

# Briefing

## Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission



### Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

*Folgenabschätzung (SWD(2016)463, SWD(2016)462 (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016)0822)*

#### Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) (FA) der Kommission zu dem oben genannten [Kommissionsvorschlag](#) abgegeben werden, der am 10. Januar 2017 vorgelegt und an den Ausschuss Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments überwiesen wurde.

Die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>1</sup> bildet den Rechtsrahmen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU, damit der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt erleichtert wird. Im Jahr 2013 wurde die Richtlinie dahingehend geändert, dass die Mitgliedstaaten bis Januar 2016 eine gegenseitige Begutachtung durchführen und abschließen mussten. Dabei waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, Informationen über alle regulierten Berufe auf nationaler Ebene an die Kommission weiterzuleiten und zu begutachten, ob diese Regulierungsanforderungen mit den in der Richtlinie<sup>2</sup> verankerten Grundsätzen vereinbar sind. Sie sollten außerdem innerhalb derselben Frist nationale Aktionspläne mit Informationen über die Vorschriften, die sie beibehalten möchten, und den Gründen vorlegen, weshalb diese Vorschriften ihrer Ansicht nach mit den genannten Grundsätzen vereinbar sind. Gemäß der Richtlinie hat die Kommission über ihre Ergebnisse auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen Bericht zu erstatten und gegebenenfalls weitere Maßnahmen vorzuschlagen. Der vorliegende Vorschlag ist das Ergebnis dieses Prozesses.

Laut der Folgenabschätzung hat die gegenseitige Begutachtung Mängel bei den Prozessen ergeben, die von den Mitgliedstaaten verwendet werden, um regulatorische Entscheidungen über

---

<sup>1</sup> [Richtlinie 2005/36/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen: Weitere Informationen zu diesem Thema sind zu finden in: Kyrieri, K.M., „[The modernised Directive on professional qualifications and its impact on national legislations](#)“ (Die überarbeitete Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und ihre Auswirkungen auf die nationalen Rechtsvorschriften), *Eipascopes*, Bulletin 2014, Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung, Maastricht, 2014, S. 43-46;

<sup>2</sup> Die Grundsätze gemäß Artikel 59 Absatz 3 lauten wie folgt:

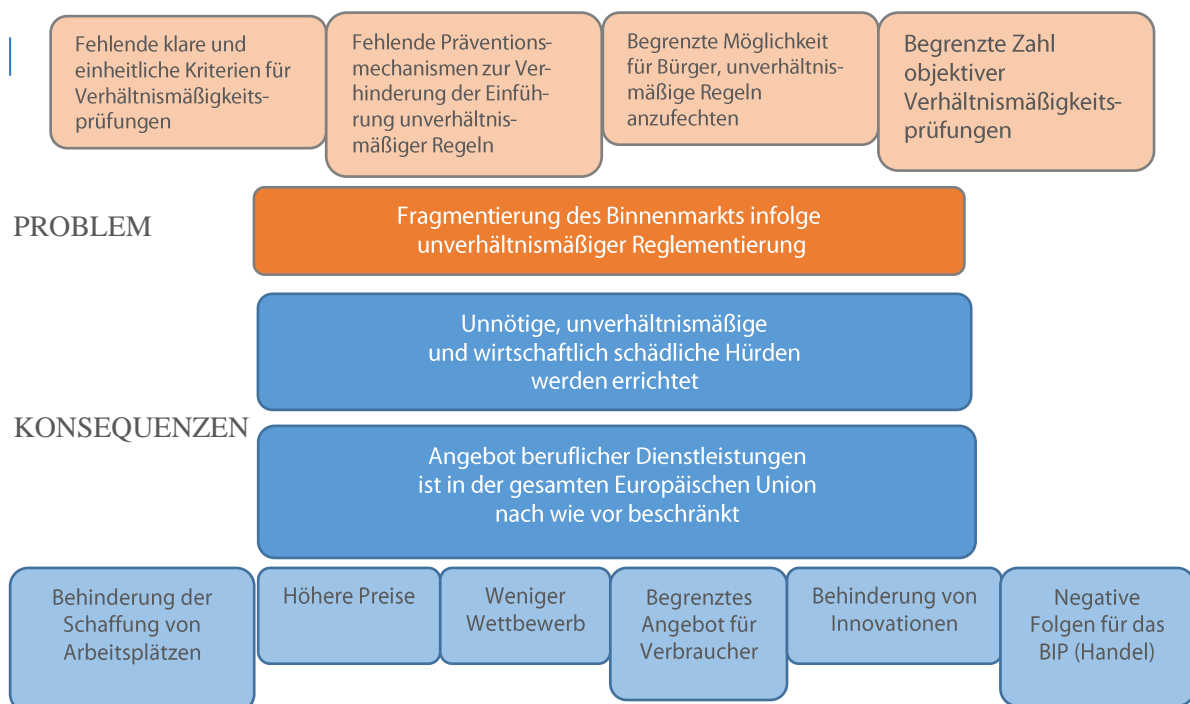
- (a) Die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen;
- (b) die Anforderungen müssen durch übergeordnete Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- (c) die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Berufsqualifikationen zu treffen, da ihre Entscheidung weder offen und transparent sind, noch auf einer fundierten und objektiven Analyse beruhen. In ihrer „Binnenmarktstrategie“<sup>1</sup> hat die Kommission einen zweigleisigen Ansatz zur Lösung dieses Problems gewählt. Zum einen hat sie bestimmten Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, indem sie auf bestimmte notwendige Reformschritte zur Verbesserung des Zugangs zu und der Ausübung von reglementierten Berufen auf nationaler Ebene hingewiesen hat. Zum anderen hat sie einen methodischen Rahmen für eine umfassende Bewertung der Verhältnismäßigkeit erstellt, auf den die Mitgliedstaaten zurückgreifen sollen, wenn sie neue Berufsvorschriften vorschlagen bzw. bestehende überarbeiten. In seiner Entschliessung über die Binnenmarktstrategie<sup>2</sup> hat das Europäische Parlament seine Unterstützung für die Initiative der Kommission zum Ausdruck gebracht, die regulierten Berufe zu überprüfen, und deren Vorschlag begrüßt, sich regulatorischen Hürden zuzuwenden.

## Problemstellung

Laut der Folgenabschätzung besteht das Problem in der Fragmentierung des Binnenmarkts infolge unverhältnismäßiger Regulierung. Darin wird recht ausführlich auf die Ursachen des Problems eingegangen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen genannt. Dies wird mithilfe des folgenden Problembaums verdeutlicht:

### URSACHEN



Quelle: Folgenabschätzung (vom Verfasser abgeändert)

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission vom 28. Oktober 2015: Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen ([COM\(2015\)0550](#)). Die Binnenmarktstrategie wurde im Oktober 2015 veröffentlicht, und für die gegenseitige Begutachtung gemäß der der Berufsqualifikationsrichtlinie war eine Frist bis Januar 2016 festgesetzt. Es gilt zu bedenken, dass der Kommission bei der Ausarbeitung der Binnenmarktstrategie die endgültigen Ergebnisse der Begutachtung noch nicht vorlagen.

<sup>2</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu der Strategie für den Binnenmarkt ([P8\\_TA\(2016\)0237](#)).

Die Problemursachen wurden größtenteils durch die Begutachtung ermittelt, bei der eine unzureichende Begründung der Verhältnismäßigkeit der Berufsreglementierung und „eine disparate und ungeordnete Herangehensweise an die Analyse der Auswirkungen von Rechtsvorschriften“ zutage traten.<sup>1</sup> Offenbar gibt es zahlreiche Überschneidungen bei den Problemursachen, die zuweilen nicht so leicht voneinander zu unterscheiden sind.

Zwecks Erkundung des Problems und seiner Folgen wird in der Folgenabschätzung auf die Erhebung der EU über reglementierte Berufe<sup>2</sup> sowie auf eine externe Studie im Auftrag der Kommission verwiesen, in der die in der Erhebung gesammelten Daten analysiert wurden (Studie von Koumenta/Pagliari).<sup>3</sup>

In dem Abschnitt der Folgenabschätzung, der sich der Problemstellung widmet, wird viel Energie auf die Schilderung der Problemursachen verwandt, dem eigentlichen Problem und seinen Folgen aber nur sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt, die besser vorher, in dem Abschnitt mit der Beschreibung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Vorschlags, hätten erläutert werden sollen. Insofern ist der obige Problembaum für die Zwecke den Aspekt der Problemstellung in der Folgenabschätzung geeignet, die ansonsten offenbar nicht in systematischer und intuitiver Weise vorgestellt wird, und zeigt die eindeutigen logischen Verbindungen zwischen den Ursachen, dem Problem und den Konsequenzen auf.

## **Ziele des Legislativvorschlags**

Das *allgemeine* Ziel des Kommissionsvorschlags ist die Verbesserung von freiberuflichen Dienstleistungen in der gesamten EU und des Zugangs zu ihnen, indem eine unverhältnismäßige Reglementierung bei der Novellierung bestehender oder der Einführung neuer Vorschriften verhindert wird. In der Folgenabschätzung wird der Ex-ante-Aspekt des Ziels hervorgehoben, was bedeutet, dass man sich um Maßnahmen bei der Einführung oder Überarbeitung von Vorschriften bemüht anstelle einer nachträglichen Kontrolle bestehender unverhältnismäßiger Vorschriften.

Die *spezifischen* politischen Ziele lauten wie folgt:

- Klarstellung und Systematisierung der bei der Verhältnismäßigkeitsanalyse anzuwendenden Mindestkriterien;<sup>4</sup>
- Verbesserung der Transparenz, Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit, Objektivität und ein stärker umfassender Charakter von Verhältnismäßigkeitsprüfungen in allen Mitgliedstaaten, damit dafür gesorgt wird, dass die von ihnen erlassenen Vorschriften am zweckdienlichsten sind allen relevanten Interessen Rechnung getragen wurde;
- Gleiche Anwendung der Regeln in allen Mitgliedstaaten und auf allen Regulierungsebenen, damit eine Fragmentierung des Binnenmarkts verhindert wird.

Wie es scheint, sind die allgemeinen und spezifischen Ziele, wie sie in der Folgenabschätzung festgelegt wurden, dafür geeignet, die erkannten Probleme in Angriff zu nehmen, und sie sind spezifisch, messbar, erreichbar, maßgeblich und an einen zeitlichen Rahmen angepasst. In der Folgenabschätzung werden

---

<sup>1</sup> Folgenabschätzung, S. 19.

<sup>2</sup> Die Erhebung wurde für die Kommission von TNS Opinion im Zeitraum vom 31. März bis 14. April 2015 durchgeführt. Dabei wurden 26 640 EU-Bürger, Arbeitnehmer aus allen Mitgliedstaaten, befragt.

<sup>3</sup> Koumenta, M., Pagliero, M., Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU (Die Messung der Verbreitung und der Auswirkungen von Berufsreglementierung auf den Arbeitsmarkt in der EU ), Brüssel, 2015.

<sup>4</sup> Im Kontext der Folgenabschätzung und gemäß den darin enthaltenen Erwägungen können Verhältnismäßigkeitsprüfungen als systematische Bewertungen der Verhältnismäßigkeit der Reglementierung von Berufen beschrieben werden, damit für eine bessere Entwicklung der Reglementierung mittels einer objektiven Ex-ante-Analyse und Transparenz gesorgt und die Einführung unnötiger Maßnahmen verhindert wird.

jedoch keine operativen Ziele festgelegt, wie es gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung bei Legislativinitiativen vorgesehen ist.

## Umfang der erwogenen Optionen

In der Folgenabschätzung werden die folgenden Optionen in Betracht gezogen:

- Option 0: Ausgangssituation.
- Option 1: Orientierungsansatz, bei dem die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Analyse der Verhältnismäßigkeit nationaler Vorschriften unterstützt. Dazu könnten die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes, die Erstellung einer Liste der einschlägigen Rechtsprechung und die Förderung des Informationsaustauschs zwischen Regulierungsbehörden gehören.
- Option 2: Gemeinsame Kriterien für eine EU-Verhältnismäßigkeitsprüfung für reglementierte Berufe. Dies könnte die folgenden zwei Formen annehmen:
  - Option 2a: Ein rechtlich bindendes Instrument – dies wäre eine Richtlinie mit spezifischen in nationales Recht umzusetzender Verpflichtungen für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei neuen oder der Überarbeitung geltender Vorschriften. Mit dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung würde man die bestehende Rechtsprechung und bewährte Verfahren konsolidieren und gleichzeitig einen Transparenzmechanismus einführen, durch den man Informationen über neue Vorschriften und deren Verhältnismäßigkeitsprüfung anderen Mitgliedstaaten zugänglich machen würde.
  - Option 2b: Ein rechtlich nicht bindendes Instrument (eine Empfehlung) – dies wäre ein Instrument mit denselben Bestandteilen wie Option 2a, jedoch in Form eines nicht bindenden Instruments.
- Option 3: Umfassende Änderung des bestehenden Systems:
  - Option 3a: Ein rechtlich bindendes Instrument (eine Richtlinie) – zusätzlich zu den Bestandteilen von Option 2a würde auch ein verfahrensrechtlicher Rahmen dazu gehören und insbesondere eine regelmäßige Überprüfung der geltenden Vorschriften, die Konsultierung von Interessenträgern und Anforderungen, mit denen die Objektivität und Unparteilichkeit nationaler Behörden sichergestellt wird.
  - Option 3b: Ein rechtlich nicht bindendes Instrument (eine Empfehlung) – dies umfasst dieselben Bestandteile wie Option 2a, jedoch in Form eines nicht bindenden Instruments.

Von den fünf möglichen Maßnahmenoptionen enthalten drei keine regulatorischen Maßnahmen (Optionen 1, 2b und 3b). Die Optionen scheinen klar festgelegt und in ausgewogener Weise vorgestellt und analysiert worden zu sein und stehen in einem logischen Zusammenhang mit dem Problem, das sie beheben sollen, und mit den Zielen, die man erreichen will.

Die bevorzugte Strategieoption ist Option 3a.

## Umfang der Folgenabschätzung

Für jede einzelne Option werden in der Folgenabschätzung die wirtschaftlichen Auswirkungen, die Folgen für KMU und Kleinunternehmen sowie für die Behörden und die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten, die Folgen für die Kommission und die gesellschaftlichen Auswirkungen einer Analyse unterzogen. Die Auswirkungen auf die Umwelt werden in der Folgenabschätzung nicht analysiert, was damit begründet wird, dass es „bei keiner der spezifischen politischen Ziele und der bewerteten Optionen eine ökologische Dimension gibt“.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Folgenabschätzung, S. 38.

In der Analyse kommt man zu dem Schluss, dass die drei Optionen ohne regulatorische Maßnahmen alle den gleichen Mangel aufweisen, nämlich dass deren Wirksamkeit von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängt, die darin empfohlenen Maßnahmen umzusetzen. Dabei werden in der Folgenabschätzung die Erfahrungen mit der Mitteilung der Kommission über gegenseitige Begutachtungen<sup>1</sup> berücksichtigt, die als unzureichend eingestuft wird, um die Förderung angemessener Verhältnismäßigkeitsprüfungen zu fördern.

## **Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit**

Bei der Erkundung der Probleme und ihrer Ursachen beschäftigt sich ein Abschnitt in der Folgenabschätzung mit der Handlungsbefugnis der EU und der Subsidiarität. Darin wird geltend gemacht, dass die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erzielt werden können, wenn diese jeweils alleine tätig werden, wie es sich in der gegenseitigen Begutachtung erwiesen hat, und dass sie besser durch die Einführung eines für die gesamte EU geltenden Bewertungsmechanismus erreicht werden können, der von allen Mitgliedstaaten eingeführt wird. Laut der Folgenabschätzung hat eine übermäßige Berufsreglementierung „negative und vielfältige Folgen für die Wirtschaft“, da sie sich in beträchtlichem Maße auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU auswirkt und daher auf europäischer Ebene angegangen werden müsse.<sup>2</sup> Ähnliche Argumente werden in dem Abschnitt vorgebracht, der sich mit der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit der bevorzugten Option beschäftigt, ohne dass dabei weitere Gründe im Rahmen der Problemstellung und der Ziele aufgeführt werden.

Was die Verhältnismäßigkeit der bevorzugten Option anbelangt, so heißt es in der Folgenabschätzung, dass die bevorzugte Option mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sei, da man sich um einen Ausgleich bemühe, wobei mehrere miteinander konkurrierende Erwägungen berücksichtigt werden: Sicherstellung der Ziele im Sinne der öffentlichen Interessen und der Qualität der Dienstleistungen, Verbesserung des Zugangs zu und der Ausübung von reglementierten Berufen für Berufstätige und die Schaffung einer größeren Auswahl für Verbraucher.

In der Begründung des Vorschlags wird erläutert, warum sich für das Instrument der Richtlinie entschieden hat, da nämlich die Mitgliedstaaten dadurch das Ziel des Vorschlags verwirklichen können, indem sie eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung in ihre eigenen Systeme entsprechend ihren Strukturen und Verfahren integrieren.

Die Frist für die Einreichung [begründeter Stellungnahmen](#) der nationalen Parlamente zu der Frage, ob der Vorschlag mit dem Grundsatz der Subsidiarität übereinstimmt, endete 20. März 2017. Fünf Parlamentskammern von Mitgliedstaaten – der österreichische Bundesrat, die Assemblée nationale und der Senat in Frankreich sowie der Bundesrat und Bundestag in Deutschland – haben begründete Stellungnahmen vorgelegt, in denen sie darlegen, dass der Vorschlag mit dem Grundsatz der Subsidiarität nicht vereinbar sei. Der Deutsche Bundesrat hat seiner begründeten Stellungnahme eine weitere Stellungnahme hinzugefügt, in der er seinen Standpunkt näher darlegt. Zu den von diesen Kammern vorgebrachten Argumenten gehört die Behauptung, dass der Vorschlag zu bestimmten Artikeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Widerspruch stehe und in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreife, insbesondere, was Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheit und des Fremdenverkehrs anbelangt. Des Weiteren führen sie das Argument an, dass die Maßnahmen in dem Vorschlag in Bezug auf die angestrebten Ziele unverhältnismäßig seien.

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission vom 2. Oktober 2013: Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs ([COM\(2013\)0676](#)).

<sup>2</sup> Folgenabschätzung, S. 13.

Drei Parlamentskammern (die portugiesische Assembleia da República, der rumänische Senat und die Cortes Generales von Spanien) haben hingegen in ihren Beiträgen angegeben, dass der Vorschlag keine Fragen hinsichtlich der Subsidiarität aufwerfe.

## **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Für jede einzelne Option werden die Auswirkungen auf den Haushalt und die öffentlichen Finanzen geprüft, indem die Folgen für die Behörden und die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten sowie für die Kommission analysiert werden. Bei der bevorzugten Option werden in der Folgenabschätzung pro Mitgliedstaat zusätzliche Verwaltungskosten in Höhe von 600 bis 700 EUR für jeden geprüfte reglementierten Beruf veranschlagt. Was die Kommission angeht, so geht man in der Folgenabschätzung davon aus, dass die zusätzlichen Kosten für die Überwachung der Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften „größtenteils durch die geringere Anzahl an Verstößen“ ausgeglichen werden können.<sup>1</sup>

## **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

Für jede einzelne Option werden in der Folgenabschätzung die wirtschaftlichen Auswirkungen auf KMU und Kleinunternehmen untersucht. Möglicherweise wegen der Lücken bei den verfügbaren Daten zu dem Thema gründet sich diese Analyse jedoch offenbar nicht auf eigens KMU betreffende Daten, vielmehr werden hierbei auf KMU allgemein anwendbare Argumente abgewandelt. Bei der Konsultation der Akteure wird der Sachverhalt ebenfalls nicht aus dem Blickwinkel von KMU betrachtet, wie es gemäß dem [Instrument Nr. 19](#) des Instrumentariums der Kommission für eine bessere Rechtsetzung vorgesehen ist. Weder gibt es eine spezifische Konsultation von KMU, noch wird bei der Analyse der Antworten der öffentlichen Konsultation offenbar gesondert auf die Standpunkte von KMU unter den Befragten eingegangen.

## **Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen**

Regelungsverfahren sind der Hauptgegenstand des Vorschlags und werden als solche für jede einzelne Option in der Folgenabschätzung untersucht.

In Abschnitt 5 der Folgenabschätzung mit dem Titel „Vereinbarkeit mit anderen politischen Maßnahmen der EU und mit der Charta der Grundrechte“ wird geprüft, ob der Vorschlag dem von der Kommission in ihrer Binnenmarktstrategie gewählten zweigleisigen Ansatz entspricht.<sup>2</sup> Des Weiteren wird die Übereinstimmung des Vorschlags mit der Dienstleistungsrichtlinie<sup>3</sup> insbesondere im Hinblick auf die Meldungen gemäß dieser Richtlinie geprüft. Dabei wird auf den unterschiedlichen Umfang der Dienstleistungsrichtlinie und des Vorschlags hingewiesen, aber auch eingeräumt, dass es zu gewissen Überschneidungen kommen wird, womit sich die Kommission gemäß ihrer Zusage aus der Folgenabschätzung in der Umsetzungsphase beschäftigen wird.

## **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Bei der Folgenabschätzung wird größtenteils auf die Ergebnisse der Studie von Koumenta/Pagliari zurückgegriffen, in der es heißt, dass die „Berufsreglementierung ein noch zu wenig erforschtes Gebiet des Arbeitsmarkts in der EU“<sup>4</sup> sei und dass die Studie nur mithilfe der in der Erhebung der EU über

---

<sup>1</sup> Folgenabschätzung, S. 48.

<sup>2</sup> siehe obigen Abschnitt „Hintergrund“.

<sup>3</sup> [Richtlinie 2006/123/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt;

<sup>4</sup> Studie von Koumenta/Pagliari, S. 128.

reglementierte Berufe gesammelten Daten durchgeführt werden konnte. Mit diesen Daten konnten in der Studie von Koumenta/Pagliari „Schätzungen über die Verbreitung der Reglementierung und vorsichtige Schätzungen über deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ vorgenommen werden.<sup>1</sup> In der Studie wird offenbar auf Unsicherheiten bei den Ergebnissen sowie auf Bereiche hingewiesen, in denen nach geeigneteren Datenquellen Ausschau gehalten werden sollte. In der Folgenabschätzung hätte man wohl stärker die Forschung, Bewertungen und Argumente der Studie für die eigenen Zwecke insbesondere im Hinblick auf die Klarheit und Gliederung nutzen können.

Darin wird auch auf andere auf Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführte Studien über die Auswirkungen reglementierter Berufe in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts verwiesen.

Auch wenn es, wie bereits eingeräumt wurde, bei den Daten immer noch zu schließende Lücken gibt, scheinen die Bewertungen und Annahmen begründet zu sein und auf fundierten Forschungen und Analysen zu fußen.

## **Konsultation der Interessenträger**

Die online durchgeführte Öffentlichkeitsbefragung dauerte vom 27. Mai bis 22 August 2016 und ergab 420 Antworten (nach Berücksichtigung mehrfacher und abgestimmter Antworten auf 241 korrigiert). Die Befragten wurden nach dem Wohnsitz- oder Niederlassungsmitgliedstaat, nach der jeweiligen Branche, in der die Tätigkeit ausgeübt wird, und nach einer weiteren Kategorie (Behörde, Nutzer oder Erbringer von beruflichen Leistungen usw.) unterschieden. Der Fragebogen bestand aus drei Teilen: (i) ein Abschnitt zu den von den Mitgliedstaaten gemäß der Berufsqualifikationsrichtlinie eingereichten nationalen Aktionsplänen, (ii) ein Abschnitt zur Verhältnismäßigkeitsanalyse bei der Gestaltung der Reglementierung im Allgemeinen und (iii) ein Abschnitt nur für die Behörden unter den Befragten im Hinblick auf die Herangehensweise bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Laut der Folgenabschätzungen wurden folgende gezielte Konsultationsmaßnahmen in Bezug auf den Vorschlag durchgeführt: (i) zwölf Seminare zum Thema gegenseitige Begutachtung, an denen Vertreter der Berufe und der Verwaltungen von Mitgliedstaaten teilnahmen; (ii) drei Seminare zum Thema Binnenmarkt in der Zeit von Oktober 2014 bis März 2016; und (iii) eine Konferenz mit hochrangigen Interessenträgern im Mai 2016, an der „etwa 300 Vertreter von Berufsverbänden, Kammern, Gewerkschaften und nationalen Verwaltungen“ teilnahmen.<sup>2</sup>

In der Folgenabschätzung wird auf den Standpunkt der Interessenträger zu jeder einzelnen Option eingegangen, und diesen Ansichten wird offenbar in der gesamten Folgenabschätzung durchwegs Rechnung getragen. 51 % der Interessenträger, die den Fragebogen ausgefüllt haben, sind der Meinung, dass es einheitliche Anleitungen für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Reglementierung von Berufen geben sollte, und von ihnen sind 74 % der Ansicht, dass diese Anleitung zwingend vorgeschrieben sein sollte. Unter den Befragten, die sich als Behörden zu erkennen gaben, sprachen sich 65 % für eine einheitliche Anleitung aus, und von ihnen sind 80 % der Meinung, dass diese Anleitung zwingend vorgeschrieben sein sollte. In der Folgenabschätzung wird darauf hingewiesen, dass alle demografischen Gruppen, die sich unter der Kategorie „andere“<sup>3</sup> eingetragen haben, mehrheitlich eine gegenteilige Meinung vertreten, denn sie lehnen einheitliche Anleitungen grundsätzlich ab, unabhängig davon ob sie freiwillig oder zwingend vorgeschrieben sind. In der Folgenabschätzung wird anschließend klargestellt,

---

<sup>1</sup> Ebenda.

<sup>2</sup> [Konsultation der Interessenträger](#) – Zusammenfassender Bericht als Begleitunterlage zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen“, S. 12

<sup>3</sup> Diese Kategorien sind: „Erbringer von Dienstleistungen“, „Nutzer von Dienstleistungen“, „Behörden“ und „andere“.

dass dieser gegenläufige Trend nicht mehr beobachten ist, wenn die Antworten um die abgestimmten Antworten bereinigt wurden. Laut der Folgenabschätzung ist „die einzige Kategorie, die weder auf freiwilliger Basis noch als Vorschrift Maßnahmen zur Bereinigung der gegenwärtigen Situation befürwortet hat aus dem Handwerk in Deutschland und Österreich stammte“.<sup>1</sup>

Anhang 2 der Folgenabschätzung enthält einen allgemeinen Überblick über die Konsultation der Akteure, die bei der Folgenabschätzung berücksichtigt wurde.

## **Überwachung und Bewertung**

Die Kommission verpflichtet sich in der Folgenabschätzung, regelmäßig über die Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf der Ebene der Mitgliedstaaten Bericht zu erstatten. Dies gründet sich auf die Verpflichtung in dem Kommissionsvorschlag, am 18. Januar 2024 und anschließend alle fünf Jahre einen Bericht über die Umsetzung und die Wirksamkeit der Richtlinie vorzulegen.

Gemäß dem [Instrument Nr. 8](#) des Instrumentariums der Kommission für eine bessere Rechtsetzung müssen in Folgenabschätzungen (i) Kernindikatoren für die Überwachung der wichtigsten politischen Ziel und (ii) Indikatoren für die operativen Ziele, die mit der bevorzugten politischen Option in Verbindung stehen, festgelegt werden. In dem Abschnitt der Folgenabschätzung über die Überwachung und Bewertung werden drei quantitative und qualitative Maßnahmen genannt, die als Kernindikatoren für die Überwachung der wichtigsten politischen Ziele auszureichen scheinen. Dazu gehören:

- (i) der prozentuelle Anteil der durch reglementierte Berufe erfassten Volkswirtschaft in Bezug auf die Zahl der Beschäftigten und den Mehrwert;
- (ii) die grenzüberschreitende Mobilität von Berufen;
- (iii) die Aussagekraft von Verhältnismäßigkeitsprüfungen für bestehende und neue Berufsreglementierungen.

In der Folgenabschätzung werden jedoch offenbar weder operative Ziele<sup>2</sup> noch Überwachungsindikatoren festgelegt, die ausreichend spezifisch und präzise wären, um die operativen Leistungen der bevorzugten Option messen zu können.

## **Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission**

Der Ausschuss gab am 14. Oktober 2016 eine befürwortende Stellungnahme zu der Vereinbarung ab, wonach die Folgenabschätzung in bestimmten Aspekten verbessert werden soll. Der Ausschuss empfahl (i) eine klarere Präsentation des regulatorischen Umfelds; (ii) eine bessere Begründung des Geltungsbereichs des Vorschlags und Klarstellungen bei der Problemstellung; (iii) eine bessere Erläuterung des Inhalts und der Gestaltung der Optionen; und (iv) eine ausführlichere und stärker durch Belege untermauerte Vorstellung der Abschätzung der Folgen. Im Anhang 1 der Folgenabschätzung wird aufgeführt, wie diese Anpassungen in der endgültigen Fassung angegangen wurden. Es hat jedoch den Anschein, dass all diese allgemeinen Empfehlungen in der endgültigen Fassung der Folgenabschätzung zwar erwähnt wurden, man aber möglicherweise nicht ausreichend auf sie eingegangen ist. So werden zum Beispiel bei den Änderungen hinsichtlich der Vorstellung der Abschätzung der Folgen die Folgen für KMU nicht ausreichend berücksichtigt.

---

<sup>1</sup> Folgenabschätzung, S. 46.

<sup>2</sup> siehe den obigen Abschnitt „Ziele des Legislativvorschlags“.



## Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag und der Folgenabschätzung

Der Vorschlag richtet sich nach der in der Folgenabschätzung als bevorzugt bezeichneten Maßnahmenoption (Option 3a).

### Schlussfolgerungen

Im Großen und Ganzen werden in der Folgenabschätzung offenbar logische Schlüsse gezogen, wobei ein Zusammenhang zwischen dem Problem, seinen Ursachen, den Zielen und den Optionen für die Lösung des Problems hergestellt wird. Dies scheint auf fundierten Forschungen und Analysen zu fußen, wobei jedoch eingeräumt wird, dass bei den Daten nach wie vor Lücken zu schließen sind.

Was die Analyse der Auswirkungen anbelangt, wäre eine stärker zielgerichtete Analyse der möglichen Folgen für KMU wünschenswert gewesen. Hinzu kommt, dass in der Folgenabschätzung offenbar keine operative Ziele für die bevorzugte Maßnahmenoption und auch keine entsprechenden Überwachungsindikatoren festgelegt wurden. Generell hätte man die Klarheit und Lesbarkeit der Folgenabschätzung und ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Unterstützung der in dem Vorschlag ausgewählten Maßnahmen durch eine Revision der endgültigen Fassung und ein anderes Vorgehen bei der Gliederung und Präsentation beträchtlich verbessern können.

---

*In diesem Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, wird analysiert, ob die in den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament im Handbuch zur Folgenabschätzung benannten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Es wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.*

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: [EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: Mai 2017. Brüssel, © Europäische Union, 2017.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments ist mit Quellenangabe für nichtgewerbliche Zwecke gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)