

Bundesrat

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

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) 4108 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.7.2017
C(2017) 4108 final

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

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

Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Pakets ehrgeiziger Maßnahmen, die es Unternehmen und Fachkräften erleichtern sollen, Dienstleistungen für einen potenziellen Kundenkreis von 500 Millionen Menschen in der Europäischen Union zu erbringen. Diese neuen Impulse für den Dienstleistungssektor sollen Verbrauchern, Arbeitssuchenden und Unternehmen zugutekommen und dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum in Europa anzukurbeln.

Knapp 50 Millionen Menschen, also 22 % aller Erwerbstätigen in Europa, arbeiten in Berufen, deren Ausübung bestimmte Qualifikationen voraussetzt oder in denen das Führen eines bestimmten Titels geschützt ist (z. B. Apotheker oder Architekten). Für eine Reihe von Berufen, beispielsweise in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Sicherheit, kann die Reglementierung durchaus gerechtfertigt sein. Allerdings können allzu umständliche und nicht mehr zeitgemäße Vorschriften die Mobilität von Fachkräften behindern und qualifizierten Bewerbern den Zugang zu diesen Beschäftigungen erschweren. Dies ist auch für die Verbraucher von Nachteil. Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist es nicht, Berufe zu regulieren oder zu liberalisieren – dies ist nach wie vor ein Vorrecht der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie soll vielmehr sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten konsequent und kohärent ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen und gewährleisten, dass die nationalen beruflichen Anforderungen gerechtfertigt, geeignet und erforderlich sind. Die Kommission schlägt eine einheitliche und klare Regelung vor, nach der die Mitgliedstaaten bei einer umfassenden und transparenten Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgehen sollten, bevor sie ihre nationalen Vorschriften, die

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

den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, erlassen oder ändern.

Die Kommission nimmt die vom Bundesrat geäußerten Ansichten in Bezug auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ernst.

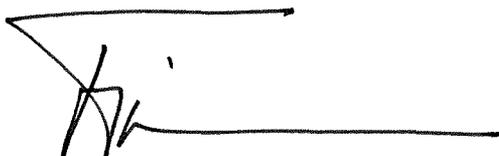
Nach Auffassung der Kommission steht der Vorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen voll und ganz mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang. Die Rechtsgrundlagen [(Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV))] ermöglichen die Koordinierung von Maßnahmen, um eine gewisse Harmonisierung der nationalen Vorschriften für den Zugang zu und die Ausübung von Berufen zu erreichen, wie dies bereits auf der Ebene der Europäischen Union für bestimmte Berufe der Fall ist. Der vorliegende Vorschlag zielt nicht auf eine derartige Harmonisierung der Vorschriften ab, sondern koordiniert lediglich die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten prüfen sollten, ob die zu beschließenden Anforderungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Er greift in keiner Weise dem Ausgang des nationalen Gesetzgebungsverfahrens vor. Die Erfahrung hat gezeigt, dass unverbindliche Maßnahmen nicht zum gewünschten Ziel von vergleichbaren und transparenten Bewertungen geführt haben. Der Vorschlag lässt den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum, wie die Verhältnismäßigkeitsprüfung in die bestehenden Strukturen integriert werden kann, und sollte daher für die Mitgliedstaaten, die bereits über ähnliche Verfahren verfügen, weder aufwendig noch schwierig umzusetzen sein.

Die oben angeführten Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt.

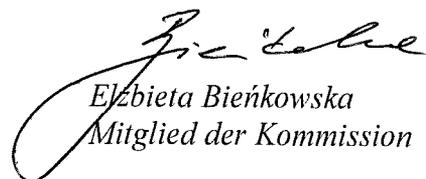
Was die eher fachlichen Anmerkungen in der Stellungnahme angeht, so verweist die Kommission den Bundesrat auf die beigegefügte Anlage.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*



*Elzbieta Bienkowska
Mitglied der Kommission*

ANHANG

Die Kommission hat die vom Bundesrat in seiner begründeten Stellungnahme angesprochenen Punkte sorgfältig geprüft und möchte im Folgenden näher auf die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit des Vorschlags eingehen.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Rechtsgrundlagen (Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV), auf die sich der Vorschlag stützt, nicht zur Regulierung der vom Vorschlag behandelten Aspekte herangezogen werden können, sondern nur zur Verringerung von Hindernissen im grenzüberschreitenden Kontext, beispielsweise im Rahmen der Festlegung von Vorschriften für die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Die genannten Bestimmungen (Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV) ermöglichen jedoch nicht nur Maßnahmen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, sondern auch die Koordinierung von Maßnahmen zur Harmonisierung nationaler Bestimmungen, 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 Rechnung tragen. Dies steht voll und ganz mit der Zuständigkeitsverteilung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang.

Ferner macht der Bundesrat geltend, dass die Ziele durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden könnten, insbesondere durch eine rechtlich unverbindliche Empfehlung, sowie durch ein weniger detailliertes Bewertungsschema, das den Verwaltungsaufwand nicht übermäßig erhöhen würde. Der Vorschlag verstöße deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zählt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und muss systematisch und kohärent durch die Mitgliedstaaten angewandt werden.¹ Das Verfahren für Transparenz und gegenseitige Bewertung, das sich auf Artikel 59 der Richtlinie 2005/36 stützt und von den Mitgliedstaaten und der Kommission von 2014 bis 2016 durchgeführt wurde, hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nicht nachkommen, obwohl die Kommission zahlreiche Leitlinien zur Verfügung gestellt hat. Viele nationale Verhältnismäßigkeitsprüfungen waren unzureichend begründet, und die Ergebnisse der Prüfung deuten auf ein grundlegendes Problem bezüglich der Frage hin, wie die Notwendigkeit einer Regulierung und ihre Wirkung bewertet werden.² Die

¹ Rechtssache C-55/94 Gebhard, EU:C:1995:411, Rn. 37.

² Fast drei Jahre nach Beginn der gegenseitigen Evaluierung liegt rund ein Drittel der Verhältnismäßigkeitsprüfungen noch immer nicht vor, und rund 70 % der vorgelegten Evaluierungen

Regulierungsentscheidungen 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 ergab, dass häufig sogar grundlegende aber notwendige Maßnahmen oder zumindest die Kenntnis solcher Maßnahmen, die für eine Evaluierung von Vorschriften nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit essenziell sind, fehlten. Vielen der an der Konsultation teilnehmenden Behörden waren keine auf nationaler oder EU-Ebene bestehenden Verpflichtungen bekannt.

Die Ziele des Vorschlags können somit von den einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden. 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 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, 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 in das nationalen Gesetzgebungsverfahren ein, noch wird vorab festgelegt, wer zu involvieren ist.

Die Kriterien, nach denen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt werden muss, tragen der Rechtsprechung des Gerichtshofs eingehend Rechnung und sind Teil der Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit. 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 Informationsanforderungen ist wenig aufwendig, nicht formell, und daher sind die zu erwartenden Verwaltungskosten sehr begrenzt. Der Vorschlag überlässt den Mitgliedstaaten die Wahl, mit welchen regulatorischen Maßnahmen sie den Informationsanforderungen nachkommen sollen. Die vorgeschlagene Richtlinie berücksichtigt in vollem Umfang bestehende nationale Strukturen und Verfahren und

enthielten die Schlussfolgerung, dass die geltenden Reglementierungen beibehalten werden, obwohl sie keiner belastbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen wurden.

gestattet deren Nutzung. Ihre Umsetzung sollte daher für Mitgliedstaaten wie Deutschland, die bereits über solide Ex-ante-Bewertungsverfahren verfügen, sicherlich kein Problem darstellen.

Nicht zuletzt 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.