

19.11.2019

Antrag

**der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

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

I. Ausgangslage

Die Arbeit der Freiberufler schafft seither Vertrauen und sichert Wachstum. Ärzte, Apotheker, Anwälte, Architekten, Berater und viele weitere Freiberufler wie Kultur- und Kreativschaffende leisten zudem einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Gesundheitsvorsorge, Rechtsordnung und Kultur in unserem Land. Die hohen Ansprüche an ihre Qualifizierung und ihre Arbeit sowie eine strenge Selbstkontrolle tragen zu hoher Qualität und einem starken Verbraucherschutz bei. §1 Absatz 2 Satz 1 des Partnerschaftsgesellschaftsgesetzes schreibt den Freien Berufen die Aufgabe zu, auf der Grundlage besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung persönlich, eigenverantwortlich und fachlich unabhängig Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit zu erbringen.

Nach Angaben des Verbandes der Freien Berufe NRW existieren in unserem Bundesland 264.000 selbstständige Freiberufler, die insgesamt rund 806.000 Erwerbstätige in ihren Apotheken, Büros, Kanzleien und Praxen beschäftigen. Damit sind die Freien Berufe eine der Säulen einer qualitativ hochwertigen und vertrauenswürdigen Dienstleistungsbranche sowie eines starken und innovativen Mittelstands, die die NRW-Koalition unterstützt und stärkt.

Neben geeigneten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen benötigt dieser Wirtschaftszweig gut ausgebildete und qualifizierte Fachkräfte. Insbesondere das weltweit vorbildliche deutsche duale Ausbildungssystem sowie die zahlreichen und vielfältigen Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten garantieren die hohe Fachkompetenz der Freien Berufe.

Die Europäische Kommission hat sich in den vergangenen Jahren zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für die europäische Dienstleistungsbranche zu harmonisieren. In diesem Zuge hat sie bereits am 10. Januar 2017 ihr sogenanntes „EU-Dienstleistungspaket“ vorgestellt. Darin enthalten sind Vorschläge zur Gestaltung des EU-Dienstleistungssektors, die in der Tradition früherer Initiativen die Harmonisierung voranzutreiben versuchen. Erklärtes Ziel des EU-Dienstleistungspakets ist es, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, übermäßig belastende oder nicht mehr zeitgemäße Anforderungen an Berufe zu ermitteln, die im Inland oder

Datum des Originals: 19.11.2019/Ausgegeben: 19.11.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

grenzüberschreitend tätig sind. Hierdurch soll eine bessere Anwendung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften erreicht werden. Begründet wurden die Maßnahmen mit der Auffassung, der Binnenmarkt sei im Bereich der Dienstleistungen und insbesondere bei den Dienstleistungen der Freien Berufe so zu gestalten, dass eine grenzüberschreitende Tätigkeit weiter vereinfacht würde.

Grundsätzlich sind solche Maßnahmen zu begrüßen. Allerdings haben die Landtagsfraktionen von CDU und FDP bereits im März 2017 in einem Antrag (Drs. 16/14651) darauf hingewiesen, dass bei diesem Vorgehen zwischen einer wünschenswerten Reduzierung von Wettbewerbs- und Wachstumshemmnissen und potentiell kontraproduktiven Absenkungen der Anforderungen an Berufsbefähigungen sowie an die geltenden Ausbildungs- und Qualitätsniveaus unterschieden werden muss. So kann auf der einen Seite durch den Abbau von Wettbewerbs- und Wachstumshemmnissen beispielsweise die Diskriminierung von kleinen und mittelständischen Betrieben bei der Bemühung um öffentliche Aufträge auch im Ausland verhindert werden. Auf der anderen Seite können durch Harmonisierungsmaßnahmen qualitative Anforderungen an die Befähigung für Freie Berufe abgesenkt werden, wodurch sich gegebenenfalls Nachteile für Verbraucher- und Gesundheitsschutz ergeben können.

Darüber hinaus könnten die derzeitigen Bestrebungen der EU-Kommission, sich das Recht zu sichern, neue Gesetze und Regulierungen für Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten zu genehmigen oder abzulehnen, rechtsstaatliche Konsequenzen nach sich ziehen: So könnte über den Umweg der „Vollendung des Binnenmarktes“ ein Eingriff in die Kompetenzordnung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten vorgenommen und das Subsidiaritätsprinzip sowie die klassische Gewaltenteilung ausgehebelt werden. Die Folge wäre eine Kompetenzverlagerung auf die Ebene der Europäischen Union, für die im EU-Gemeinschaftsrecht keine Grundlage vorhanden ist. Der Deutsche Bundestag hat bereits im März 2017 in einer Subsidiaritätsrüge darauf hingewiesen, dass dadurch das in den EU-Verträgen geregelte Verhältnis zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten verkehrt würde (PE.602.784v01-00). Obwohl neben Deutschland weitere neun Mitgliedstaaten diese Position teilen und eine Änderung des verbindlichen Beschlussrechts in ein unverbindliches Empfehlungsrecht fordern, hat die EU-Kommission ihr Vorhaben derzeit offiziell noch nicht aufgegeben. Der grundsätzlich richtige Ansatz, einen möglichst freien Dienstleistungsaustausch zu einem möglichst fairen Preis zu ermöglichen, sollte jedoch in einem Rahmen stattfinden, der hinreichende Anforderungen an Qualität und Sachkunde sicherstellt. Dies betrifft vor allem Branchen, in denen der Anteil freiberuflicher Tätigkeiten und auch Freier Berufe bis zu 60 Prozent der Erwerbstätigen ausmacht. Dazu gehören z.B. Teile der Kultur- und Kreativwirtschaft, zu der auch die Architektur, Design und die Rundfunkwirtschaft zählen.

Auch das bewährte Prinzip der Selbstkontrolle der Wirtschaft und das damit verbundene Kammerwesen können durch die Bestrebungen der EU-Kommission unter Druck geraten. Die Funktionsfähigkeit dieses Systems mit seinen geregelten Zulassungsverfahren, Berufsaufsicht und Fortbildungspflichten ist jedoch entscheidend für ein hohes Niveau bei Qualität, Sicherheit und Verbraucherschutz.

Grundsätzlich werden von Deutschland und der EU-Kommission hinsichtlich der Weiterentwicklung des Europäischen Dienstleistungsbinnenmarktes sehr unterschiedliche Ansätze verfolgt: Während Deutschland die hohen Qualitätsstandards und die Unabhängigkeit freiberuflicher Dienstleistungen auch im europäischen Kontext angemessen berücksichtigt sehen will, fordert die EU-Kommission Deutschland regelmäßig auf, den Wettbewerb bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen zu verstärken. Im Fokus der Kritik stehen beispielsweise Gebührenordnungen wie die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) oder Rechtsform- und Kapitalbeteiligungsregulierungen (z.B. bei Architekten, Ingenieuren, Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern).

Hinzu kommen die aktuelle Rechtsprechung des EuGH sowie die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland. Nach dem Urteil C-377/17 des EuGH vom 4. Juli 2019 sind die Mindest- und Höchstsätze der HOAI unvereinbar mit der Dienstleistungsrichtlinie. Die Entscheidung stützt sich maßgeblich darauf, dass die Preisregelungen das mit ihnen verfolgte Ziel einer Qualitätssicherung deshalb nicht erreichen könnten, weil in Deutschland Planungsleistungen auch von Dienstleistern erbracht werden können, die ihre entsprechende fachliche Eignung nicht nachgewiesen haben. Damit fehle es an der erforderlichen Kohärenz. Der EuGH beanstandet in seinem Urteil jedoch nicht die HOAI als solche, sondern kritisiert ausschließlich das gesetzliche Verbot, die Mindestsätze zu unter- beziehungsweise die Höchstsätze zu überschreiten. Damit wird es künftig legal sein, die Mindestsätze zu unterbieten, ohne mit entsprechenden Konsequenzen rechnen zu müssen.

Gleichwohl stellt das Urteil aber auch fest, dass die Existenz von Mindestsätzen für die Planungsleistungen im Hinblick auf die Beschaffenheit des deutschen Marktes grundsätzlich dazu beitragen kann, eine hohe Qualität der Planungsleistungen zu gewährleisten. Ebenfalls wird bekräftigt, dass Höchstpreise im Grundsatz zum Verbraucherschutz beitragen können, indem unter anderem die Transparenz der von den Dienstleistern angebotenen Preise erhöht wird. Es bleibt abzuwarten, was das Urteil konkret für die regulierten Berufe in Deutschland bedeutet. Ziel muss es sein, einen die Wirkmechanismen der HOAI im Interesse der Sicherung der Qualität der Planungs- und Bauleistungen sowie des Verbraucherschutzes zu erhalten, indem die vom EuGH beanstandete Inkohärenz durch den Bundesgesetzgeber beseitigt wird.

Ferner hat die EU-Kommission am 19. Juli 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland mit Blick auf das Steuerberatungsgesetz eingeleitet. Die EU-Kommission vertritt die Auffassung, dass die im Steuerberatungsgesetz geregelten Vorbehaltsaufgaben einen Verstoß gegen EU-Recht darstellen. Kritisiert wird, dass das Steuerberatungsgesetz zu hohe Anforderungen für den Berufszugang formuliere, auf der anderen Seite aber zahlreiche Ausnahmen zu den sogenannten beschränkten Hilfeleistungen regelt. Allerdings dient auch dieses System insbesondere dem Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor der Beratung durch nicht ausreichend qualifizierten Personen. Rechtsprechung und Vertragsverletzungsverfahren zeigen deutlich, dass das bestehende, erfolgreiche System der Freien Berufe zunehmend unter Druck gerät.

II. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest,

- dass die Freien Berufe ein bedeutender Teil des Mittelstands und des Gründungsgeschehens in Nordrhein-Westfalen sind und im urbanen sowie ländlichen Raum die Versorgung mit besonders wichtigen und hochwertigen Dienstleistungen sicherstellen.
- dass das deutsche System der Freiberuflichkeit nicht zuletzt wegen seiner Gemeinwohlorientierung und Qualitätsstandards europaweit ein Erfolgsmodell für die Dynamik von Gründungen, Innovationen und Beschäftigung ist.
- dass Harmonisierungsbestrebungen im Europäischen Binnenmarkt grundsätzlich zu begrüßen sind, wenn sie den Abbau von Wachstums- und Wettbewerbshemmnissen zum Ziel haben. Allerdings dürfen diese Bestrebungen nicht dazu führen, dass qualitative Zulassungsanforderungen an die Berufsbefähigung abgesenkt werden. Die Mitgliedstaaten müssen selbst bestimmen können, welche Berufe mit welchen Zugangsvoraussetzungen belegt werden, solange diese in der EU nicht auf einem qualitativ hohen Niveau harmonisiert sind.

- dass die Vollendung und Verbesserung des Europäischen Binnenmarktes mit einem hohen Maß an Verbraucherschutz und Qualitätsstandards einhergehen müssen. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Harmonisierung des EU-Dienstleistungssektors sowie die aktuelle Rechtsprechung und das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland stellen jedoch die anerkannt hohe Qualität der deutschen freiberuflichen Dienstleistungen und Berufsausbildung in Frage. Eine solche Entwicklung liegt nicht im Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen.
- dass berufsregulierende Maßnahmen mit Europarecht vereinbar sind, wenn sie die Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung erfüllen.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- sich in den weiteren Beratungen auf EU- und Bundesebene auch weiterhin für eine Umsetzung der vorgenannten Forderungen stark zu machen.
- in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern sowie dem Bundestag entschieden gegen Versuche der EU-Kommission vorzugehen, die die Kompetenzordnung zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie das Subsidiaritätsprinzip in Frage stellen, und gegebenenfalls über Bundestag und Bundesrat Subsidiaritätsrügen auszusprechen.
- sich in engem Schulterschluss mit anderen Bundesländern und der Bundesregierung in einem vertrauensvollen Dialog mit der neuen EU-Kommission dafür einzusetzen, dass das bestehende und überaus erfolgreiche System der Freien Berufe sowie seiner Zugangsvoraussetzungen nicht unterwandert wird. Stattdessen muss ein hohes Maß an Verbraucherschutz und Qualitätsstandards gesichert werden.
- sich auf Bundesebene für eine Prüfung einzusetzen, ob und gegebenenfalls durch welche legislativen Maßnahmen die vom EuGH beanstandete Inkohärenz in Bezug auf die HOAI sowie die Rechtsverletzung durch das geltende Steuerberatungsgesetz ausgeräumt werden können.
- sich dafür einzusetzen, dass die HOAI als ein Modell für die Sicherung von Qualität und Einkommen freiberuflicher Tätigkeiten in der Kultur- und Kreativwirtschaft erhalten bleibt und dass Architekten und Ingenieure auf europäischer Ebene unterstützt werden, um die Qualität im Bauwesen zu sichern.
- das System der Freiberuflichkeit als ein mögliches „Best Practice“-Modell für andere EU-Mitgliedstaaten zu bewerben und als einen Motor für Innovationen und Kreativität in der Wirtschaft zu stärken.

- zu prüfen, wie das System der Freiberuflichkeit bestmöglich in die Ziele des nächsten Rahmenprogramms für Forschung und Innovation, Horizon Europe, integriert werden kann.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Dr. Marcus Optendrenk
Oliver Krauß
Bernd Krückel

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Ralph Bombis
Thomas Nüchel
Dietmar Brockes

und Fraktion