

**Ergänzende Bestimmungen zur Erstellung von Gesetzentwürfen  
mit Regelungen zur Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs**

- A. Prüfraster für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen
- I. Prüfung der Verhältnismäßigkeit
1. Vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Vorschriften, die dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG unterfallen und die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, ist eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach den folgenden Bestimmungen durchzuführen. Der Umfang der Prüfung muss im Verhältnis zu der Art, dem Inhalt und den Auswirkungen der Vorschrift stehen.
  2. Jede Vorschrift im Sinne der Nummer 1 Satz 1 ist mit einer Erläuterung zu versehen, die so ausführlich ist, dass eine Bewertung der Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ermöglicht wird.
  3. Die Gründe, aus denen sich ergibt, dass eine Vorschrift im Sinne der Nummer 1 Satz 1 gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, sind durch qualitative und, soweit möglich und relevant, quantitative Elemente zu substantiieren.<sup>1</sup>
  4. Vorschriften im Sinne der Nummer 1 Satz 1 dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen.
  5. Vorschriften im Sinne der Nummer 1 Satz 1 müssen durch Ziele des Allgemeininteresses im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie (EU) 2018/958 gerechtfertigt sein. Eine Rechtfertigung in diesem Sinne kommt insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit oder aus sonstigen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses in Betracht; hierzu zählen etwa die Einhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung, der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, der Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wahrung der geordneten Rechtspflege, die Gewährleistung der Lauterkeit des Handelsverkehrs, die Betrugsbekämpfung und die Verhinderung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie die Sicherstellung einer wirksamen Steueraufsicht, die Verkehrssicherheit, der Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt, die Tiergesundheit, das geistige Eigentum, der Schutz und die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes, Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik. Gründe, die rein wirtschaftlicher Natur sind, oder rein verwaltungstechnische Gründe stellen keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses dar, die eine Beschränkung des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung rechtfertigen können.

---

<sup>1</sup> Qualitative Elemente sind vor allem die in Abschnitt A Ziffer I Nummer 5 aufgeführten Erwägungstatbestände zum Allgemeininteresse. Falls möglich und relevant sollten diese im Rahmen der Analyse und Bewertung durch Zahlen/Umfänge oder Ähnliches ergänzt werden.

6. Die Vorschriften im Sinne der Nummer 1 Satz 1 müssen für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

## II. Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung

1. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist Folgendes zu berücksichtigen:
  - a) die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere der Risiken für Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger, einschließlich Verbraucherinnen und Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte;
  - b) die Frage, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa Regelungen in Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen;
  - c) die Eignung der Vorschrift im Sinne der Ziffer I Nummer 1 Satz 1 hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels sowie die Frage, ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht wird und somit den Risiken entgegenwirkt, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden;
  - d) die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union, die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucherinnen und Verbraucher und die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen;
  - e) die Frage, ob zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels auch auf mildere Mittel zurückgegriffen werden kann; wenn die Vorschrift im Sinne der Ziffer I Nummer 1 Satz 1 nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt ist und sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen den Berufsangehörigen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern beschränken und sich deshalb nicht negativ auf Dritte auswirken, ist im Sinne dieses Buchstabens insbesondere zu prüfen, ob das Ziel durch Maßnahmen erreicht werden kann, die milder sind als die Maßnahme, die Tätigkeiten im Sinne des Artikels 3 Unterabsatz 2 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2018/958 bestimmten Berufen vorzubehalten.
2. Darüber hinaus sind bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit die folgenden Punkte zu berücksichtigen, wenn sie für die Art und den Inhalt der neu eingeführten oder geänderten Vorschrift im Sinne der Ziffer I Nummer 1 Satz 1 relevant sind:
  - a) der Zusammenhang zwischen dem Umfang der Tätigkeiten, die von einem Beruf erfasst sind oder die einem Beruf vorbehalten sind, und der erforderlichen Berufsqualifikation;
  - b) der Zusammenhang zwischen der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die die Aufgaben wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf das Niveau, die Eigenart und die Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung;
  - c) die Möglichkeit, die berufliche Qualifikation auf alternativen Wegen zu erlangen;

- d) die Frage, ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können;
  - e) der 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;
  - f) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbraucherinnen und Verbrauchern tatsächlich abbauen oder verstärken können.
3. Wird die neue oder geänderte Vorschrift im Sinne der Ziffer I Nummer 1 Satz 1 mit einer oder mehreren der folgenden Anforderungen kombiniert<sup>2</sup>, so ist die Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschrift zu prüfen; insbesondere ist zu prüfen, wie die neue oder geänderte Vorschrift kombiniert mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben legitimen Ziels beiträgt und ob sie hierfür notwendig ist:
- a) Tätigkeitsvorbehalte, geschützte Berufsbezeichnungen oder jede sonstige Form der Reglementierung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG;
  - b) Verpflichtungen zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung;
  - c) Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation, Standesregeln und Überwachung;
  - d) Pflichtmitgliedschaft in einer Berufsorganisation, Registrierungs- und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation voraussetzen;
  - e) quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder die eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer oder Vertreterinnen und 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, auch dann, wenn der Beruf in Teilen der Bundesrepublik Deutschland in einer Weise reglementiert ist, die sich von der Reglementierung in anderen Teilen unterscheidet;

---

<sup>2</sup> Die aus den ergänzenden Bestimmungen des BMWI übernommene Formulierung zu Nummer 3 Satz 1 sagt aus, dass die unter Buchstabe a) bis i) aufgeführten Anforderungen nicht Bestandteil der geplanten Neuregelung/Änderung sind. Nur wenn eine geplante Neuregelung/Änderung auf bereits bestehende Sachverhalte nach Buchstabe a) - i) trifft, sind die Auswirkungen wie beschrieben zu prüfen und zu beurteilen.

- 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;
  - k) festgelegte Mindest- und/oder Höchstpreisanforderungen;
  - l) Anforderungen an die Werbung.
4. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird, wenn spezifische Anforderungen im Zusammenhang mit der vorübergehenden oder gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen gemäß Titel II der Richtlinie 2005/36/EG, einschließlich der folgenden Anforderungen, neu eingeführt oder geändert werden:
- a) eine automatische vorübergehende Eintragung oder eine Pro-Forma-Mitgliedschaft bei einer Berufsorganisation gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG;
  - b) eine vorherige Meldung gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG, die gemäß Absatz 2 des genannten Artikels erforderlichen Dokumente oder eine sonstige gleichwertige Anforderung;
  - c) die Zahlung einer Gebühr oder von Entgelten, die vom Dienstleistungserbringer für die Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem Zugang zu reglementierten Berufen oder im Zusammenhang mit deren Ausübung gefordert werden.
- Die Verpflichtung nach dieser Nummer gilt nicht für Maßnahmen, durch die die Einhaltung geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gewährleistet werden soll, die im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union angewendet werden.
5. Bei Vorschriften, die die Reglementierung von Gesundheitsberufen betreffen und die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben, ist das Ziel der Sicherstellung eines hohen Niveaus des Gesundheitsschutzes zu berücksichtigen.

III. In der Begründung einer Vorschrift im Sinne der Ziffer I Nummer 1 Satz 1 oder in der Kabinettsvorlage hierzu soll dargestellt werden, wie der Verpflichtung zur Überwachung nach Abschnitt B Ziffer I nachgekommen werden soll.

## B. Weitere Maßnahmen

### I. Überwachung nach Erlass

Nach dem Erlass oder der Änderung von Vorschriften im Sinne des Abschnitts A Ziffer I Nummer 1 Satz 1 hat das federführende Ressort die Übereinstimmung der Vorschriften mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu überwachen und Entwicklungen im betreffenden Bereich des reglementierten Berufs, die nach dem Erlass oder der Änderung eingetreten sind, gebührend Rechnung zu tragen.

## II. Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

1. Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, mit denen Vorschriften im Sinne des Abschnitts A Ziffer I Nummer 1 Satz 1 eingeführt oder geändert werden sollen, sind auf der Internetseite des fachlich zuständigen Ministeriums zu veröffentlichen.
2. Das fachlich zuständige Ministerium hat sicherzustellen, dass alle außerhalb der Landesregierung zu beteiligenden Stellen (vgl. § 22 Absatz 1 bis 6) in geeigneter Weise einbezogen werden und Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.
3. Öffentliche Konsultationen sind durchzuführen, sofern dies sachdienlich und angemessen ist. Bei der Prüfung des Erfordernisses einer öffentlichen Konsultation sind insbesondere
  - a) die Heterogenität der von der Berufsreglementierung betroffenen Personenkreise,
  - b) die Betroffenheit von Personen, die nicht Angehörige des betroffenen Berufs sind,
  - c) Umfang und Intensität der beabsichtigten Reglementierung,
  - d) die Komplexität der erwarteten Auswirkungen,
  - e) das Ausmaß der Veränderung im Vergleich zu einer bereits bestehenden Reglementierung sowie
  - f) die Verhältnismäßigkeit des Aufwands bei der Durchführung der öffentlichen Konsultation in Relation zu den damit verfolgten Zielen

zu berücksichtigen. Öffentliche Konsultationen können auch online oder über andere geeignete informationstechnische Verfahren erfolgen.

## III. Eintragung in die Datenbank für reglementierte Berufe, Stellungnahmen

1. Die Gründe, nach denen Vorschriften, die nach dem vorstehenden Prüfraster geprüft wurden und die der Europäischen Kommission nach Artikel 59 Absatz 5 der Richtlinie 2005/36/EG mitzuteilen sind, als gerechtfertigt, notwendig und verhältnismäßig anzusehen sind, sind in die in Artikel 59 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG genannte Datenbank für reglementierte Berufe einzutragen. Die fachlich zuständigen Ministerien wirken im Rahmen des zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verfahrens daran mit, dass die erforderlichen Eintragungen in die Datenbank erfolgen.
2. Zu den Eintragungen vorgebrachte Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sonstiger Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sowie interessierter Kreise sind von dem fachlich zuständigen Ministerium entgegenzunehmen.