



5.5.2017

ARBEITSDOKUMENT

zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichtersteller: Andreas Schwab

Dieses Dokument weist auf Bedenken in Bezug auf den Kommissionsvorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung für regulierte Berufe hin und umreißt Kernfragen, die in den nächsten Monaten diskutiert werden müssen.

Die vorgeschlagene Richtlinie ist Teil des Dienstleistungspakets, das die Europäische Kommission am 10. Januar 2017 vorgestellt hat. Ziel des Vorschlags ist es, einen gemeinsamen Rahmen für Verhältnismäßigkeitsanforderungen bei der Einführung neuer Berufsregulierungen festzulegen.

Obwohl das Verhältnismäßigkeitsprinzip als grundlegendes Prinzip des europäischen Rechts anerkannt ist, schlägt die Kommission nun eine sektorische Richtlinie zur Verhältnismäßigkeit vor, was dazu geführt hat, dass einige Mitgliedstaaten Subsidiaritätsbedenken angemeldet haben und den Mehrwert des Kommissionsvorschlags in Frage stellen.

Problematisch ist offenbar, dass vielerorts **das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Berufsreglementierungen noch immer nicht ausreichend berücksichtigt wird, obwohl es bereits heute ein allgemeines Rechtsprinzip der EU ist.**

1) Sinnvolle Regulierung kann Wettbewerbsanreize schaffen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern

Der Kommissionsvorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung scheint sich in eine Reihe von Initiativen einzureihen, die von dem **Grundgedanken** geprägt sind, dass **Regulierung grundsätzlich dem Wettbewerb im Wege steht**. Dieser Grundgedanke hat uns in Europa leider an vielen Stellen in die falsche Richtung geführt, wie wir nicht zuletzt durch die Bankenkrise sehen konnten. Märkte funktionieren oftmals besser, wenn sie vernünftig reguliert sind.

Wenn wir die wirtschaftliche Entwicklung in Europa anschauen, sehen wir, dass **Länder mit vernünftigen Regulierungen wirtschaftlich häufig besser dastehen**, als jene Staaten die keine Regulierung haben. Aus wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ist eine pauschale „Deregulierung“ daher nicht der richtige Weg.

Um nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern, muss die EU insofern auf **sinnvolle Regulierung** setzen. Für den Binnenmarkt bedeutet dies, dass die EU-Gesetzgebung die Voraussetzungen und Möglichkeiten zur sinnvollen Regulierung schaffen muss.

Es darf dabei nicht unerwähnt bleiben, dass es das **Europäische Parlament** war, das einige **Berufe in ihren Zugangsvoraussetzungen vereinheitlicht** hat. Dadurch wurden bereits einige Berufe reguliert und Mindestanforderungen u.a. für Ärzte, Krankenschwestern und Architekten festgelegt. und dabei auch die **duale Ausbildung in der Berufsanerkennungsrichtlinie** 2013 erstmals sekundärrechtlich verankert.

2) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein allgemeines Rechtsprinzip der EU - anerkannt im Primärrecht, in der Berufsanerkennungsrichtlinie und in der EuGH-Rechtsprechung

Jede gesetzliche Regelung muss verhältnismäßig sein, auch wenn sie durch Ziele des Allgemeininteresses, wie beispielsweise den Verbraucherschutz gerechtfertigt ist (Art. 5.4 AEUV). Der EuGH hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Interpretation von Vertragsbestimmungen zur Niederlassungsfreiheit und zur Dienstleistungsfreiheit stets als Grundprinzip des EU Rechts herangezogen. Die Berufsanerkennungsrichtlinie (Art. 59) verpflichtet die Mitgliedstaaten bereits heute, die Verhältnismäßigkeit ihrer Gesetzgebung im Bereich der Berufsanerkennungsrichtlinie zu beachten.

Der **Kommissionsvorschlag legt den Mitgliedstaaten insofern keine neuen Verpflichtungen auf**. Er nimmt die Rechtsprechung des EuGH allerdings mit in die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf, was neue Komplexität mit sich bringen könnte.

Allerdings könnte der Kommissionsvorschlag den regulatorischen Rahmen im Vergleich zur Dienstleistungsrichtlinie deutlich verbessern. Letztere erkennt das Verhältnismäßigkeitsprinzip zwar an, allerdings mit einem anderen Ansatz. Dort wird jede Beschränkung einzeln beurteilt, ohne die Gesamtheit der Regulierung zu betrachten. Die **Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung würde hingegen eine gesamtheitliche Prüfung ermöglichen**.

3) Durchsetzungsdefizit des Verhältnismäßigkeitsprinzips wird durch die Richtlinie nicht behoben

Die Kommission weist auf problematische Regulierungen der Mitgliedstaaten hin, denn die Transparenzinitiative hat gezeigt, dass es eine **Reihe von unverhältnismäßigen Berufsausübungsregelungen in den Mitgliedstaaten** gibt.

Ob eine horizontale Richtlinie aber Verbesserungen schaffen kann, ist fraglich. Stattdessen müsste die Kommission durch Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Verstöße im Einzelnen vorgehen.

Auch im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip wären Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten einfacher zu begründen, als die Schaffung eines neuen Instruments, das auch von den Mitgliedstaaten angewendet werden muss, die gar keine Probleme mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Berufsreglementierungen haben. Um ein faires Regulierungsumfeld zu schaffen wären **Vertragsverletzungsverfahren insofern das geeignetere Instrument**.

4) Mangelnde Fokussierung auf den Bausektor

Verhältnismäßigkeit ist nicht sektor-spezifisch. Die Richtlinie zur Verhältnismäßigkeit würde stattdessen **auf alle Berufe und Sektoren Anwendung finden, wie schon in der Berufsanerkennungsrichtlinie** festgelegt. **Anders als oftmals behauptet ist die neue Richtlinie also nicht auf den Bausektor bezogen**.

Die neue Verhältnismäßigkeitsprüfung soll insofern die Sektoren umfassen, die auch unter die Berufsanerkennungsrichtlinie fallen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip soll allerdings nur neue Regulierungen umfassen, und bei der Änderung bereits bestehender Regulierung zur Anwendung kommen.

5) Rechtliche Bedenken und offene Fragen

Artikel 4

Art. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer ex-ante Verhältnismäßigkeitsprüfung, die durch Mitwirkung unabhängige Kontrollstellen durchgeführt werden soll.

Einige Mitgliedstaaten haben Subsidiaritätsrügen vorgelegt, die die Rechtsgrundlage des Kommissionsvorschlags, oder die lange Liste an Kriterien, die in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einfließen sollen, in Frage stellen. Lediglich das schwedische Parlament **hat Bedenken in Bezug auf die unabhängigen Kontrollstellen** geäußert, allerdings keine begründete Stellungnahme dazu abgegeben.

Unabhängige Kontrollstellen sind **im Hinblick auf die Subsidiarität** zumindest klärungsbedürftig und können nicht aus der Rechtsprechung des EuGH abgeleitet werden. Jedenfalls sind die unabhängigen Kontrollstellen nicht in der Folgeabschätzung nicht analysiert wurden.

Artikel 5

Art. 5 enthält die **Rechtfertigungsgründe, die durch Ziele des Allgemeininteresses auf Grundlage der Verträge oder der EuGH Rechtsprechung anerkannt sind**.

Allerdings ist diese **Aufzählung unvollständig** und enthält bspw. nicht „Forschung und Entwicklung“ (Rechtssache C-39/04 Laboratoires Fournier) oder Qualitätssicherung (Rechtssache C-215/01 Schnitzer) als Rechtfertigungsgründe, obwohl der EuGH sie als solche anerkannt hat.

Artikel 6

Artikel 6 des Kommissionsvorschlags gibt eine **Prüfmethodik** vor, der die Mitgliedstaaten zu folgen haben, wenn sie eine Berufsreglementierung auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüfen. Art. 6(4) umfasst eine Überprüfung des gesamten Regelungsumfelds, das den Zugang zu einem Beruf und die Ausübung eines Berufs miteinbezieht. Ob eine Regulierung verhältnismäßig ist, hängt dabei insbesondere von den Risiken ab, die mit dem Berufszugang und der Berufsausübung verbunden sind (s. Art. 6 (2)).

Art. 6 sieht insofern eine **Beurteilung des gesamten Regelungsumfelds des Berufs** vor. Dabei müssen alle den Beruf betreffenden Anforderungen in Betracht gezogen werden. Die **Auferlegung mehrerer, oder auch aller Anforderungen, die in Art. 6(4) aufgelistet werden ist möglich, solange dies nicht unberechtigt oder unverhältnismäßig ist**. Es muss deshalb geprüft werden, ob Art. 6(4) zu missverständlich ist und ob er gestrichen oder klarer formuliert werden muss. Denn auch die Richtlinie zur Verhältnismäßigkeit muss selbst verhältnismäßig sein.

Art. 15 und 16 in der **Dienstleistungsrichtlinie** enthalten eine **Liste an Einschränkungen, die einzeln betrachtet, unverhältnismäßig sein können**, ohne dass klar gestellt wäre, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung sich auf die gesamte Regelung bezieht. Dieser **Ansatz lässt außer Acht, dass es auf eine Gesamtabwägung ankommt**, so dass im Einzelfall eine

strenge Vorschrift gerechtfertigt sein könnte, die alleine nicht gerechtfertigt wäre.

6) Zusammenwachsen des Binnenmarkts

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung in der EU setzt ein Zusammenwachsen den Binnenmarkts voraus. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass alle neuen Instrumente mit bereits bestehenden Regelungen in Einklang stehen.