

**Bundesrat**

zu Drucksache **45/17** (Beschluss) (2)

13.07.17

## **Unterrichtung**

durch die Europäische Kommission

---

**Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**

**C(2017) 4579 final**





EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.7.2017  
C(2017) 4579 final

Frau Malu Dreyer  
Präsidentin des Bundesrates  
Leipziger Straße 3-4  
10117 Berlin  
DEUTSCHLAND

*Sehr geehrte Frau Präsidentin,*

*die Kommission dankt dem Bundesrat für seine zweite Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen [COM(2016) 822 final].*

*Die Kommission prüfte die vom Bundesrat bereits in Bezug auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 10. März 2017 zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geäußerten Bedenken sorgfältig. Wie die Kommission in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme dargelegt hat, möchte sie daran erinnern, dass ihr Vorschlag mit diesen Grundsätzen vollständig im Einklang steht. Die Kommission begrüßt die Möglichkeit, sich zu den zusätzlichen Fragen, die in der zweiten Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfen wurden, zu äußern.*

*Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag in die gesetzgeberische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eingreift. Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die die Rechtsgrundlage des Vorschlags bilden, würden Koordinierungsmaßnahmen zur Harmonisierung nationaler Bestimmungen ermöglichen, um in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegte Hemmnisse für die Aufnahme und Ausübung von Tätigkeiten als Arbeitnehmer oder Selbständige zu beseitigen. Der vorliegende Vorschlag zielt jedoch nicht einmal auf eine Harmonisierung solcher Vorschriften ab, sondern legt lediglich ein gemeinsames Bewertungsschema fest, nach dem geprüft werden soll, ob die von den Mitgliedstaaten zu beschließenden Anforderungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Dies steht voll und ganz mit der Kompetenzverteilung und den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Einklang.*

*Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Nutzen des Vorschlags unklar ist, da die möglicherweise diskriminierende Reglementierung bereits von den Mitgliedstaaten bewertet wird. Die Kommission möchte betonen, dass der vorliegende Vorschlag nicht nur Diskriminierungen angeht, sondern auf die Vermeidung der Einführung von Hindernissen für*

den freien Warenverkehr abzielt, die über das Diskriminierungsverbot hinausgeht. Dadurch, dass Hindernisse niedrig gehalten werden, erleichtert der Vorschlag zusammen mit der Richtlinie 2005/36/EG<sup>1</sup> die Freizügigkeit von Berufstätigen.

Dem Bundesrat zufolge könnten die Ziele auch durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden, insbesondere durch eine rechtlich unverbindliche Empfehlung sowie durch ein weniger detailliertes Bewertungsschema. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zählt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedoch zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und muss systematisch und kohärent durch die Mitgliedstaaten angewandt werden.<sup>2</sup> Das Verfahren für Transparenz und gegenseitige Bewertung, das sich auf Artikel 59 der Richtlinie 2005/36/EG stützt und von den Mitgliedstaaten und der Kommission von 2014 bis 2016 durchgeführt wurde, hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung oftmals nicht nachkommen, obwohl die Kommission in diesem und vorhergehenden Fällen zahlreiche Leitlinien zur Verfügung gestellt hat.<sup>3</sup> Die Reglementierungsbeschlüsse beruhen derzeit häufig nicht auf einer fundierten und objektiven Analyse oder werden nicht offen und transparent durchgeführt. Intensive Gespräche und die von der Kommission bereitgestellten Orientierungshilfen haben nicht verhindert, dass neue restriktive Maßnahmen ohne umfassende Analyse eingeführt wurden.

Darüber hinaus hat die Kommission zur Vorbereitung der Folgenabschätzung für den Vorschlag eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Es gingen 420 Beiträge von öffentlichen Stellen und Privatpersonen ein, u. a. von Behörden, die sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene tätig sind. Die Auswertung der Antworten ließ erkennen, dass häufig sogar grundlegende, aber notwendige Maßnahmen oder zumindest die Kenntnis solcher Maßnahmen, die für eine Evaluierung der Reglementierung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit essenziell sind, fehlten. Vielen der an der Konsultation teilnehmenden Behörden waren keine vorher auf nationaler oder Unionsebene bestehenden Verpflichtungen bekannt.

Die Mitgliedstaaten können die Ziele folglich nicht einzeln erreichen. Fortbestehende Unterschiede in der Herangehensweise und im Verständnis würden dazu führen, dass der Markt noch stärker zersplittert, die in der Folgenabschätzung zum Vorschlag aufgezeigten wirtschaftlichen Probleme sich verschärfen und die Arbeitssuchenden und Berufstätigen mit einer immer größeren Komplexität konfrontiert sind. Daher wäre nach Ansicht der Kommission ein unverbindliches Instrument wie eine Empfehlung nicht geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Was die Aussage betrifft, dass die vorgeschlagene Verhältnismäßigkeitsprüfung einen unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand verursachen würde, sei darauf hingewiesen,

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22-142).

<sup>2</sup> Rechtssachen C-55/94 *Gebhard*, EU:C:1995:411, Randnummer 37.

<sup>3</sup> Fast drei Jahre nach Einführung der gegenseitigen Evaluierung liegt rund ein Drittel der Verhältnismäßigkeitsprüfungen noch immer nicht vor, und rund 70 % der eingegangenen Evaluierungen enthielten die Schlussfolgerung, dass die geltenden Reglementierungen beibehalten werden, obwohl sie keiner belastbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen wurden.

*dass es gemäß dem Vorschlag dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, darüber zu entscheiden, wer die Verhältnismäßigkeitsprüfung wie und wann durchführt, solange sie vor Annahme der geplanten Maßnahme erfolgt. Der Vorschlag greift daher weder ungebührlich in das nationale Gesetzgebungsverfahren ein noch wird vorab festgelegt, wer zu involvieren ist.*

*Die Kriterien, nach denen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt werden muss, tragen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union eingehend Rechnung und sind Teil der Eignungs- und Erforderlichkeitsprüfung. Dabei hängt es von der jeweiligen Maßnahme ab, welche der Kriterien auf der Liste in welchem Umfang zu prüfen sind. Eine Reihe von Kriterien betreffen bestimmte Arten von Anforderungen und sind nur für solche Anforderungen relevant. Der Umfang der Prüfung hängt selbstverständlich davon ab, wie stark sich eine Anforderung auswirken würde. Da die Mitgliedstaaten bereits heute dafür sorgen müssen, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften angemessen sind, würde der Vorschlag nur für diejenigen Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Aufwand bedeuten, die ihrer Verpflichtung bislang nicht nachkommen.*

*Die bessere Nutzung der im Vorschlag vorgesehenen Informationspflichten ist eine unaufwändige – nicht verfahrensrechtliche – Anforderung, d. h. die erwarteten Verwaltungskosten sind sehr begrenzt. Der Vorschlag schreibt den Mitgliedstaaten nicht vor, mit welchen regulatorischen Maßnahmen sie den Informationspflichten Rechnung tragen müssen.*

*In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die vorgegebenen Kriterien dem Ausgang der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht vorgreifen, denn nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union steht es den Mitgliedstaaten frei, bei ihrer Argumentation den spezifischen nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und das Schutzniveau in Bezug auf ein öffentliches Interesse im Einklang mit ihren nationalen Gegebenheiten festzulegen, unabhängig davon, ob in anderen Mitgliedstaaten weniger restriktive Vorschriften gelten.*

*Dem Bundesrat zufolge impliziert der Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten die Berufe im Gesundheitswesen und im Handwerk nicht mehr frei regeln könnten. Seiner Ansicht nach können Initiativen auf Unionsebene vor allem im Hinblick auf die beiden genannten Berufszweige diejenigen der Mitgliedstaaten lediglich ergänzen. Nach Artikel 165 Absatz 4 AEUV obliegt die Festlegung der Bildungssysteme den Mitgliedstaaten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Mitgliedstaaten bei einem Vorgehen im Rahmen dieser Zuständigkeiten die wesentlichen Grundsätze des Unionsrechts wie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit außer Acht lassen können. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten bereits jetzt für alle Berufe, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen fallen, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit bei der Festlegung des Zugangs zu einem Beruf oder dessen Ausübung respektieren. Dies gilt auch für Gesundheits- und Handwerksberufe.*

*Insbesondere das duale Bildungssystem im Handwerk und die Meisterprüfung können nicht als ein Hindernis für die Mobilität zwischen Mitgliedstaaten angesehen werden. Vielmehr würden sie ein hohes Qualitätsniveau der Produkte und Dienstleistungen garantieren, die für die Wettbewerbsfähigkeit und somit die Förderung von Wirtschaftswachstum und*

*Beschäftigung von grundlegender Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang muss klar darauf hingewiesen werden, dass der Vorschlag für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kein Eingriff in die nationalen Bildungssysteme der Mitgliedstaaten ist. Vor allem die Meisterprüfung soll in keiner Weise infrage gestellt werden. Die Bedingungen für den Zugang und die Ausübung eines Berufs in den Mitgliedstaaten werden durch den Vorschlag nicht infrage gestellt.*

*Das gleiche gilt für die angebliche Minderung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit oder den Patientenschutz. Die Mitgliedstaaten können das Schutzniveau, das sie einem spezifischen, im Allgemeininteresse liegenden Ziel gewähren wollen, frei wählen, selbst wenn andere Mitgliedstaaten ein niedrigeres Schutzniveau beibehalten. Es ist daher nicht erforderlich, bestimmte Berufe vom Anwendungsbereich des Vorschlags auszunehmen.*

*Der Bundesrat weist ausdrücklich die Verpflichtung zur Überwachung neu eingeführter Maßnahmen und die Anhörung unabhängiger Stellen vor der Annahme neuer Rechtsvorschriften zurück. Die Überwachungsverpflichtung ist eine logische Konsequenz der Verhältnismäßigkeitsprüfung, da die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit keine einmalige Angelegenheit, sondern ein kontinuierlicher Prozess ist. Gesellschaftliche oder technologische Entwicklungen können Anpassungen der Reglementierung von Berufen im Laufe der Zeit erforderlich machen.*

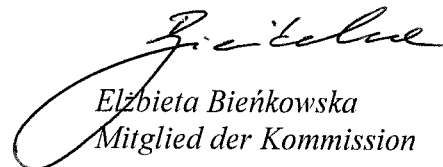
*Was die Einbeziehung unabhängiger Stellen betrifft, so respektiert und gestattet der Vorschlag uneingeschränkt die Nutzung bereits bestehender nationaler Strukturen und Verfahren. Seine Umsetzung dürfte für Mitgliedstaaten wie Deutschland kein Problem sein, die bereits über solide Ex-ante-Bewertungsverfahren, einschließlich der Kontrolle durch eine unabhängige Stelle („Normenkontrollrat“) verfügen.*

*Die Kommission hofft, dass die aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs gerne entgegen.*

*Mit vorzüglicher Hochachtung*



*Frans Timmermans  
Erster Vizepräsident*



*Elżbieta Bienkowska  
Mitglied der Kommission*