgesetz für Nordrhein-Westfalen an, um langfristig eine dem Gedanken der baulichen Gefahrenabwehr verpflichtete, wettbewerbsfähige und am Bauherrnschutz orientierte grundständige Ausbildung gewährleistet zu sehen. Die Kammer wird daher im Rahmen der Novellierung entsprechend geeignete Vorschläge für eine Aufwertung des Ingenieurgesetzes an diese Stelle unterbreiten und wirbt bereits heute um diesbezügliche Unterstützung. Dies steht nicht nur in Übereinstimmung mit der in diesem Antrag formulierten Notwendigkeit, die Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der Freien Berufe aufrecht zu erhalten, sondern auch mit Blick auf die im Antrag in Bezug genommene Befürchtung *„potentiell kontraproduktiver Absenkungen der Anforderungen an Berufsbefähigungen sowie an die geltenden Ausbildungs- und Qualitätsniveaus"*[30] aus März 2017.

III. Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen als Instrument der Qualitätssicherung erhalten und weiterentwickeln

Der Antrag stellt das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (**EuGH**) zutreffend dar. Dieser **hat festgestellt, dass die Bundesrepublik gegen die Pflicht zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie verstoßen hat**, indem sie die Mindest- und Höchstsätze nach der Honorarordnung als verbindlich beibehalten hat.

Grundlegend für das Urteil war die seitens des Gerichts **festgestellte Inkohärenz zwischen der Verbindlichkeit von Höchst- und Mindestpreisen und der Unverbindlichkeit von qualitativen Mindestanforderungen an planende Personen**. So dürfe jedermann Planungen erstellen und müsse hierfür auch zumindest den Mindestsatz abrechnen; die Verpflichtung auf den Mindestsatz beeinflusse jedoch nicht die Qualifikation der Leistungserbringer. Demnach fehlte es dem Gericht an einem Tätigkeitsvorbehalt bzw. der Definition von Planungsleistungen als Vorbehaltsaufgaben für entsprechend Qualifizierte.

Damit widersprachen die Richter ausdrücklich der EU-Kommission und dem Generalanwalt, die einen **Zusammenhang zwischen Preis und Qualität** grundsätzlich in Abrede gestellt hatte und im Rahmen der Klage damit argumentiert hatte, dass die Preisbindung in Deutschland den Markteintritt ausländischer EU-Mitbewerber behindere und dem Verbraucher den günstigeren Bezug von Planungsleistungen vorenthalte. Demgegenüber konnte die Bundesrepublik auf der Grundlage entsprechender Untersuchungen den Zusammenhang zwischen der Erbringung qualitativ hoher Planungsleistungen und der Abrechnung zu HOAI-Preisen anhand einer signifikant höheren Schadenshäufigkeit planungsbedingter Baumängel hinreichend nachweisen.

---

[30] Antrag „Freie Berufe unterstützen", Drucksache 17/909, S. 2.

Ausgehend vom Urteil und seinen Begründungszusammenhängen geht es nun darum, die festgestellte **Inkohärenz** zu **beseitigen** und vor dem Hintergrund der prinzipiellen Eignung von geregelten Honorar-sätzen ein Modell zu erarbeiten, auf dessen Grundlage **EU-Rechtskonformität** erreicht werden kann.
Mit Blick auf die vorangestellten Ausführungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfungsrichtlinie und ihrer Umsetzung in Landesrecht kommt mittel- und langfristig eine auch weiterhin in nationaler Gesetzgebungshoheit liegende Etablierung eines Berufsrechts für Architekt*innen und Ingen*ieurinnen in Betracht. Dies wird jedoch durch die Richtlinie in der beschriebenen Weise erheblich erschwert.

Kurzfristig strebt das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) eine Anpassung der HOAI an. Im Auftrag der Länderkammern der Ingenieur*innen und Architekt*innen vertreten die Bundesingenieurkammer (BIngK) und Bundesarchitektenkammer (BAK) zusammen mit dem Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO) die Auffassung, die bisherige Verbindlichkeit der Höchst- und Mindestsätze durch ein **Regelsatzmodell** zu ersetzen, das auf den bisherigen Mittelsätzen basiert. Analog der Regelung für Steuerberatende in § 4 StBVV kann individualvertraglich vereinbart in einem angemessenen Rahmen von diesem Regelsatz abgewichen werden. In den Anwendungsbereich des Regelsatzes sind die bereits seit 2009 nicht mehr verbindlichen Beratungsleistungen (Anlage 1) **zurückzuführen**. Der damalige Ansatz, durch das Herauslösen dieser Leistungen die Vereinbarkeit mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie sicherzustellen, hat weder dieses Ziel nicht erreicht noch zur Transparenz der Honorarordnung beigetragen. Um dies zukünftig zu erreichen, sind auch bislang nicht erfasste planerische Grundleistungen sind im Sinne des Verbraucherschutzes und der Kostentransparenz zu **ergänzen**. Entsprechend wäre es wünschenswert, wenn der Forderungskatalog des Antrags in dieser Weise ergänzt würde.

IV. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Freien Berufe und ihre berufsständischen Selbstverwaltungsorganisationen (Kammern) auch im Vergleich mit den Organisationsformen Freier Berufe in den EU-Mitgliedstaaten empirisch belegt gleichwertig sind. Gleichwohl bedarf es, wie aufgezeigt, fortgesetzt systematischer Forschung zur Bedeutung der Freien Berufe für Gesellschaft und Wirtschaft in vergleichender europäischer Perspektiver als Ausgangspunkt für eine wirkungsvolle Interessenwahrnehmung allgemeinwohlorientierter Dienstleistungserbringer.
Der so zusammenzutragende Wissenspool ist unverzichtbar dafür, dass über alle Stufen des föderalen Systems hinweg eine konsistente Wahrnehmung der Freien Berufe zur Grundlage im europapolitischen

Diskurs wird. Eine starke Fürsprache durch Bund und Länder sowie eine starke Vertretung der Freien Berufe auf der europäischen Ebene tragen dazu bei, auch langfristig das bewährte Prinzip der Selbstkontrolle der Wirtschaft und das damit verbundene Kammerwesen als gleichwertiges Modell zu repräsentieren.

Unverzichtbare Voraussetzung für die qualitätsbezogenen Dienstleistungen der Freien Berufe ist die hochqualifizierte Aus- und Weiterbildung der Berufsträger. Es ist richtig, das hohe Niveau sowohl der akademischen als auch der dualen Ausbildung beizubehalten, um auch im europäischen Vergleich wettbewerbsfähig zu bleiben. Mit Blick auf die Ingenieurausbildung setzt dies voraus, dass es auch künftig einen mit 70 Prozent MINT-Anteil hinterlegten Qualitätsstandard der Ausbildung gibt, der im Ingenieurgesetz Nordrhein-Westfalen im Zuge der anstehenden Novellierung zu verankern ist.

Nachdem die HOAI die Praxis von Planer*innen über Jahrzehnte hinweg geprägt hat, bedarf es auch künftig einer gesetzlichen Richtschnur unter Einbeziehung eines im Einzelfall gerichtlich zu überprüfenden Angemessenheitsvorbehalts. Dieses Modell wurde spiegelbildlich für die Steuerberatenden bereits gesetzlich verankert.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Antrag der regierungstragenden Fraktionen unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen sehr zu begrüßen.

Düsseldorf, 02.03.2020

Dr.-Ing. Heinrich Bökamp
(Präsident)

Christoph Spieker M.A.
(Hauptgeschäftsführer)