



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

INT/904
Freie Berufe 4.0

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Freie Berufe 4.0
[Initiativstellungnahme]

Berichterstatter: **Rudolf KOLBE**

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31/03/2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27/04/2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	233/0/3

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die Freien Berufe verwenden bereits heute in großem Umfang erfolgreich digitale und auf künstlicher Intelligenz (KI) basierende Anwendungen zum Nutzen ihrer Auftraggeber und sind – zum Beispiel im Ingenieurbereich – federführend an deren technologischer Entwicklung beteiligt. Sie müssen auch in Zukunft verstärkt in die Entwicklung und Validierung eingebunden werden, um die praktische Anwendbarkeit und Effektivität der Anwendungen zu sichern.
- 1.2 Digitale Anwendungen sollten nicht als Konkurrenz oder als Ersatz freiberuflicher Leistungsangebote gesehen werden. Sie sind vielmehr Hilfsmittel, die die Erbringung freiberuflicher Leistungen bereits heute verbessern und erweitern.
- 1.3 Die Freien Berufe müssen im Interesse ihrer Mandanten, Patienten und Auftraggeber die Gefahren, die aus der Nutzung digitaler Techniken resultieren, erkennen und bewerten können. Dies ergibt sich aus dem besonderen Vertrauensaspekt, der das Verhältnis kennzeichnet und der auch im Falle digitaler Vertriebswege Kernelement bleiben wird.
- 1.4 Patienten, Mandanten und Auftraggeber müssen im Zusammenhang mit digitalen Anwendungen darauf vertrauen können, dass freiberufliche Leistungen in eigener Verantwortung auf fachlicher Basis und unabhängig von externen Interessen erbracht werden. Dazu sind adäquate, den digitalen Entwicklungen angepasste Berufsregelungen eine wichtige Voraussetzung.
- 1.5 Die Freien Berufe müssen den Datenschutz konsequent sichern und gegenüber Dritten verteidigen. Zur Vermeidung von Datenmissbrauch bedarf es sicherer digitaler Infrastrukturen in der EU.
- 1.6 Die Freien Berufe müssen die Aus- und Fortbildungsinhalte aktualisieren, um ihre IT- und Digitalisierungskompetenzen sowie die ihrer Angestellten auf dem höchstmöglichen Qualitätsstandard zu sichern. Die EU ist aufgerufen, diese Prozesse durch entsprechende Förderprogramme zu begleiten.
- 1.7 Die Freien Berufe müssen ihre Selbstverwaltung den digitalen Entwicklungen anpassen und den Prozess aktiv mitgestalten. Dies kann eine Erweiterung der Landesregeln erforderlich machen.
- 1.8 Die durch die Digitalisierung ermöglichte Entstehung neuer Freier Berufe sollte, unter Zugrundelegung der im Manifest von Rom genannten Kriterien und Grundsätze, gefördert werden.

2. **COVID-19 und Freie Berufe**

- 2.1 Die Pandemie hat auch bei den Freien Berufen einen massiven Digitalisierungsprozess ausgelöst. Durch den erhöhten Bedarf an freiberuflichen Leistungen und die pandemiebedingten Einschränkungen mussten digitale Angebote stark erweitert werden. Die Krise hat deutlich gemacht, wie abhängig unsere Gesellschaft von exzellentem beruflichem Know-how der systemrelevanten Freien Berufe ist. Als wichtige Partner der Regierungen bei der Krisenbewältigung und der Absicherung von grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung

müssen Freie Berufe zukünftig noch besser in die Sozialpartnersysteme eingebunden und ihre Leistungen durch adäquate, den digitalen Entwicklungen angepasste Berufsregelungen gesichert werden. Kritisch ist zu sehen, dass viele Selbständige und Angehörige der Freien Berufe während der Pandemie keinen oder nur unzureichenden Zugang zu staatlichen Hilfen hatten.

- 2.2 Die starke Digitalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen kann nachhaltige Auswirkungen auf eine verbesserte Versorgung auch in abgelegenen Regionen haben. Dabei muss sichergestellt werden, dass das derzeit immer noch viel zu hohe Stadt-Land-Gefälle in Bezug auf schnelles Breitband-Internet so rasch wie möglich abgebaut und digitalisierte Leistungen Menschen aus allen Regionen gleichermaßen zugänglich werden. Die Freien Berufe haben in der Krise in Digitalisierung und Datenschutz investiert, um ihrer Aufgabe als gemeinwohlorientierte Dienstleister in gesellschaftlichen Schlüsselpositionen gerecht zu werden. Daher ist es wichtig, bei allen Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft auch die Freien Berufe als systemrelevante Gruppe explizit zu berücksichtigen.

3. **Manifest von Rom – Definition von Freiberuflichkeit**

- 3.1 Die Freien Berufe spielen eine entscheidende Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der EU. Sie sind Teil des breiten Spektrums reglementierter Berufe, die über bestimmte Qualifikationen verfügen müssen und die 22 % aller Arbeitnehmer in Europa umfassen. Im Jahr 2013 stammte bereits mehr als ein Zehntel der Bruttowertschöpfung in der EU aus dem Sektor der freien Berufe. Die COVID-19-Krise hat die existenzielle Abhängigkeit unserer Gesellschaft von hochqualifizierten Dienstleistungen, die die freien Berufe erbringen, deutlich gemacht. Als krisenfeste Arbeitgeber und Unternehmen bieten die Freien Berufe ein erhebliches Beschäftigungspotenzial. Darüber hinaus erfüllen sie wichtige Aufgaben von allgemeinem Interesse. Die Dienstleistungen, die sie erbringen, stehen in engem Zusammenhang mit den Grundbedürfnissen des Einzelnen wie Leben, Arbeit, Gesundheit, Sicherheit oder Eigentum. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der demokratische Zugang zu den Dienstleistungen der Freien Berufe gewährleistet wird, etwa im medizinischen Bereich, im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit oder im Rechtsbereich durch Prozesskostenhilfe. Empfehlungen zu Obergrenzen oder Honorar- oder Kostenobergrenzen haben eine Schutzfunktion für diejenigen, die Dienstleistungen der Freien Berufe in Anspruch nehmen und aufgrund der Informationsasymmetrie auf solche Vorgaben angewiesen sind.
- 3.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich wiederholt mit den Freien Berufen auseinandergesetzt und 2014 eine umfassende Studie mit dem Titel „Die Lage der freien Berufe in ihrer Funktion und Bedeutung für die europäische Zivilgesellschaft“¹ in Auftrag gegeben. Im Zuge dieser Arbeiten hat sich herausgestellt, dass es bislang kein allgemein verbindliches Verständnis oder eine allgemein gültige Definition von Freiberuflichkeit auf EU-Ebene gibt.
- 3.3 Um den Begriff der Freiberuflichkeit zu definieren, hat der EWSA daher im Dezember 2017 das Manifest von Rom verabschiedet. Dabei konnte auf Vorarbeiten einzelner europäischer

¹ Studie „[Die Lage der freien Berufe in ihrer Funktion und Bedeutung für die europäische Zivilgesellschaft](#)“, EESC-2014-46-EN, ISBN 978-92-830-2460-6.

Dachverbände Freier Berufe zurückgegriffen werden, die gemeinsam den Versuch unternommen hatten, eine europäische Definition in Form einer Charta der Freien Berufe zu formulieren.

- 3.4 Dem Manifest von Rom folgend erbringen Freie Berufe geistig-ideelle (intellektuelle) Dienstleistungen auf Grundlage einer besonderen beruflichen Qualifikation oder Befähigung. Diese Leistungen sind durch ein persönliches Element gekennzeichnet und erfolgen auf Grundlage eines Vertrauensverhältnisses. Angehörige Freier Berufe üben ihre Tätigkeit in eigenverantwortlicher und fachlich unabhängiger Weise aus. Sie sind von einem Berufsethos geprägt und sowohl den jeweiligen Interessen ihrer Auftraggeber als auch dem Gemeinwohl verpflichtet, und sie unterliegen einem System der beruflichen Organisation und Kontrolle.
- 3.5 Diese Definition ist nicht abschließend, sondern offen für neue technische Entwicklungen und neue Berufe. Das Manifest von Rom bringt zum Ausdruck, dass diese Merkmale Indizien für Freiberuflichkeit sind, jedoch nicht immer kumulativ vorliegen müssen.

4. Herausforderungen der Digitalisierung

- 4.1 Die weltweite Digitalisierung hat einen gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozess ausgelöst, dessen Folgen nicht absehbar sind. Die COVID-19-Pandemie wird zu einer Beschleunigung dieser Entwicklung beitragen.
- 4.2 Die folgenden Beispiele zeigen, dass digitale Anwendungen und Vertriebswege und der Einsatz künstlicher Intelligenz bereits unverzichtbarer Bestandteil vieler freiberuflicher Dienstleistungen sind und diese zukünftig weiter optimieren können. Noch offen sind die Auswirkungen des Fehlens des persönlichen Kontakts auf das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Angehörigen der Freien Berufe und deren Kunden, Mandanten oder Patienten und die Antwort auf die Frage, in welchem Maße der sogenannte menschliche Faktor durch künstliche Intelligenz ersetzt werden kann.
- 4.2.1 Im Bereich der Rechtsberatung verbreiten sich verstärkt *Block-Chain-Technologien* und *Legal Techs*. Elektronische Anwaltspostfächer und eGovernment-Anwendungen werden den Umgang mit Gerichten und Behörden nachhaltig verändern. Bereits heute sind Freie Berufe wichtige Partner bei der Umsetzung von eGovernment-Projekten und leisten in diesem Bereich einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung.
- 4.2.2 Im Planungsbereich gewinnt die Bauwerksdatenmodellierung, das *Building Information Modeling* (BIM), eine Methode zur vernetzten Planung, Ausführung und Bewirtschaftung von Gebäuden, zunehmend an Bedeutung, und viele Sicherheitsbewertungen im Infrastrukturbereich werden mit Hilfe von künstlicher Intelligenz vorgenommen.
- 4.2.3 Im Gesundheitsbereich kommt es durch KI-Anwendungen zu erheblichen Veränderungen bei der medizinischen Diagnostik. Hinzu kommen die Fortentwicklung telemedizinischer Beratungen, elektronischer Verordnungen und die zunehmende Nutzung elektronischer Patientenakten.
- 4.3 Die Digitalisierung verändert Kommunikations- und Informationswege. Sie öffnet den Verbrauchern einerseits die Möglichkeit, sich vor und während der Inanspruchnahme

freiberuflicher Dienstleistungen zu informieren und so die bislang bestehende Informationsasymmetrie abzubauen. Andererseits besteht die Gefahr, dass ein Überangebot ungefilterter und unkommentierter Informationen oder gezielte *Fake News* Verbraucher verunsichern und zu schweren Fehleinschätzungen führen und sich Informationsasymmetrien sogar noch verstärken.

- 4.4 Die Digitalisierung von freiberuflichen Dienstleistungen und auf KI basierte Spracherkennungs- und Übersetzungssysteme werden zur Abnahme von Orts- und Sprachgebundenheit führen. Dies gilt vor allem für beratende und planerische Leistungen, aber auch Leistungen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich. Dies darf nicht dazu führen, dass in der Dienstleistungsrichtlinie festgeschriebene Ziellandprinzip auszuhöhlen.
- 4.5 Die Qualität von Daten bei KI-Anwendungen ist im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen von besonderer Bedeutung. Um solche Anwendungen in sensiblen Bereichen in der Praxis erfolgreich einzusetzen, ist die Einbindung der Freien Berufe bei der technischen Entwicklung und speziell bei der Qualitätssicherung von Daten unerlässlich.
- 4.6 Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist auch die Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung von Daten als Basis einer sicheren Datennutzung im Sinne der Auftraggeber. Gleichzeitig wächst durch die technische Entwicklung die Gefahr der Cyberkriminalität, die auch die Leistungsangebote der Freien Berufe bedroht.
- 4.7 Die Digitalisierung wird den Markteintritt neuer kommerzieller Anbieter erleichtern, die gezielt Geschäftsmodelle der Freien Berufe anbieten. Die Europäische Union und die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, diesen Prozess, wo notwendig, regulierend zu begleiten, etwa um das Verhältnis von Plattformbetreibern und Freien Berufen sowie den Zugang zu solchen Plattformen zu regeln. Dabei sollten nationale Aufsichtsbehörden oder Berufskammern eingebunden werden. Im Bereich der pharmazeutischen Versorgung sind in den vergangenen Jahren große grenzüberschreitend agierende Online-Apotheken entstanden. Als neue Anbieter dürften dabei die Firmen im Vorteil sein, die bereits über digitale Expertise verfügen.

5. Kernelemente der Freiberuflichkeit im digitalen Wandel

- 5.1 Zwischen dem Angehörigen eines Freien Berufes und seinem Mandanten, Patienten oder Auftraggeber besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis, das ein wesentliches Merkmal freiberuflicher Dienstleistungen ist. Dieses Vertrauensverhältnis wird durch die Digitalisierung auf eine Probe gestellt. Dies geschieht etwa dadurch, dass der persönliche Kontakt nicht mehr unmittelbar stattfindet, sondern vermehrt über technische Hilfsmittel, wie etwa Videoschaltungen oder elektronische Nachrichtendienste, erfolgt. Die persönliche, auf Vertrauen beruhende Beratung und Betreuung wird dennoch auch in digitaler Form weiterhin Kernelement freiberuflicher Dienstleistungserbringung bleiben.
- 5.2 Langfristig ist jedoch die Frage zu stellen, ob KI-Anwendungen denselben Ansprüchen entsprechen können wie menschliche Beratungsleistungen. Theoretisch denkbar ist, dass sich das Vertrauensverhältnis von Mensch zu Mensch zu einem Vertrauensverhältnis von Mensch zu Maschine wandeln könnte. Derzeit sind KI-Anwendungen davon noch weit entfernt. Die letzte

Entscheidung muss beim Menschen liegen („human in command“-Grundsatz). Die der KI zugrunde liegende Programmierung muss menschenorientiert, transparent und primär am Interesse der Dienstleistungsempfänger und haftungsrechtlich nach gleichen Maßstäben ausgerichtet sein. Wesentlich für den Erfolg und das Vertrauen in KI-Leistungen ist zudem die transparente Nachvollziehbarkeit der zugrunde liegenden Algorithmen. Diese dürfen nicht Verzerrungen oder der Vervielfältigung von Vorurteilen Vorschub leisten.

- 5.3 Eine wichtige Basis dieses Vertrauensverhältnisses sind fachliche Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Es ist ein unverzichtbares Merkmal von freiberuflichen Leistungen, dass Patienten, Mandanten, und Auftraggeber darauf vertrauen können, dass diese in eigener Verantwortung auf fachlicher Basis und unabhängig von externen Interessen erbracht werden. Gerade im digitalen Bereich, in dem die Überschaubarkeit von Interessenseinflüssen geringer wird, wird das Vertrauen auf unabhängige fachliche Expertise immer mehr an Bedeutung gewinnen.
- 5.4 Die Gewährleistung von Datensicherheit und Datenschutz sind Kernelemente der Erbringung freiberuflicher Dienstleistungen im digitalen Zeitalter. Hier kommt den Freien Berufen eine Schlüsselrolle zu, indem sie gegenüber ihren Mandanten oder Patienten als Garant für eine sichere Nutzung digitaler Anwendungen auftreten und diese über Gefahren informieren. Das stärkt die Vertrauensbeziehung zum Dienstleistungsempfänger und geht Hand in Hand mit der Einhaltung des Berufsgeheimnisses.
- 5.5 Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Freien Berufe nicht alle Fälle von Datenmissbrauch erkennen können, was für etwaige Haftungsfragen ausschlaggebend ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Datenmissbrauch durch den Zugriff Externer auf die zur Verfügung stehenden digitalen Infrastrukturen außerhalb der EU erfolgt. Die Europäische Union sollte daher den Auf- und Ausbau sicherer digitaler Infrastrukturen vorantreiben, um so gegenüber Wettbewerbern aus anderen Weltregionen auf Augenhöhe zu bleiben.

6. Digitalisierung und Ausbildung

- 6.1 Die Digitalisierung wird die Anforderungen an die Aus-, Weiter- und Fortbildung Freier Berufe verändern. Es bedarf der Bereitschaft zu lebenslangem Lernen, das nicht nur den eigentlichen Fachbereich umfasst, sondern darüber hinaus den Erwerb sich rasch wandelnder digitaler Kompetenzen in anderen Feldern beinhaltet.
- 6.2 Um die notwendigen Grundlagen für digitale Kompetenzen sicherzustellen, müssen den Angehörigen der Freien Berufe bereits während ihrer Ausbildung und im weiteren Berufsleben entsprechende digitale Fähigkeiten vermittelt werden. Die Europäische Union ist aufgerufen, diese Prozesse durch entsprechende Förderprogramme zu begleiten.
- 6.3 Der Erwerb und die Fortentwicklung digitaler Kompetenzen erstrecken sich auch auf die Mitarbeiter der Freien Berufe, für deren Ausbildung der Freiberufler Verantwortung trägt.

7. Digitalisierung und Berufsrecht

- 7.1 Die hohen Anforderungen an Qualität und Sicherheit freiberuflicher Leistungen sind in vielen Ländern gesetzlich geregelt. Sie sind unabhängig davon zu gewährleisten, ob diese Leistungen digital erbracht werden oder nicht. Das nationale Berufsrecht steht in der EU seit vielen Jahren in einem starken Spannungsfeld. Während sich die Europäische Kommission von der Reduktion nationaler Berufsregelungen mehr Wirtschaftswachstum und Wettbewerb erhofft, bleiben die Folgekosten durch Fehlleistungen aufgrund fehlender Qualitätssicherung in deregulierten Märkten bei freiberuflichen Dienstleistungen unbeachtet. Daher erachten viele Mitgliedstaaten ihre Regelungen als notwendig und angemessen, um die Qualität vor allem im Bereich der systemrelevanten freiberuflichen Dienstleistungen sicherzustellen.
- 7.2 Weil neue digitale Formen der freiberuflichen Dienstleistungserbringung in bestehenden rechtlichen Regelungen zunehmend nicht mehr erfassbar sein werden, wird es zu Anpassungen des bestehenden Berufsrechts kommen. Um notwendige Flexibilisierungen herbeizuführen, sollten die infolge der Digitalisierung entbehrlichen Regelungen überarbeitet werden. Andererseits wird es notwendiger werden, gewisse Grundsätze in Bezug auf den Zugang und die Ausübung von freien Berufen gesetzlich sicherzustellen, um negative Folgen der Digitalisierung auf Konsumenten und die Freien Berufe zu vermeiden.
- 7.3 Grundsätzlich wird es darum gehen, ein optimales Verhältnis von verbindlichen Regelungen und sogenanntem *soft law* zu finden. Vorrang hat dabei die berufliche Selbstregulierung. Erst wenn diese nicht funktioniert, ist der Gesetzgeber aufgerufen, regulierend tätig zu werden. Für die Freien Berufe, die nicht reglementiert sind, sollte der Erlass ethischer Regeln gefördert werden.

8. Digitalisierung und freiberufliche Selbstverwaltung

- 8.1 Ein Wesensmerkmal der Freiberuflichkeit ist eine wie auch immer geartete Form der beruflichen Organisation, die im EU-Vergleich allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist.
- 8.2 Selbstverwaltung ist vor allem regional und z. T. lokal organisiert. Die Digitalisierung löst die klassische Orts- und Sprachabhängigkeit der Leistungserbringung auf. Damit stellt sich die Frage, wie die Berufsaufsicht künftig effektiv gewährleistet werden kann. Diese Frage sollte von den Organen der Selbstverwaltung frühzeitig aufgegriffen werden.
- 8.3 Die Digitalisierung eröffnet neue Aufgaben für die Berufskammern und Berufsverbände der Freien Berufe. Sie können ihren Mitgliedern Hilfestellungen bei der Entwicklung neuer digitaler Geschäftsfelder oder beim Umgang mit neuen Medien bieten.
- 8.4 Die Digitalisierung wird eine Anpassung der in der freiberuflichen Selbstverwaltung entwickelten Standesregeln erfordern. Eine Berufsethik, die die Einhaltung der wichtigsten Grundelemente der Freien Berufe sicherstellt, ist eine wichtige Voraussetzung, um negative Auswirkungen von Digitalisierungsprozessen auf Konsumenten zu vermeiden. Standesregeln können dabei rechtliche Grundlagen ergänzen.

9. **Entstehung neuer freiberuflicher Berufsbilder**

- 9.1 Die Digitalisierung kann bestehende freiberufliche Berufsbilder erweitern und interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen Berufen verstärken sowie ausgehend von den im Manifest von Rom genannten Kriterien die Entstehung neuer Freier Berufe im Sinne eines offenen und sich weiterentwickelnden Systems begünstigen.
- 9.2 Zudem wird die Digitalisierung die anhaltende Kommerzialisierung freiberuflicher Leistungen verstärken und traditionelle freiberufliche Berufsbilder verändern.
- 9.3 Selbstverwaltung, Standesregeln und gesetzliche Mindestanforderungen werden daher zukünftig eine wichtige Rolle spielen, um mit innovativen und flexiblen Ansätzen den Gemeinwohlaspekt gegenüber der reinen Gewinnorientierung und damit die Qualität der freiberuflichen Dienstleistungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher abzusichern.

Brüssel, den 27 April 2021.

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
