



Brüssel, den 10.1.2017  
COM(2016) 822 final

2016/0404 (COD)

Vorschlag für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2016) 462 final}

{SWD(2016) 463 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt ist eine der obersten Prioritäten der Europäischen Kommission: „eine Politik, die den Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung legt“<sup>1</sup>. Nach Ansicht des Europäischen Rats ist „die Verwirklichung eines vertieften und faireren Binnenmarkts ... von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu schaffen, die Produktivität zu steigern und ein attraktives Umfeld für Investitionen und Innovation zu gewährleisten“<sup>2</sup>. Die wichtige Rolle, die reglementierte Berufe für die Wirtschaft der EU spielen, kann nicht hoch genug geschätzt werden, und zahlreiche Studien zeigen den noch nicht ausgeschöpften Nutzen der Förderung des Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich.

In Abwesenheit harmonisierter Vorschriften auf EU-Ebene fällt die Regulierung reglementierter Berufe weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob es einen Bedarf gibt, einzugreifen und Regeln und Beschränkungen in Bezug auf den Zugang zu einem Beruf oder seine Ausübung einzuführen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. In den meisten Fällen ist eine Regulierung gerechtfertigt und sogar willkommen, z. B. bei Fragen der Gesundheit und Sicherheit. Um sicherzustellen, dass eine Regulierung zweckmäßig ist und keine ungerechtfertigten Belastungen mit sich bringt, muss sie sorgfältig geprüft werden, um ihre Wirkung auf Interessenträger und das weitere wirtschaftliche Umfeld vollständig abzuschätzen. Die Sicherstellung eines optimalen Regulierungsumfeldes in Übereinstimmung mit den Beschäftigungs- und Wachstumsprioritäten der Kommission ist von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wurden Schritte zur Einführung einer Ex-ante-Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Regulierung von Berufen gemäß der Binnenmarktstrategie angekündigt<sup>3</sup>.

Das Recht auf Arbeit im Sinne der Freiheit der Berufswahl oder der unternehmerischen Freiheit ist in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Zu den zentralen Vorteilen des EU-Binnenmarktes gehören die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit. Insbesondere für KMU ist es schwierig, die Einschränkung dieser Freiheiten zu überwinden. Daher müssen Regulierungsmaßnahmen hinreichend begründet sein, was durch eine sorgfältige Verhältnismäßigkeitsprüfung erreicht wird.

Der Begriff „reglementierte Berufe“ bezieht sich auf Tätigkeiten, für die eine spezifische berufliche Qualifikation erforderlich ist; solche Berufe sind in allen Bereichen der Wirtschaft anzutreffen. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben im Laufe der Zeit verschiedene Regelungen eingeführt, die lange Traditionen widerspiegeln und in Form staatlicher Regulierung oder in Form von Selbstregulierung durch Berufsverbände festgelegt wurden. Es gab im Allgemeinen gute Gründe für eine Regulierung, die auf der Notwendigkeit beruhten, zentrale Ziele des Allgemeininteresses zu schützen, was einen Wert für die Gesellschaft darstellt, z. B. indem geklärt wird, welche Fachkenntnisse, Ausbildung und Kompetenzen Berufsangehörige

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_de](https://ec.europa.eu/priorities/index_de).

<sup>2</sup> <http://www.consilium.europa.eu/de/press/releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market_de).

mitbringen müssen, um sicherzustellen, dass die Bürger geschützt sind. Unangemessene Regulierung kann Berufsangehörige, Unternehmen und Verbraucher jedoch belasten; zu den möglichen Belastungen gehören unverhältnismäßige Qualifikationsanforderungen, übermäßig viele vorbehaltene Tätigkeiten, die Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsverband oder andere Maßnahmen. Hierzu vertritt der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass nationale Berufsreglementierungen und Qualifikationsanforderungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung angewendet werden, die Ausübung der vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten der EU-Bürger erschweren oder weniger attraktiv machen können<sup>4</sup>. Der Gerichtshof war zudem der Auffassung, dass die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat weniger strikte Regeln als ein anderer Mitgliedstaat erlässt, nicht bedeutet, dass die Regeln des letztgenannten Mitgliedstaates unverhältnismäßig und mit EU-Recht unvereinbar sind. Es obliegt den Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung des gesamten Regulierungsumfeldes eines Berufes, auf Einzelfallbasis zu prüfen, ob es notwendig ist, den Zugang zu einem Beruf und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit zu beschränken, und zu definieren, welche Beschränkungen am besten geeignet sind, um den spezifischen Belangen des Allgemeininteresses gerecht zu werden.

Im Jahr 2013 wurde die Richtlinie 2005/36/EG (Berufsqualifikationsrichtlinie) durch die Richtlinie 2013/55/EU geändert, um das EU-Recht auf dem Gebiet der reglementierten Berufe zu modernisieren. Sie führte zudem eine Transparenzbewertung und eine gegenseitige Evaluierung aller in den Mitgliedstaaten bestehenden reglementierten Berufe ein. Aus den Informationen, die von den relevanten zuständigen Behörden im Rahmen der gegenseitigen Evaluierung vorgelegt wurden, wird ersichtlich, dass die Durchführung einer solchen Prüfung für viele Mitgliedstaaten eine Herausforderung darstellte<sup>5</sup>. Die Tatsache, dass der Mehrheit der Prüfungen eine angemessene Begründung fehlte, deutet auf ein zugrundeliegendes Problem bezüglich der Frage hin, wie die Notwendigkeit einer Regulierung und ihre Wirkung auf das weitere wirtschaftliche Umfeld bewertet werden. Das Verfahren der gegenseitigen Evaluierung offenbarte, dass Regulierungsentscheidungen gegenwärtig nicht immer auf einer fundierten und objektiven Analyse beruhen bzw. offen und transparent durchgeführt werden. Zudem wurde trotz der intensiven Gespräche und der von der Kommission bis zu diesem Zeitpunkt bereitgestellten Orientierungshilfen die Einführung neuer einschränkender Maßnahmen ohne vorherige objektive und umfassende Analyse nicht verhindert. Die Mitgliedstaaten haben neue Regulierungen eingeführt, z. B. für die Ausübung des Anwaltsberufs, oder sie haben ohne bzw. nur nach sehr oberflächlicher Prüfung der Verhältnismäßigkeit Beschränkungen für bestimmte Tätigkeiten erlassen bzw. die bestehenden Beschränkungen erweitert, etwa für Steuerberater oder Fremdenführer.

Die gegenwärtige uneinheitliche Prüfung der Regulierung von Berufen in der EU wirkt sich negativ auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen aus. Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten reichen allein nicht aus, um einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der angestrebten nationalen Berufsreglementierungen zu gewährleisten und die bestehenden Probleme der nationalen Behörden aufzugreifen. Die wichtigsten Ziele der Maßnahme, nämlich Klarstellung der anwendbaren Kriterien, Stärkung der Verlässlichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten und Sicherstellung, dass die Regelungen auf die gleiche Weise angewendet werden, um eine weitere Belastung und Fragmentierung des Binnenmarktes zu

---

<sup>4</sup> siehe Rechtssachen C-340/89 Vlassopoulou und C-55/94 Gebhard.

<sup>5</sup> Wie in der begleitenden Folgenabschätzung ausführlicher erläutert, wurde fast ein Jahr nach der Umsetzung etwa ein Drittel der Verhältnismäßigkeitsprüfungen noch immer nicht durchgeführt. Von den erhaltenen Verhältnismäßigkeitsprüfungen trafen 70 % die Entscheidung, die bestehende Praxis, die sich auf schwache Prüfungen stützt, aufrechtzuerhalten.

vermeiden, könnten durch die Einführung eines gemeinsamen EU-weiten Prüfungsmechanismus, der von allen Mitgliedstaaten in vergleichbarer Weise angewendet wird, aufgrund seiner Größenordnung und Wirkungen besser erreicht werden. In Anbetracht der häufigen Änderung von Berufsreglementierungen besteht das Risiko, dass ohne EU-Maßnahmen die Unterschiede zwischen jenen, die bereits gute Regulierungsverfahren anwenden und die Verhältnismäßigkeit angemessen prüfen, bevor sie entscheiden, ob sie eine Regulierung vornehmen,<sup>6</sup> und jenen, die dies nicht tun, größer werden und so zu größeren Qualitätsunterschieden bei den einschlägigen Rechtsvorschriften führen. Dies wirkt sich letztlich negativ auf den Zugang zu Berufen aus und hat negative Folgen sowohl für die Verbraucher als auch für die Wirtschaft.

Um das Problem aufzugreifen, hat die Kommission in der Binnenmarktstrategie eine Initiative angekündigt, die eine Verhältnismäßigkeitsprüfung festlegt, welche von den Mitgliedstaaten vor dem Erlass oder der Änderung von nationalen Berufsreglementierungen durchzuführen ist. Es besteht seitens der Mitgliedstaaten erhebliches Potenzial für eine Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch Erhöhung der Transparenz der reglementierten Berufe und durch eine eingehendere Analyse der Verhältnismäßigkeit neuer Regelungen vor ihrem Erlass; gleichzeitig könnten die reglementierten Berufe mit Blick auf eine Modernisierung der jeweiligen Anforderungen reformiert werden. Wie in der diesem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung beschrieben, zeigen zahlreiche Studien, wie schlechte Regulierungsentscheidungen den Wettbewerb verfälschen können, indem sie den Markteintritt beschränken und so zu einem beträchtlichen Verlust von Beschäftigungsmöglichkeiten und zu höheren Verbraucherpreisen führen sowie den freien Verkehr behindern können. Allein in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen weist eine akademische Studie darauf hin, dass durch den Abbau von unnötigen und unverhältnismäßigen Regulierungen rund 700 000 zusätzliche Arbeitsplätze<sup>7</sup> in der EU geschaffen werden könnten.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde daher entwickelt, um bessere Regulierungsverfahren zu fördern und damit für bessere Ergebnisse zu sorgen. Die Prüfung wird bei der Neueinführung oder Änderung der Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung angewendet. Sie konsolidiert die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Verhältnismäßigkeit der Anforderungen für den Zugang zu oder die Ausübung von reglementierten Berufen, belässt aber die Entscheidung über Inhalt und Art der Regulierung den Mitgliedstaaten, solange diese Entscheidung evidenzbasiert und auf der Grundlage einer sorgfältigen, transparenten und objektiven Prüfung getroffen wird. Sie trägt der Besonderheit der einzelnen Berufe und ihrem Regulierungsumfeld umfassend Rechnung. Die Vorteile dieser Initiative für Berufsangehörige, Verbraucher und öffentliche Behörden liegen im Wesentlichen darin, dass sie eine bessere Reglementierung von Berufen gewährleisten würde, indem sie verhindert, dass unverhältnismäßige Vorschriften erlassen werden. Der vorliegende Vorschlag dient weitgehend der Kodifizierung der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes. Abweichungen von dieser Rechtsprechung würden den Vorschlag substantziell verändern. Im Fall einer solchen substantziellen Veränderung kann die Kommission ihren Vorschlag zurückziehen.

Eine EU-Richtlinie würde es Mitgliedstaaten erleichtern, ihrer Verpflichtung zur Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nachzukommen, und garantieren, dass die

---

<sup>6</sup> The World Bank Regular Economic Report Fall 2016: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue, <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>.

<sup>7</sup> „Measuring Prevalence and Labour Market impacts of Occupational Regulation in the EU“, Maria Koumenta, Queen Mary University of London, und Mario Pagliero, Collegio Carlo Alberto Torino.

Mitgliedstaaten die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf allen Regulierungsebenen angemessen umsetzen, um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden.

Die Initiative soll für größere Klarheit sorgen und fördert objektive, verlässliche und umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfungen, um durch regelmäßige Überprüfung der nationalen Berufsreglementierungen Vertrauen aufzubauen und Innovation zu fördern. Hinter dieser Maßnahme steht nicht nur die Absicht, die Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieser gemeinsamen Ziele zu unterstützen, sondern auch das Bestreben, dies strukturiert und geordnet zu tun, damit die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungsaufgaben leichter bewältigen können.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag steht im Einklang mit den geltenden Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG und ergänzt diese.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag stimmt mit den Prioritäten der Kommission überein, die sie in ihrer Binnenmarktstrategie (BMS) dargelegt hat, sowie mit den EU-Zielen, Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und Verbrauchern eine größere Auswahl zu bieten.

Eine weitere in der BMS angekündigte Maßnahme ist die regelmäßige Orientierungshilfe bei besonderem Bedarf. Diese Initiative bezweckt die Identifizierung von landes- und berufsspezifischen Problemen, bei denen die Reform des Rechtsrahmens einen wirtschaftlichen Nutzen brächte und auf deren Grundlage die Kommission Maßnahmen auf nationaler Ebene empfehlen wird. Diese beiden Maßnahmen ergänzen einander dahingehend, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung einen allgemeinen Rahmen für die anzuwendenden Kriterien bereitstellen wird, anhand deren die Verhältnismäßigkeit der angestrebten Reglementierung zu prüfen ist („Sunrise Clause“), während die regelmäßige Orientierungshilfe den Schwerpunkt auf spezifische Probleme legen wird, die in den bestehenden Regelungen für bestimmte Berufe oder Branchen identifiziert wurden.

Dieser Vorschlag steht mit der Initiative im Einklang und ergänzt diese mit dem Ziel, die Notifizierungen nach der Dienstleistungsrichtlinie zu verbessern. Während die Letztere das bestehende, auf Beschränkungen nach der Dienstleistungsrichtlinie anwendbare Notifizierungsverfahren ergänzt, bietet dieser Vorschlag Klarheit über die von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Kriterien zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit nationaler Gesetzesentwürfe, die Berufe reglementieren und in den Anwendungsbereich der Richtlinien zur Berufsqualifikation fallen. Einige Anforderungen der nationalen Berufsreglementierungen (etwa Anforderungen an die Rechtsform oder die Beteiligungsverhältnisse) fallen sowohl in den Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie als auch der Dienstleistungsrichtlinie. In solchen Fällen wäre die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach den Regeln dieses Vorschlags vorzunehmen, und die nach der Dienstleistungsrichtlinie im Notifizierungsverfahren bereitzustellenden Informationen müssten auf dieser Prüfung beruhen und diese widerspiegeln. Die Kohärenz zwischen diesen Instrumenten wird gewährleistet, und dieser Vorschlag führt keine neuen Mitteilungsverfahren ein.



## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

### • **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV.

Die Europäische Union hat das Recht, auf dem Gebiet der Reglementierung von Berufen zum Zweck der Erreichung der Ziele des Binnenmarktes auf der Grundlage der Bestimmungen des AEUV über den freien Verkehr von Personen und Dienstleistungen tätig zu werden. Insbesondere Artikel 46 AEUV sieht spezifische Bestimmungen vor, die auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu erlassen sind, Artikel 53 Absatz 1 AEUV sieht den Erlass von Richtlinien über den Zugang zu Tätigkeiten und ihre Ausübung als Selbstständige vor, und Artikel 62 AEUV ist die Rechtsgrundlage für Rechtsakte über die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit.

### • **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte die EU nur dann in Aktion treten, wenn die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht hinreichend erreicht werden können und wenn die Ziele von der EU besser erreicht werden können. Wie die durch die gegenseitige Evaluierung erlangten Informationen zeigen, bestehen in den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede bei den anzuwendenden Kriterien und der Intensität der Prüfungen. Diese gegenwärtige uneinheitliche Kontrolle der Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen in der EU und die daraus entstehenden Folgen haben eine beträchtliche Auswirkung auf die gesamte Wirtschaft der EU, die Bereitstellung von Leistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen. Sowohl unabhängige als auch von der Kommission durchgeführte Studien zeigen, dass sich unverhältnismäßige Reglementierungen negativ auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, das Wachstum, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher, Preise, Innovation, Investitionen und den Handel auswirken<sup>8</sup>. Zudem haben wir gesehen, welche Vorteile eine Reform von Reglementierungen mit sich bringen kann, die zudem offenbar keine unmittelbaren Auswirkungen auf berechnete öffentliche Interessen hat:

- In Italien erhielten durch die Bersani-Reform 2006 neue Marktteilnehmer Zugang zum Markt, was bei jungen Apothekern zu einem Anstieg der Beschäftigung führte<sup>9</sup>.
- In Polen führte die Reform des Anwaltsberufs, die objektive Zugangsregeln schaffte, fast zu einer Verdreifachung der Zahl der Anwähler von 2005 bis 2015 und fast zu einer Verdoppelung der Zahl der Rechtsberater, ohne negativen Einfluss auf Vergütungen und Qualität<sup>10</sup>.
- In Griechenland führten Reformen zu niedrigeren Verbraucherpreisen für die Dienstleistungen von Immobilienmaklern, Rechtsberufen, Buchhaltern,

---

<sup>8</sup> Siehe z. B. in COM(2013) 676; „The Cost of Non-Europe in the Single Market for services“, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2014; „Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform Indicators“, Europäische Kommission, 2015; „Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade“, H. Kox, A. Lehour, 2005; „The discriminatory effect of domestic regulations on international services trade: evidence from firm-level data“, EFIGE, 2012; „Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“, Europäische Kommission, 2015; „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“, Europäische Kommission, 2014.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_en.pdf)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018&lang=de](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018&lang=de)  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp533\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp533_de.pdf).

Steuerberatern und Physiotherapeuten; diese Berufe wurden durch eine 2011 verabschiedete Reform liberalisiert. Zudem wurden 2014 im Vergleich zum Jahresdurchschnitt vor der Liberalisierung fast doppelt so viele Unternehmensgründungen von Notaren, Wirtschaftsprüfern, Fremdenführern und freiberuflichen Gutachtern verzeichnet<sup>11</sup>.

Isolierte Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten reichen jedoch allein nicht aus, um einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Berufsreglementierungen zu gewährleisten und die bestehenden Probleme der nationalen Behörden zu lösen. Die Ziele der Maßnahme, d. h. die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfungen, könnten daher durch die Einführung eines gemeinsamen unionsweiten Prüfungsmechanismus, der in allen Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise angewendet wird, aufgrund seiner Größenordnung und seiner Wirkungen besser auf EU-Ebene erreicht werden. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Berufsreglementierungen werden folglich die nationalen Rechtsvorschriften die festgelegten Kriterien widerspiegeln, die von den nationalen Behörden zu berücksichtigen sind.

Ein EU-Ansatz würde somit durch Schaffung eines transparenten und verlässlichen Rechtsrahmens zur Beurteilung der Schranken für reglementierte Berufe die nationalen Behörden befähigen, umfassende und vergleichbare Verhältnismäßigkeitsprüfungen vorzunehmen. Der Europäische Rat forderte wiederholt Maßnahmen auf diesem Gebiet. Im Februar 2015 forderte der Europäische Rat eine Leitlinie<sup>12</sup>. Hiernach begrüßte der Rat die Aufnahme von Verhältnismäßigkeitsprüfungen in die Binnenmarktstrategie und bekräftigte, dass „der Binnenmarkt Europas wichtigster Motor für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein Schlüsselfaktor für Investitionen und die Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit ist.“ Er betonte, dass zur Stärkung und Vertiefung des Binnenmarkts dringend ehrgeizige Maßnahmen sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten erforderlich sind, damit konkrete und pragmatische Ergebnisse erzielt werden können, die den Verbrauchern und Unternehmen, insbesondere KMU, unmittelbar zugutekommen<sup>13</sup>. Im Juni 2016 forderte der Rat die Kommission auf, Schritte zu unternehmen, damit „die Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung entschlossen weiterverfolgt werden“<sup>14</sup>.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV. Die gewählte Maßnahmenoption soll für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Gewährleistung der Ziele des Allgemeininteresses und der Qualität von Dienstleistungen einerseits und der Verbesserung des Zugangs zu reglementierten Berufen und ihrer Ausübung für Berufsangehörige sowie der Sicherstellung einer größeren Auswahl für die Verbraucher andererseits sorgen. Der Vorschlag entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die Lösungen Kostenwirksamkeit implizieren und den Gesamtaufwand der öffentlichen Behörden senken, da er klare Kriterien zur Durchführung der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen schafft; zudem sollte er den Durchführungsaufwand vermeiden, der künftig durch unnötige Maßnahmen entstehen könnte. Der mit der Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung verbundene Verwaltungsaufwand wurde bereits im Zuge der Überarbeitung der

---

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Binnenmarktstrategie 2./3. März 2015 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6197-2015-INIT/de/pdf>

<sup>13</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/de/pdf>.

<sup>14</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/>.

Berufsqualifikationsrichtlinie von 2013 bewertet. Demnach dürften die mit diesem Vorschlag verbundenen Kosten zur Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für künftige Reglementierungen nur begrenzt spürbar sein<sup>15</sup>. Geringfügig höhere Kosten könnten sich für diejenigen Mitgliedstaaten ergeben, in denen die Richtlinie gegenwärtig nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird. Es wird aber erwartet, dass die Maßnahme insgesamt eine positive Wirkung auf die Verwaltungskosten hat, weil die Mitgliedstaaten infolge des verbesserten Systems wahrscheinlich seltener mit Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert sein werden. Die Kommission beabsichtigt, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und sie bei der Durchführung dieser Richtlinie und im Hinblick auf eine weitere Begrenzung der Kosten zu unterstützen. Der Vorschlag geht nicht über Maßnahmen hinaus, die zur Erreichung der angestrebten Ziele notwendig und angemessen sind. Die gegenseitige Evaluierung erfolgte anhand von Leitlinien und ergab keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass sich die gegenwärtigen Regulierungsentscheidungen auf eine fundierte und objektive Analyse stützen bzw. offen und transparent getroffen würden. Fast drei Jahre nach Beginn der gegenseitigen Evaluierung liegt rund ein Drittel der Verhältnismäßigkeitsprüfungen noch immer nicht vor, und rund 70 % der vorgelegten Evaluierungen enthielten die Schlussfolgerung, dass die geltenden Reglementierungen beibehalten werden, obwohl sie keiner belastbaren Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen wurden. Zudem werden Berufsreglementierungen oft geändert, und die Kommission ist sich bewusst, dass Berufsangehörige laufend durch neue Reglementierungen belastet werden, ohne dass zuvor eine ordnungsgemäße, auf der Verhältnismäßigkeit basierende Analyse der Notwendigkeit, des Nutzens oder der Auswirkungen dieser Belastungen vorgenommen worden wäre.

- **Wahl des Instruments**

Das gewählte Instrument ist eine neue Richtlinie, die den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung und Durchführung einen gewissen Ermessensspielraum einräumt, damit sie dem Wesensgehalt und die Vielschichtigkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerecht werden können. Eine Richtlinie ist bindend hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses und stellt daher ein angemessenes Instrument zur Vollendung des Binnenmarktes in Bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit dar. Dabei handelt es sich nicht nur um Ziele der Europäischen Union, sondern der Vertrag stellt auch an die Mitgliedstaaten bestimmte rechtliche Anforderungen; daraus folgt, dass die Entscheidung, ob und wie ein Beruf reglementiert wird, zwar weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegt, doch sind ihnen hinsichtlich der Rechtfertigung, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit dieser Reglementierungen Grenzen gesetzt.

In der Folgenabschätzung wird ausführlich dargelegt, wie problematisch die Reglementierung von Berufen ist und wie sich unnötige Reglementierungen auf die gesamte europäische Wirtschaft auswirken können; zudem werden die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten beim angemessenen Umgang mit diesem Problem hervorgehoben. Eine Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten, eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung in ihre bestehenden Rechtsvorschriften aufzunehmen, und da die Kommission hierfür keine bestimmte Methode vorschreibt, verfügen die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum, der es ihnen ermöglicht, ihre eigenen Strukturen beizubehalten, ohne das eigentliche Ziel der Richtlinie zu gefährden, nämlich für einen vergleichbaren, transparenten, zuverlässigen, objektiven, evidenzbasierten Entscheidungsprozess zu sorgen. Aus diesen Gründen hat die Kommission entschieden, dass eine Richtlinie das am besten geeignete und wirksamste Instrument ist.

---

<sup>15</sup> Siehe beigefügte Folgenabschätzung.



### 3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Vor ihrer grundlegenden Überarbeitung im Jahr 2013 wurde die Richtlinie 2005/36/EG einer eingehenden Beurteilung der Defizite des Prozesses zur Erleichterung der Freizügigkeit von Berufstätigen unterzogen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wurde mit der Richtlinie 2013/55/EU zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG unter anderem eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Prüfung ihrer Berufsreglementierungen eingeführt. Auf der Grundlage dieser Prüfungen und im Einklang mit Artikel 59 Absatz 9 plant die Kommission, ihr abschließendes Fazit des Überblicks über die Berufsreglementierungen und die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfungen dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Januar 2017 vorzulegen, erforderlichenfalls zusammen mit Vorschlägen für weitere Initiativen. Dieser Vorschlag ist nicht aus einer Gesamtpfung der Richtlinie hervorgegangen, da diese erst kürzlich überarbeitet wurde; er beruht vielmehr auf den Prüfungen der Kommission und ist Bestandteil der Folgeinitiativen, die sich nach Artikel 59 Absatz 9 der Richtlinie 2013/55/EU als Schlussfolgerung aus der Prüfung der Kommission ergeben. Die Möglichkeit eines weiteren Vorschlags wurde daher als Bestandteil der Folgeschritte zur Verbesserung der Durchführung und Wirksamkeit der neuen Bestimmungen vorgesehen.

- **Konsultation der Interessenträger**

Eine öffentliche Konsultation wurde vom 27. Mai bis 22. August 2016 durchgeführt. Insgesamt gingen 420 Antworten ein. Dazu gehörten Beiträge von Einzelpersonen, Angehörigen reglementierter Berufe, Berufsverbänden, Regulierungsbehörden, Regierungsstellen und Akademikern. Unter den Interessenträgern besteht ein breiter Konsens, dass die EU tätig werden muss, um in Bezug auf Verhältnismäßigkeitsprüfungen für Klarheit und einen gemeinsamen Ansatz zu sorgen. Unter den befragten Zielgruppen erhielten wir mehrheitlich Unterstützung für eine bindende Lösung (Richtlinie): Verbraucher, Dienstleister, große und kleine Unternehmen, öffentliche Behörden und Gewerkschaften unterstützten allesamt den Vorschlag. Einige Berufsverbände äußerten sich weniger positiv. So sorgte insbesondere der Handwerkssektor in Deutschland und Österreich dafür, dass identische Stellungnahmen von 100 Handwerksverbänden eingingen, die den Gedanken einer Maßnahme auf EU-Ebene (Richtlinie oder Leitlinie) ablehnen. Obwohl wir entschieden, diese koordinierten gleichlautenden Stellungnahmen<sup>16</sup> bei der Zusammenstellung der Konsultationsergebnisse zu berücksichtigen, ergab sich dennoch eine Mehrheit, die sich für unseren Vorschlag aussprach. Die Konsultation zeigte zudem Handlungsbedarf auf, da festgestellt wurde, dass nicht nur innerhalb der EU, sondern auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten viele verschiedene Prüfungsansätze zur Anwendung kommen. Ferner wurde festgestellt, dass bei der Ausgestaltung von Reglementierungen keine klaren Anforderungen an die Prüfung der Verhältnismäßigkeit gestellt werden und dass für Konsultation und Transparenz nur sporadisch gesorgt wird.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist zu finden unter: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/).

Auf einer von der Kommission am 18. Mai 2016 abgehaltenen hochrangigen Konferenz fand zudem ein weiterer Meinungs austausch statt.

---

<sup>16</sup> Eine zulässige Praxis wäre in solchen Fällen, die organisierten Antworten lediglich als eine Antwort zu zählen.

Die Probleme wurden darüber hinaus mit der Hochrangigen Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten am 3. Mai 2016 und 10. November 2016 erörtert.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission durchgeführten gegenseitigen Evaluierung trugen zur Erstellung dieses Vorschlags bei.

OECD-Studien zeigten, dass Arbeitsmobilität eine wichtige Einflussgröße der Produktivität ist, die das Wirtschaftswachstum erhöht<sup>17</sup>. Darüber hinaus gab die europäische Kommission wirtschaftswissenschaftliche Studien über die Auswirkungen der Reform der Reglementierungen in Auftrag, um ausgewählte Berufe in vier Ländern zu prüfen: Deutschland, Griechenland, Italien, Vereinigtes Königreich<sup>18</sup>.

Nach einer im April 2015 in allen 28 Mitgliedstaaten durchgeführten Untersuchung können mindestens 21 % der Erwerbstätigen in der Europäischen Union (50 Millionen Menschen) als Angehörige eines reglementierten Berufs betrachtet werden<sup>19</sup>.

- **Folgenabschätzung**

Im Einklang mit ihrer Strategie der „besseren Rechtsetzung“ haben die Kommissionsdienststellen eine Folgenabschätzung durchgeführt, in der sie die verschiedenen Maßnahmenoptionen und ihre Auswirkungen auf Interessenträger analysieren<sup>20</sup>.

Die in der Folgenabschätzung untersuchten Maßnahmenoptionen waren:

Option 1 – Erstellung von Leitlinien zur Verhältnismäßigkeit und umfassender Informationsaustausch zwischen Behörden zur Einführung einer EU-weiten Verhältnismäßigkeitsprüfung für reglementierte Berufe, die mehrere Optionen umfassen könnte.

Option 2a – Festlegung von Mindestkriterien zur Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen auf der Grundlage und zur Ergänzung der Rechtsprechung und durch Einführung von Transparenz bei den Prüfungen der Mitgliedstaaten durch ein bindendes Instrument (Richtlinie).

Option 2b – Umsetzung desselben Ansatzes wie bei 2a, jedoch in Form einer Empfehlung.

Option 3a – Regelung weiterer Verfahrensaspekte ergänzend zu Option 2a, z. B. öffentliche Konsultationen und regelmäßige Überprüfungen, durch ein verbindliches Instrument (Richtlinie).

Option 3b – Regelung derselben Aspekte wie bei Option 3 a, jedoch mit dem Instrument einer Empfehlung.

---

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=9018&lang=de](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9018&lang=de)

<sup>19</sup> M. Koumenta und M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Siehe: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

<sup>20</sup> Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen - Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag (SWD(2016) 463).

Ausgehend von der Konsultation, den Erfahrungen und den in einer Folgenabschätzung dargelegten Nachweisen gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass sich die derzeitige Situation mit der Option 3a am besten verbessern lässt:

Option 1 - Der Leitlinienansatz wurde bereits getestet: zunächst 2013 durch Veröffentlichung einer Mitteilung, dann durch Ausarbeitung eines Rasters und von Leitlinien für die zweijährige gegenseitige Evaluierung; diese Vorgehensweise erwies sich als ungeeignet zur Lösung der festgestellten Regulierungsprobleme. Zudem hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten intensiv zusammengearbeitet, um sie für eine stärkere Beachtung der Verhältnismäßigkeitsproblematik zu gewinnen (durch Besuche in den Mitgliedstaaten, eine Konferenz, Binnenmarktforen und Workshops).

Option 2a - Diese Option würde zur Lösung der Probleme der Mitgliedstaaten mit der Auslegung der Rechtsprechung und der Klarheit der zu evaluierenden Kriterien und somit bis zu einem gewissen Grad zur Verbesserung der Qualität der Prüfungen und ihrer abschließenden Ergebnisse beitragen.

Option 2b - Sowohl diese Option als auch 3b haben dieselben Nachteile wie Option 1. Ein „optionaler“ Weg würde das Problem, dass Mitgliedstaaten keine Verhältnismäßigkeitsprüfungen durchführen, nicht lösen; daher kann nicht damit gerechnet werden, dass so die künftige Einführung von unnötigen Belastungen verhindert werden könnte oder dass dies ein wirksamer Mechanismus zur Lösung der im Rahmen solcher Prüfungen festgestellten Probleme sein könnte. Denselben Einschränkungen würde auch die Möglichkeit eines transparenteren Informationsaustausches mit Bürgern und Interessenträgern unterliegen.

Option 3a - Regelmäßige Überprüfungen würden sicherstellen, dass Reglementierungen, die nicht mehr angemessen sind, aufgehoben werden, während die Aufnahme von Konsultationen dazu beitragen würde, dass alle Interessenträger, darunter auch Verbraucherverbände und Bürger, stärker einbezogen würden, sodass ihre Interessen ebenfalls Berücksichtigung finden.

Option 3b - Wie bei 2b kann ein freiwilliger Ansatz nicht gewährleisten, dass diese Schritte unternommen werden.

Ausgehend von den Erfahrungen und Untersuchungen, auf denen dieser Vorschlag beruht, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein Verfahren, das einen weiten Ermessensspielraum belässt (Empfehlung) nicht zwingend dafür sorgt, dass insbesondere in den schwierigsten Fällen die notwendige Analyse durchgeführt wird. Eine allgemeine Verpflichtung, regelmäßige Überprüfungen durchzuführen, um alle Betroffenen zu unterrichten, und eine Verpflichtung, für ein Mindestmaß an Objektivität und Unparteilichkeit zu sorgen, können nur durch Rechtsvorschriften eingeführt werden, was nur eine Richtlinie gewährleisten kann.

Am 9. Oktober 2016 gab der Ausschuss für Regulierungskontrolle eine positive Stellungnahme zu dieser Initiative ab. Die wichtigsten Empfehlungen des Ausschusses waren, dass sich der Vorschlag nicht auf Überschneidungen mit anderen Initiativen beschränken sollte, dass darin stärker auf den Umfang der Problematik und die Frage, warum sie mit den aktuellen Strukturen nicht lösbar ist, eingegangen werden sollte und dass darin näher erläutert werden sollte, wie die vorgeschlagenen Bestimmungen wirken werden, welche Ansichten die Interessenträger vertreten und welche Auswirkungen der Vorschlag auf KMU, Verbraucher und nationale Behörden haben wird. Diese Empfehlungen wurden hinreichend berücksichtigt.

Die Stellungnahme ist zu finden unter:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2016\\_en.htm#grow](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow).

Die verschiedenen Maßnahmenoptionen und ihre Auswirkung auf die Interessenträger werden in der Folgenabschätzung ausführlich analysiert, die auf folgender Internetseite verfügbar ist:

[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8827](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827).

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Eine gegenseitige Evaluierung, die von den Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission 2014 bis 2016 durchgeführt wurde, offenbarte die Uneinheitlichkeit der Überprüfung nationaler Reglementierungen und die mangelnde Klarheit der bei Verhältnismäßigkeitsprüfungen anzuwendenden Kriterien. Die Schlussfolgerung ist, dass auf nationaler Ebene durchgeführte und auf der Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie auf nationalen Ansätzen basierende Verhältnismäßigkeitsprüfungen in ihrer jetzigen Form ihr Potenzial für eine bessere Vollendung des Binnenmarktes nicht ausschöpfen.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag fördert die Wahrung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte; hierzu zählen namentlich die Freiheit der Berufswahl und die unternehmerische Freiheit.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkung auf den Haushalt der Europäischen Union.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird dem Rat und dem Europäischen Parlament regelmäßig Berichte über die Durchführung und Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf nationaler Ebene vorlegen. Diese Evaluierung soll zeitgleich mit der Evaluierung der Berufsqualifikationsrichtlinie vorgenommen werden.

- **Erläuternde Dokumente (für Richtlinien)**

Für die Umsetzung dieses Vorschlags in nationales Recht werden keine zusätzlichen erläuternden Dokumente benötigt, weil er sich auf die vorhandene Rechtsprechung und die Grundsätze der besseren Rechtsetzung stützt. Die Kommission kann aber nötigenfalls weitere Leitlinien vorlegen.

- **Ausführliche Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Vorschlags**

Die Artikel 1 und 2 regeln den Gegenstand und Anwendungsbereich der Richtlinie, nämlich die Festlegung eines Rechtsrahmens für die Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken. Verhältnismäßigkeitsprüfungen, die durch andere EU-Instrumente eingeführte Reglementierungen bestimmter Berufe betreffen, fallen nicht unter diese Richtlinie.

Artikel 3 betrifft die im Vorschlag verwendeten Begriffsbestimmungen, die mit den Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG weitgehend identisch sind. Zudem werden zwei Hauptarten von Berufsreglementierungen definiert, nämlich die „vorbehaltenen Tätigkeiten“ und die „geschützte Berufsbezeichnung“.

Artikel 4 legt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, eine Ex-ante-Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, die durch qualitative und, soweit möglich, quantitative Belege zu begründen ist.

Artikel 5 führt die Rechtfertigungen aufgrund der Ziele des Allgemeininteresses auf der Grundlage des AEUV oder der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs auf. Nach ständiger Rechtsprechung können Gründe, die rein wirtschaftlicher Natur sind und im Wesentlichen protektionistischen Zwecken dienen oder protektionistische Wirkungen haben, oder rein verwaltungstechnische Gründe nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses sein.

Artikel 6 Absatz 1 legt eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, zu prüfen, ob diese Vorschriften notwendig und für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Artikel 6 Absatz 2 legt zudem die Hauptkriterien fest, die von den zuständigen Behörden zu berücksichtigen sind; hierzu gehören etwa die Natur der Risiken, der Umfang der einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten, der Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Tätigkeiten, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme usw. Artikel 6 Absatz 3 legt die Anwendung von weniger einschränkenden Mitteln zur Erreichung des angestrebten Ziels fest, wenn etwa die Verwendung einer geschützten Berufsbezeichnung geregelt wird, ohne dass die Tätigkeiten einem bestimmten Beruf vorbehalten bleiben. Artikel 6 Absatz 4 bietet einen Überblick über die bei der Untersuchung der kumulativen Wirkung aller bestehenden Maßnahmen zu berücksichtigenden Elemente, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken.

Artikel 7 legt eine Verpflichtung fest, vor der Einführung neuer Maßnahmen alle Betroffenen zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen.

Artikel 8 sieht einen Meinungs austausch zwischen den zuständigen Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten vor, wodurch der Mitgliedstaat, der einen Beruf zu reformieren beabsichtigt, Informationen über die Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten sammeln kann.

Artikel 9 sieht die Transparenz der Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor.

Artikel 10 sieht eine regelmäßige Überprüfung der Richtlinie vor.

Artikel 11 betrifft die Umsetzung der Richtlinie.

Artikel 12 betrifft das Inkrafttreten der Richtlinie.

Artikel 13 benennt die Adressaten der Richtlinie.



Vorschlag für eine

## **RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

### **über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>21</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>22</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Berufsfreiheit ist ein Grundrecht. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sind im Vertrag verankerte Grundprinzipien. Nationale Bestimmungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen regeln, sollten daher keine ungerechtfertigten und unverhältnismäßigen Hindernisse für die Ausübung dieser Grundrechte schaffen.
- (2) Da das Unionsrecht keine spezifischen Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Anforderungen an den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder an die Ausübung eines solchen Berufs enthält, fällt die Entscheidung, ob und wie ein Beruf zu reglementieren ist, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, solange die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.
- (3) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Aus der Rechtsprechung<sup>23</sup> ergibt sich, dass nationale Maßnahmen, welche die im Vertrag garantierte Ausübung der Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Bedingungen erfüllen sollen: Sie sollen in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden, sie sollen durch Ziele des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sein, sie sollen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie sollen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

<sup>21</sup> ABl. C , , S. .

<sup>22</sup> ABl. C , , S. .

<sup>23</sup> Rechtssache C-55/94, Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Slg. 1995, I-4165.

- (4) Die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>24</sup> legt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, die Verhältnismäßigkeit der eigenen Anforderungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, zu prüfen und der Kommission die Ergebnisse vorzulegen; damit wurde der sogenannte Prozess der gegenseitigen Evaluierung eingeleitet. Dieser Prozess bedeutete, dass die Mitgliedstaaten eine Überprüfung sämtlicher Rechtsvorschriften zu allen in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Berufen vornehmen mussten.
- (5) Die Ergebnisse des Prozesses der gegenseitigen Evaluierung offenbarten einen Mangel an Klarheit hinsichtlich der von den nationalen zuständigen Behörden bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung anzuwendenden Kriterien sowie eine uneinheitliche Kontrolle dieser Maßnahmen auf allen Regulierungsebenen. Um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden und Schranken bei der Aufnahme und Ausübung von bestimmter abhängiger oder selbstständiger Tätigkeiten abzubauen, ist es daher notwendig, ein gemeinsames Verfahren auf Unionsebene festzulegen, das den Erlass unverhältnismäßiger Maßnahmen verhindert.
- (6) In ihrer Mitteilung vom 28. Oktober 2015 „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“<sup>25</sup> identifizierte die Kommission die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten ein Raster für die Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Hand zu geben, das sie bei der Überprüfung bestehender oder dem Erlass neuer Berufsreglementierungen anwenden können.
- (7) Die von der vorliegenden Richtlinie erfassten Tätigkeiten sollten die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG fallenden reglementierten Berufe betreffen. Die vorliegende Richtlinie sollte zusätzlich zur Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung kommen, unbeschadet sonstiger Rechtsvorschriften, die in einem separaten Rechtsakt der Union festgelegt wurden und den Zugang zu einem bestimmten reglementierten Beruf und sowie die Ausübung dieses Berufs betreffen.
- (8) Die Mitgliedstaaten sollten sich auf einen gemeinsamen Rechtsrahmen verlassen können, der sich auf klar definierte Rechtsbegriffe im Zusammenhang mit verschiedenen Arten der Reglementierung von Berufen in der Union stützt. Es gibt verschiedene Arten der Reglementierung eines Berufs; so kann z. B. der Zugang zu einer bestimmten Tätigkeit oder deren Ausübung Inhabern bestimmter beruflicher Qualifikationen vorbehalten werden. Nationale Bestimmungen können zudem eine bestimmte Art der Ausübung eines Berufes reglementieren, indem sie Bedingungen für die Verwendung von Berufsbezeichnungen festlegen.
- (9) Die Beweislast für die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Gründe, mit denen ein Mitgliedstaat eine Reglementierung rechtfertigt, sollten daher von einer Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen Maßnahme und von spezifischen Nachweisen zur Substanziierung seiner Argumente begleitet werden.
- (10) Es ist zweckmäßig, die Verhältnismäßigkeit der Bestimmungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen und deren Ausübung beschränken, in regelmäßigen und der betreffenden Reglementierung angemessenen Abständen zu überwachen. Eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit einschränkender nationaler Rechtsvorschriften

---

<sup>24</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).

<sup>25</sup> COM(2015) 550 final.

im Bereich der reglementierten Berufe sollte sich nicht nur auf das Ziel dieser Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt ihres Erlasses, sondern auch auf eine Bewertung der nach ihrem Erlass eingetretenen Wirkungen stützen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Rechtsvorschriften sollte sich auf Entwicklungen stützen, die nach dem Erlass der Rechtsvorschriften im betreffenden Bereich beobachtet wurden.

- (11) Die Mitgliedstaaten sollten Verhältnismäßigkeitsprüfungen objektiv und unabhängig durchführen; dies gilt auch für mittelbar reglementierte Berufe, bei denen einem Berufsverband die entsprechende Befugnis erteilt wird. Während die Prüfung durch örtliche Behörden, Regulierungsstellen oder Berufsorganisationen, die in bestimmten Fällen aufgrund ihrer größeren Nähe zu örtlichen Bedingungen und Fachkenntnissen u. U. besser in der Lage sind, zu bestimmen, wie die Ziele des Allgemeininteresses am besten zu erreichen sind, gibt es insbesondere in solchen Fällen besonderen Anlass zur Besorgnis, wenn die politischen Entscheidungen dieser Behörden oder Stellen etablierten Unternehmen zulasten von neuen Marktteilnehmern Vorteile verschaffen.
- (12) Ist die Aufnahme und Ausübung einer bestimmten abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit von der Einhaltung bestimmter Bestimmungen über spezifische Berufsqualifikationen abhängig, die unmittelbar oder mittelbar von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, so ist sicherzustellen, dass diese Bestimmungen durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, etwa durch Ziele im Sinne des Vertrags, nämlich öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit und öffentliche Gesundheit, oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung als solche anerkannt hat. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Ziele des Allgemeininteresses angemessen identifiziert werden, damit die Regulierungsintensität bestimmt werden kann. Um beispielsweise ein hohes Maß an Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum verfügen, damit sie über das Maß an Schutz der öffentlichen Gesundheit, das sie gewährleisten möchten, und die Art und Weise der Gewährleistung dieses Schutzes entscheiden können. Es ist zudem eine Klarstellung dahingehend notwendig, dass folgende Gründe zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehören: Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Sicherung einer geordneten Rechtspflege; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung und Verhinderung von Steuerhinterziehung und -vermeidung; Straßenverkehrssicherheit; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik. Nach ständiger Rechtsprechung stellen rein wirtschaftliche Gründe, die im Wesentlichen protektionistische Absichten verfolgen, sowie rein verwaltungstechnische Gründe, etwa die Durchführung von Kontrollen oder das Erfassen von statistischen Daten, keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar.
- (13) Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, einen Beruf zu reglementieren oder bestehende Regelungen zu ändern, so sollte berücksichtigt werden, welche Art von Risiken – insbesondere für Verbraucher, Berufsangehörige oder Dritte – mit der Verfolgung der angestrebten Ziele des Allgemeininteresses verbunden sind. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass im Bereich der reglementierten Berufe zwischen Verbrauchern und Berufsangehörigen in der Regel eine Informationsasymmetrie besteht. Berufsangehörige besitzen ein hohes Maß an Fachkenntnissen, die die

Verbraucher vielleicht nicht haben, und Verbraucher finden es daher u. U. schwierig, die Qualität der ihnen bereitgestellten Dienstleistungen zu beurteilen.

- (14) Um die Anforderung der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, sollte die Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten. Eine Maßnahme sollte nur dann als geeignet betrachtet werden, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, z. B. wenn ähnliche, mit bestimmten Tätigkeiten verbundene Risiken in vergleichbarer Weise aufgegriffen werden und alle mit den Beschränkungen zusammenhängenden Ausnahmen im Einklang mit dem genannten Ziel angewendet werden. Zudem sollte die nationale Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels beitragen; sie ist daher als nicht geeignet zu betrachten, wenn sie sich nicht auf den Rechtfertigungsgrund auswirkt.
- (15) Mit beruflichen Qualifikationen verbundene Anforderungen sollten nur dann als erforderlich angesehen werden, wenn die bestehenden Maßnahmen, etwa Verbraucherschutzvorschriften, nicht als geeignet oder tatsächlich wirksam zur Erreichung des angestrebten Ziels betrachtet werden können.
- (16) Zu den wichtigsten Gesichtspunkten, die von nationalen Behörden zu berücksichtigen sind, zählen Folgende: Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation; Komplexität der Aufgaben, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung; Existenz verschiedener Wege zum Erlangen der beruflichen Qualifikation; Umfang der beruflichen Tätigkeiten, die Inhabern einer bestimmten Berufsqualifikation vorbehalten sind, insbesondere ob sich die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit denen anderer Berufe überschneiden; Grad der Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen;
- (17) Bei der Reglementierung eines Berufs durch einen Mitgliedstaat sollte der Umstand berücksichtigt werden, dass technische Entwicklungen die Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Berufsangehörigen abbauen können. In Anbetracht des raschen technologischen Wandels und wissenschaftlichen Fortschritts kann die Aktualisierung der Zugangsanforderungen für eine Reihe von Berufen von besonderer Bedeutung sein.
- (18) Die zuständigen Behörden sollten den wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme, einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Intensität des Wettbewerbs auf dem Markt und der Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen, sowie den Auswirkungen auf das Recht auf Arbeit und den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union gebührend Rechnung tragen. Auf der Grundlage dieser Analyse sollten die Mitgliedstaaten insbesondere ermitteln, ob der Umfang der Beschränkung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf oder seiner Ausübung innerhalb der Union im Verhältnis zu den angestrebten Zielen und erwarteten Vorteilen steht.
- (19) Die Mitgliedstaaten sollten einen Vergleich zwischen der nationalen Maßnahme und anderen, weniger einschneidenden Lösungen anstellen, mit denen dasselbe Ziel ebenfalls erreicht werden könnte, die aber mit weniger Beschränkungen mit sich bringen würden. Sind die Maßnahmen durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt und beschränken sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem

Berufsangehörigen und dem Verbraucher, ohne sich negativ auf Dritte auszuwirken, so könnte das Ziel durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden als durch Tätigkeitsvorbehalte zugunsten bestimmter Berufsangehöriger, etwa durch den Schutz der Berufsbezeichnung oder die Eintragung in ein Berufsregister. Eine Reglementierung durch vorbehaltene Tätigkeiten sollte nur dann erfolgen, wenn die Maßnahmen bezwecken, eine ernsthafte Gefährdung der Ziele des Allgemeininteresses zu verhindern.

- (20) Die nationalen Behörden sollten eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen die einschränkende Maßnahme erlassen und durchgeführt wird, und insbesondere prüfen, ob der Erlass weiterer, über die spezifischen Berufsqualifikationen hinausgehender Anforderungen kumulative Wirkungen nach sich ziehen könnte. Die Aufnahme und Ausübung bestimmter Tätigkeiten kann von der Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften abhängig sein, etwa Regelungen in Bezug auf die Organisation des Berufs, die Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsverband, die Berufsethik, die Überwachung und Haftung. Bei der Prüfung der kumulativen Wirkung der Maßnahmen sollten die zuständigen Behörden daher auch andere bestehende Anforderungen berücksichtigen, etwa kontinuierliche Weiterbildung, Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer, Registrierungs- oder Genehmigungsregelungen, quantitative Beschränkungen, spezifische Rechts- und Beteiligungsformen, geografische Beschränkungen, multidisziplinäre Beschränkungen und Unvereinbarkeitsvorschriften, Anforderungen an Versicherungsschutz und Sprachkenntnisse, soweit diese zur Ausübung des Berufs notwendig sind. Eine von einem Mitgliedstaat eingeführte Maßnahme kann nicht als notwendig zur Erreichung des angestrebten Ziels betrachtet werden, wenn sie sich mit Anforderungen wesentlich überschneidet, die bereits im Rahmen anderer Vorschriften oder Verfahren durchgeführt wurden.
- (21) Für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Bürger, repräsentative Verbände oder andere relevanten Interessenträgern vor der Einführung der neuen Maßnahmen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, informieren und ihnen die Gelegenheit bieten, ihren Standpunkt darzulegen.
- (22) Um den Austausch bewährter Verfahren zu erleichtern, sollten die einzelnen Mitgliedstaaten die einschlägigen zuständigen Behörden dazu ermutigen, dass sie geeignete und regelmäßig aktualisierte Informationen über die Reglementierung von Berufen austauschen.
- (23) Zur Erhöhung der Transparenz und zur Förderung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen ist es wichtig, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen in der Datenbank der reglementierten Berufe leicht zugänglich sind, um allen betroffenen Dritten zu ermöglichen, Stellung zu nehmen.
- (24) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich der Abbau von unverhältnismäßigen Beschränkungen des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung, allein durch nationale Maßnahmen nicht hinreichend verwirklicht werden können und aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu erreichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in diesem Artikel niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –



HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

### *Artikel 1*

#### *Gegenstand*

Zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts legt diese Richtlinie Regeln für einen gemeinsamen Rechtsrahmen zur Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor der Einführung neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften fest, mit denen der Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränkt oder bestehende Vorschriften geändert werden.

### *Artikel 2*

#### *Geltungsbereich*

1. Diese Richtlinie gilt für unter die Richtlinie 2005/36/EG fallende Anforderungen, die nach den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränken, einschließlich des Führens einer Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten.
2. Sind in einem gesonderten Rechtsakt der Union spezifische Bestimmungen über einen bestimmten Beruf festgelegt, so finden die entsprechenden Bestimmungen dieser Richtlinie keine Anwendung.

### *Artikel 3*

#### *Begriffsbestimmungen*

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG. Darüber hinaus gelten folgende Definitionen:

- (a) „geschützte Berufsbezeichnung“ bezeichnet eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der die Verwendung einer Bezeichnung bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar einer bestimmten Berufsqualifikation unterliegt und bei einer missbräuchlichen Verwendung dieser Bezeichnung Sanktionen oder andere Maßnahmen verhängt werden.
- (b) „vorbehaltene Tätigkeiten“ bedeutet eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar Angehörigen eines reglementierten Berufs vorbehalten wird, und zwar auch dann, wenn diese Tätigkeit mit anderen reglementierten Berufen geteilt wird.

## Artikel 4

### *Ex-ante-Prüfung neuer Maßnahmen*

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten vor der Einführung von neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, oder vor der Änderung bestehender Vorschriften, dass die einschlägigen zuständigen Behörden nach den in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit dieser Vorschriften vornehmen.
2. Jede Vorschrift im Sinne von Absatz 1 wird von einer ausführlichen Begründung begleitet, die eine Bewertung ihrer Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ermöglicht.
3. Die Gründe für die Betrachtung einer Vorschrift als gerechtfertigt, notwendig und verhältnismäßig werden durch qualitative und, soweit möglich, quantitative Nachweise substantiiert.
4. Die Mitgliedstaaten überwachen in regelmäßigen und der betreffenden Reglementierung angemessenen Abständen die Verhältnismäßigkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und tragen Entwicklungen, die nach dem Erlass der betreffenden Maßnahme eingetreten sind, gebührend Rechnung.
5. Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Absatz 1 objektiv und unabhängig durchgeführt wird, einschließlich durch die Mitwirkung unabhängiger Kontrollstellen.

## Artikel 5

### *Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses*

1. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf oder seiner Ausübung, die sie einführen oder mit denen sie bestehende Vorschriften ändern wollen, durch Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind.
2. Die einschlägigen zuständigen Behörden berücksichtigen insbesondere, ob diese Vorschriften aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit oder durch sonstige zwingende Gründe des Allgemeininteresses objektiv gerechtfertigt sind; hierzu zählen etwa die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung, der Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer, die Wahrung der geordneten Rechtspflege, die Lauterkeit des Handelsverkehrs, die Betrugsbekämpfung und die Verhinderung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, die Verkehrssicherheit, der Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt, der Tierschutz, das geistiges Eigentum, der Schutz und die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes, Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik.
3. Gründe, die rein wirtschaftlicher Natur sind und im Wesentlichen protektionistischen Zwecken dienen oder protektionistische Wirkungen haben, oder rein

verwaltungstechnische Gründe stellen keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar, die eine Beschränkung des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung rechtfertigen können.

## Artikel 6

### *Verhältnismäßigkeit*

1. Vor der Einführung neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder der Änderung bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, prüfen die Mitgliedstaaten, ob diese Vorschriften notwendig und für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.
2. Bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften berücksichtigen die einschlägigen zuständigen Behörden insbesondere
  - (a) die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken für Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte;
  - (b) die Eignung der Vorschriften, vor allem hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels, und ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden und somit den Risiken entgegenwirken, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden;
  - (c) die Notwendigkeit der Vorschrift und insbesondere, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, das angestrebte Ziel nicht hinreichend schützen;
  - (d) den Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation;
  - (e) den Zusammenhang zwischen der Komplexität der Aufgaben und dem Besitz einer spezifischen Berufsqualifikation, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung, sowie die Existenz verschiedener Wege zum Erlangen der Berufsqualifikation;
  - (f) den Umfang der beruflichen Tätigkeiten, die Inhabern einer bestimmten Berufsqualifikation vorbehalten sind, nämlich ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können;
  - (g) den Grad an Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs und die Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf die Erreichung des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen;
  - (h) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern abbauen können;

- (i) die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme unter besonderer Berücksichtigung der Intensität des Wettbewerbs auf dem Markt und der Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen, sowie die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Union;
  - (j) die Möglichkeit des Rückgriffs auf weniger einschneidende Mittel zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels;
  - (k) die kumulative Wirkung der Einschränkungen sowohl auf den Zugang zu einem Beruf als auch auf dessen Ausübung, insbesondere wie jede einzelne Anforderung zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels beiträgt und ob sie hierfür notwendig ist.
3. Sind die Maßnahmen durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt und beschränken sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher, ohne sich negativ auf Dritte auszuwirken, so prüfen die einschlägigen zuständigen Behörden für die Zwecke von Absatz 2 Buchstabe j insbesondere, ob das Ziel durch eine geschützte Berufsbezeichnung erreicht werden kann, ohne die Tätigkeiten vorzubehalten.
4. Für die Zwecke von Absatz 2 Buchstabe k prüfen die einschlägigen zuständigen Behörden insbesondere eine etwaige kumulative Wirkung folgender Anforderungen:
- (a) Tätigkeitsvorbehalte parallel zu geschützten Berufsbezeichnungen;
  - (b) Anforderungen der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung;
  - (c) Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation, Standesregeln und Überwachung;
  - (d) Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer, Registrierungs- und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation implizieren;
  - (e) quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmer, Geschäftsführer oder Vertreter festsetzen, die bestimmte Berufsqualifikationen besitzen;
  - (f) Anforderungen an bestimmte Rechtsformen oder Anforderungen in Bezug auf die Beteiligungsstruktur oder Geschäftsleitung eines Unternehmens, soweit diese Anforderungen unmittelbar mit der Ausübung des reglementierten Berufs zusammenhängen;
  - (g) geografische Beschränkungen, insbesondere wenn der Beruf in Teilen eines Mitgliedstaates anders reglementiert ist;
  - (h) Anforderungen, die die gemeinschaftliche oder partnerschaftliche Ausübung eines reglementierten Berufs beschränken, sowie Unvereinbarkeitsregeln;
  - (i) Anforderungen an den Versicherungsschutz oder andere Mittel des persönlichen oder kollektiven Schutzes in Bezug auf die Berufshaftpflicht;
  - (j) Anforderungen an Sprachkenntnisse, soweit diese für die Ausübung des Berufs erforderlich sind.

## Artikel 7

### *Informationen für Interessenträger, Mitwirkung von Interessenträgern*

Die Mitgliedstaaten informieren Bürger, Dienstleistungsempfänger, repräsentative Verbände und andere einschlägige Interessenträger als Berufsangehörige auf geeignete Weise, bevor sie neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften einführen oder bestehende Vorschriften ändern, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, und geben ihnen Gelegenheit, ihren Standpunkt darzulegen.

## Artikel 8

### *Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden*

1. Zur wirksamen Anwendung dieser Richtlinie fördern die Mitgliedstaaten vor der Einführung von neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder vor der Änderung bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, einen regelmäßigen oder gegebenenfalls punktuellen Informationsaustausch mit zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten über die in dieser Richtlinie geregelten Fragen, etwa wie diese konkret einen Beruf reglementieren oder wie sich die Reglementierung auf ähnliche Tätigkeitsbereiche auswirkt.
2. Für die Zwecke der Anwendung von Absatz 1 unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über die für die Übermittlung und den Empfang von Informationen verantwortlichen zuständigen Behörden.

## Artikel 9

### *Transparenz*

1. Die Gründe für die Betrachtung von Vorschriften, die nach dieser Richtlinie geprüft wurden und der Kommission nach Artikel 59 Absatz 5 und 6 der Richtlinie 2005/36/EG mitgeteilt werden, als gerechtfertigt, notwendig und verhältnismäßig, werden von den einschlägigen zuständigen Behörden in der in Artikel 59 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG genannten Datenbank für reglementierte Berufe gespeichert und anschließend von der Kommission öffentlich zugänglich gemacht.
2. Die Mitgliedstaaten und andere interessierte Kreise können bei der Kommission oder dem Mitgliedstaat, der die Vorschriften notifiziert hat, Stellungnahmen einreichen.

## Artikel 10

### *Überprüfung*

1. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 18. Januar 2024 und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung und Wirksamkeit dieser Richtlinie vor, der sich u. a. auf ihren Geltungsbereich und ihrer Effektivität erstreckt.
2. Dem in Absatz 1 genannten Bericht werden gegebenenfalls geeignete Vorschläge beigefügt.



## *Artikel 11*

### *Umsetzung*

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die zur Einhaltung dieser Richtlinie notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften spätestens bis zum . Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften durch die Mitgliedstaaten wird in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug genommen. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Text der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie im Anwendungsbereich dieser Richtlinie erlassen.

## *Artikel 12*

### *Inkrafttreten*

Diese Richtlinie tritt am [zwanzigsten] Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

## *Artikel 13*

### *Adressaten*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments/Im Namen des Rates*  
*Der Präsident/Die Präsidentin*