



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Kurzstellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2018/958/EU  
über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreg-  
lementierungen in Nordrhein-Westfalen**

**für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes  
Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 20. Dezember 2019

## **Ausgangslage**

Die Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen gehört zu einem Dienstleistungspaket von Januar 2017 und ist bis zum 30. Juli 2020 in nationales Recht umzusetzen. Sie stellt Regeln für die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf, die vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Berufsreglementierungen durchzuführen sind. Da sowohl der Bund als auch die Länder Regelungen zu reglementierten Berufen erlassen, muss die Richtlinie auch in den Ländern umgesetzt werden.

Mit dem Gesetzesentwurf setzt das Land Nordrhein-Westfalen die Verhältnismäßigkeitsrichtlinie auf Landesebene im Rahmen eines Querschnittsgesetzes mit einem allgemein verpflichtenden Charakter um. Das Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz NRW (VHMPG NRW) verpflichtet sowohl die zur Gesetzesinitiative berechtigten Verfassungsorgane, als auch Kammern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfügen, zur Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass und Änderung von Berufsreglementierungen.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 11. Dezember 2019 die Clearingstelle Mittelstand beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 2 MFG zum Gesetzesentwurf zu erstellen.

Der Clearingstelle Mittelstand liegen folgende Stellungnahmen vor:

- IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst.

## **Allgemeine Positionen**

IHK NRW begrüßt, dass mit dem Gesetzesentwurf sowohl die Industrie- und Handelskammern i. R. d. öffentlichen Bestellung von Sachverständigen als auch berufsständische Kammern denselben Anforderungen unterfallen wie andere öffentliche Stellen, ohne diesen – wegen der nur abgeleiteten Kompetenz – einen allzu hohen Kontrollmechanismus aufzuerlegen. Geregelt werde lediglich eine Berichtspflicht, die aber angemessen und zumutbar erscheine.

Der VFB NW moniert die Regelungsdichte und hält den Gesetzesentwurf an verschiedenen Stellen, insbesondere zu den Verhältnismäßigkeitsvorschriften und den Veröffentlichungspflichten für dringend nachbesserungsbedürftig. Vor diesem Hintergrund regt der VFB NW an, dass auch die Kammern zu dem Gesetzestext gehört werden.

## **Einzelne Positionen**

IHK NRW führt aus, dass sie sich im Rahmen der bundesgesetzlichen Umsetzung der Richtlinie kritisch dazu geäußert hat, dass ein systemwidriger und überzogener Genehmigungsvorbehalt in das IHK-Gesetz eingefügt wurde. Indes bestehe nun für die IHKs in NRW die Frage dahingehend, ob sie bei dem Erlass von berufsregulierenden Bestimmungen (hier insbesondere eine Sachverständigenordnung) einerseits die bundesgesetzlichen oder andererseits die landesgesetzlichen Vorgaben zu beachten haben. Nach Auffassung von IHK NRW

sollte hier gesetzessystematisch das Landesrecht Vorrang haben. Gleichwohl sollte dieser Widerspruch Anlass geben, so IHK NRW, das bundesgesetzliche Verfahren in systematischer Hinsicht auf den Entwurf des Landesgesetzgebers anzupassen und zu überarbeiten, um eine unbürokratische, nicht über den Regelungsinhalt der Richtlinie hinausgehende, Umsetzung zu ermöglichen.

IHK NRW erwartet im Ergebnis durch den Entwurf der Landesregierung keine starke Belastung für die Wirtschaft oder die Kammern, wünscht sich aber, dass der Bundesgesetzgeber einen ebenso schlanken Gesetzesentwurf erarbeitet.

Der VFB NW hält den von der Landesregierung vorgelegten Referentenentwurf zum einen in der Regelungsdichte für stark überdimensioniert, zum anderen auch für fehlerbehaftet und regt an, das Landesgesetz so auszugestalten, dass es in Form und Inhalt dem Verhältnismäßigkeitsrichtlinien-Umsetzungsgesetz des Bundes (Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 1.10.2019) entspricht.

Dieses sieht für die Kammer- und Berufsgesetze des Bundes jeweils eine kurze Gesetzesänderung vor, die im Wesentlichen auf die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/958 abstellt. Auch würde der Koalitionsvertrag der Landesregierung, der den Bürokratieabbau durch die Landesregierung zum Ziel hat, für eine andere Form der Ausgestaltung des Gesetzes sprechen.

Der Gesetzesentwurf in der Referentenfassung trage dazu bei, den Vorgaben der EU noch weitere hinzuzufügen, das Prüfverfahren zu verkomplizieren, weitere Bürokratie aufzubauen und die Selbstverwaltung weiter einzuengen.

## **§ 8 Verhältnismäßigkeitsprüfung bei abgeleiteter Befugnis zur Rechtssetzung**

### **Absätze 1 und 2**

Dem VFB NW zufolge geht es sowohl in der EU-Richtlinie als auch in dem Landesgesetz darum, dass der Gesetzgeber eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen vornimmt. Anders als bei Landesgesetzen, die vor Verabschiedung zunächst in den Landtag eingebracht und in diesem Zusammenhang der Öffentlichkeit bekannt werden, für die das Nachholen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zudem im Gesetzesentwurf vorgesehen ist (siehe § 5 Absatz 1 Satz 1), sei das Verfahren bei den Kammern, die Satzungen erlassen, ein anderes.

Hauptsatzung, Geschäftsordnung, Gebührenordnung, Beitragsordnung sowie die Berufsordnung und die Weiterbildungsordnung werden vom Vorstand in die Kammerversammlung eingebracht, dort beraten, gegebenenfalls abgeändert und beschlossen. Sie bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§§ 23 Absatz 2, 31 Absatz 3 und 42 Absatz 1 Satz 1 HeilBerG). Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens prüfe das Aufsichtsministerium derzeit die Rechtmäßigkeit der Norm. Hiervon erfasst war bislang auch schon eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, jedoch nicht nach den Maßstäben der jetzigen EU-Richtlinie.

Eine Umsetzung von § 8 Absatz 1 würde bedeuten, dass die Kammern künftig vor Erlass ihrer Vorschriften die Satzungsentwürfe mit dem Ergebnis ihrer Verhältnismäßigkeitsprüfung vorab dem Aufsichtsministerium zuleiten, mithin vor Einbringen in die jeweilige Kammerversammlung. Nachträgliche Änderungen mit Auswirkungen auf eine Berufsreglementierung dürften sich dann nicht mehr ergeben, wenn keine Nachprüfung vorgesehen ist. Die jetzige Fassung des § 8 Absatz 1 impliziere zudem, dass künftig auch Satzungen, die nicht genehmigungspflichtig sind, einer Vorab-Vorlagepflicht nach § 8 Absatz 1 unterliegen (z. B.

Fortbildungsordnung), was u. a. eine relevante Verzögerung von dringend gebotenen Verbraucherschutzmaßnahmen durch Fortbildungsaufgaben zur Folge hätte.

### **Absatz 3**

Der VFB NW betont, dass § 8 Absatz 3 die Kammern insoweit besonders trifft, als § 6 entsprechend Anwendung finden soll. § 6 gehe dem VFB NW zufolge über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus und sollte angepasst werden. Art. 8 Absatz 1 verlange von den Mitgliedsstaaten, dass sie Bürgern, Dienstleistungsempfängern und anderen einschlägigen Interessensträgern, auch wenn sie nicht Angehörige des betroffenen Berufs sind, auf geeignete Weise Informationen zur Verfügung zu stellen haben, bevor sie neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften einführen oder ändern, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken. Das Zurverfügungstellen von Informationen sei aber etwas anderes als die nunmehr in § 6 Absatz 1 vorgesehene Verpflichtung, Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen zur Information der Öffentlichkeit in das Internet einzustellen.

Eine geeignete Information über die Einführung neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften könne auch darin bestehen, dass man darüber berichte, nicht, dass die Körperschaft verpflichtet werde, Gesetze und Verordnungen in der Entwurfsfassung zur Information der Öffentlichkeit in das Internet zu stellen.

Auch sehe die EU-Richtlinie nicht vor, dass die Veröffentlichung so auszugestaltet ist, dass alle betroffenen Personen in geeigneter Weise einbezogen werden und Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzustellen. Weiterhin regule Art. 8 Absatz 2, dass „alle betroffenen Personen in geeigneter Weise einzubeziehen sind und ihnen Gelegenheit zu geben ist, ihren Standpunkt darzulegen“. Dieses Verfahren müsse nicht mit der Information der Öffentlichkeit zusammengebracht werden und schon gar nicht ins Internet gestellt werden.

Der VFB NW moniert, dass § 6 Absatz 3 zudem nicht für die Kammern passt, da öffentliche Konsultationen im Kammerkonzext nicht bekannt sind. Art. 8 Absatz 2 der Richtlinie schränke dies auch ein. Satz 2 bestimme, dass Mitgliedsstaaten öffentliche Konsultationen im Einklang mit ihren nationalen Verfahren durchführen, soweit es relevant und angemessen ist.

### **Konkretisierung von Art. 4 Absätze 3 und 4 der EU-Richtlinie 2018/958**

Der VFB NW führt aus, dass die EU-Richtlinie 2018/958 in ihren Formulierungen wichtige Detailfragen unbeantwortet lässt und damit Interpretationsspielräume für den nationalen Gesetzgeber öffnet, die im Rahmen des nationalen Umsetzungsprozesses genutzt werden sollten. Dies betreffe in besonderem Maße die nach Artikel 4 Absatz 3 und Absatz 4 der Richtlinie geforderten Begründungs- und Nachweispflichten. In der Anwendungspraxis der Richtlinie werde der Landesgesetzgeber vor der praktischen Frage stehen, wie er neues Berufsrecht konkret zu begründen hat und in welcher Form dies darüber hinaus zu belegen ist, zumal ihn gemäß Artikel 11 Absatz 1 der EU-Richtlinie die Pflicht zur Eintragung dieser Umstände in die EU-Datenbank für reglementierte Berufe treffe. Gerade für die satzungsbefugten Berufskammern könne dies einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten. Um eine ausufernde Begründungs- und Nachweispflicht zu verhindern, sollte es in diesem Punkt, so der VFB NW, zu Klarstellungen seitens des Landesgesetzgebers kommen, etwa in dem man den Umfang der Begründung begrenzt. Das Schaffen eines bürokratischen Mehraufwands sei zu vermeiden.