

Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für regulierte Berufe

Anmerkungen des Handwerks zur Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 ein umfangreiches Dienstleistungspaket vorgelegt. Insbesondere die Vorschläge zu einer Dienstleistungskarte und zur Verhältnismäßigkeitsprüfung werden vom Handwerk kritisch gesehen. Die Maßnahmen sollen insgesamt den Reformdruck bei regulierten Berufen steigern. Damit besteht auch eine unmittelbare Gefahr für den deutschen Meisterbrief und das duale Ausbildungssystem.

Aufbau

1. Kurzzusammenfassung
2. Hintergrund
3. Funktionsweise der Verhältnismäßigkeitsprüfung
4. Kompetenzüberschreitung der Kommission
5. Externe Evaluierung und unabhängige Kontrollstelle
6. Prüfkriterien zur Verhältnismäßigkeit
7. Folgenabschätzung der Kommission
8. Abschlussbemerkung

9. Über die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main

Kurzzusammenfassung



Florian Schöll
Vertreter bei der EU
Telefon: +32 (2) 74 21 906
Mail: schoell@hwk-rhein-main.de

- Basierend auf den Ergebnissen der Transparenzinitiative legt die Kommission das Dienstleistungspaket als weiterführende Maßnahme vor. Die Transparenzinitiative soll verstetigt werden.
- Verpflichtende Prüfkriterien bei Neuerungen oder Änderungen nationaler Berufsreglementierungen sollen durch eine europaweite Kommentierung einen permanenten Rechtfertigungsdruck erzeugen.
- Die Kommission besitzt keine Regelungskompetenz und greift unverhältnismäßig in die souveränen Rechte der Mitgliedsstaaten ein. Der deutsche Gesetzgeber hat Subsidiaritätsbedenken geäußert. Nationale Entscheidungen des Gesetzgebers werden angezweifelt und unter Rechtfertigungsdruck gestellt. Das Notifizierungsverfahren stellt zudem Änderungen der Reglementierung unter Genehmigungsvorbehalt der Kommission.
- Die wenig erfolgreiche Transparenzinitiative wird fortgeführt. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung verursacht weitere bürokratische Hürden ohne erkennbaren Mehrwert.

- Die Anerkennungsrichtlinie definiert bereits Kriterien für regulierte Berufe, die durch den EuGH bestätigt sind. Der Erhalt von Ausbildungsstrukturen ist laut Kommission kein Rechtfertigungsgrund. Alle Änderungen und Neuerungen von Meisterprüfungsordnungen sind zukünftig auf Verhältnismäßigkeit zu prüfen.
- Die Ergebnisse der Konsultation zur Verhältnismäßigkeit und den nationalen Aktionsplänen sind nicht repräsentativ für die Europäische Union.
- Die Kommission besitzt keine Regelungskompetenz. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung wird abgelehnt. Der deutsche Gesetzgeber hat gute Gründe zur Reglementierung von Berufen. Eine freiwillige Orientierungshilfe wäre angemessener und verhältnismäßiger. Es besteht grundsätzlich eine Gefahr für den Fortbestand des dualen Ausbildungssystems.

Hintergrund

Basierend auf den Ergebnissen der Transparenzinitiative legt die Kommission das Dienstleistungspaket als weiterführende Maßnahme vor. Die Transparenzinitiative soll verstetigt werden.

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 ein umfangreiches Maßnahmenpaket im Rahmen der Binnenmarktstrategie vorgelegt. Der Fokus liegt dabei auf vier Vorschlägen im Dienstleistungsbereich.

- Elektronische Europäische Dienstleistungskarte (**Richtlinie** und **Verordnung**)
- Verhältnismäßigkeitsprüfung (**Richtlinie**)
- Leitlinien für nationale Reformen bei der Reglementierung freier Berufe (**Empfehlungen**)
- Verbessertes Meldeverfahren für Entwürfe nationaler Rechtsvorschriften für Dienstleistungen (**Richtlinie**)

Das **Dienstleistungspaket** soll demnach Unternehmen und Freiberuflern die Erbringung von Dienstleistungen erleichtern. Das Maßnahmenpaket führt die sogenannte **Transparenzinitiative im Bereich der regulierten Berufe** fort und verschärft diese.

Funktionsweise der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Verpflichtende Prüfkriterien bei Neuerungen oder Änderungen nationaler Berufsreglementierungen sollen durch eine europaweite Kommentierung einen permanenten Rechtfertigungsdruck erzeugen.

Mit dem **Richtlinienvorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung** legt die Kommission ein Analyseraster für reglementierte Berufe vor. Darin werden elf Verhältnismäßigkeitskriterien aufgeführt, die qualitativ und quantitativ belegt werden sollen. Der Test soll auf Neuerungen und Veränderungen der Berufsreglementierungen angewendet werden. Die Kriterien gehen über die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofes zu Berufsreglementierungen hinaus.



Kompetenzüberschreitung der Kommission

Die Kommission besitzt keine Regelungskompetenz und greift unverhältnismäßig in die souveränen Rechte der Mitgliedsstaaten ein. Der deutsche Gesetzgeber hat Subsidiaritätsbedenken geäußert. Nationale Entscheidungen des Gesetzgebers werden angezweifelt und unter Rechtfertigungsdruck gestellt. Das Notifizierungsverfahren stellt zudem Änderungen der Reglementierung unter Genehmigungsvorbehalt der Kommission.



Information: „Ausübungs- und Zulassungsmöglichkeiten im Handwerk“

Hier [klicken](#) oder QR-Code scannen.



Information: „Praxisbeispiele zur Dienstleistungserbringung in Deutschland“

Hier [klicken](#) oder QR-Code scannen.



Das deutsche Handwerk, wie auch andere nationale und europäische Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, lehnen den Vorschlag der Kommission zur Verhältnismäßigkeitsprüfung ab. Der nationale Gesetzgeber soll gezwungen werden, Veränderungen oder Neuerungen im Bereich der Berufsreglementierungen ex ante durch unabhängige Prüfinstanzen auf Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hin überprüfen zu lassen. Gemäß der Verträge über die Arbeitsweise der Europäischen Union liegt die Zuständigkeit zur Erlassung von Berufsreglementierungen bei den Mitgliedsstaaten ([Artikel 165/ 166 AEUV](#)). Diese Rechtsauffassung wurde vom Europäischen Gerichtshof mehrfach bestätigt. Die Mitgliedsstaaten haben bewusst auf eine Ermächtigung der Europäischen Kommission im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung verzichtet. Die Europäische Kommission versucht ungerechtfertigter Weise, ihre Regelungskompetenz über den Binnenmarkt zu erweitern.

Die Kommission greift damit unverhältnismäßig in die souveränen Rechte der Mitgliedsstaaten ein. Die Kommission besitzt keine Regelungskompetenz. Zu Recht haben daher der [Deutsche Bundestag](#), der [Bundesrat](#) und der [Hessische Landtag](#) Subsidiaritätsbedenken gegenüber der Verhältnismäßigkeitsprüfung geäußert. Die Kommission verstößt mit dem Vorschlag gegen [Artikel 5 EUV](#). Nationale Entscheidungen stehen durch die angestrebte externe Evaluierung durch interessierte Mitgliedsstaaten und Stakeholder unter einem permanenten Rechtfertigungsdruck. Zugleich wird die Kommission die Ergebnisse im Europäischen Semester nutzen und damit zusätzlichen, ungerechtfertigten Druck zur Deregulierung auf Berufsreglementierungen aufbauen. Unverständlich bleibt warum die Europäische Kommission eine Richtlinie anstelle einer freiwilligen Orientierungshilfe vorgelegt hat. Hierzu besteht keine Notwendigkeit. Eine Orientierungshilfe wäre absolut ausreichend und verhältnismäßiger.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich mit Blick auf die Erwartungen der Verbraucher bzw. der Unternehmen an die Qualität der Dienstleistungen entschieden, bestimmte Berufe und Tätigkeiten zu reglementieren. Die Kommission unterstellt implizit dem souveränen deutschen Gesetzgeber, dass er nicht in der Lage ist, fundierte Entscheidungen im Bereich der regulierten Berufe zu treffen. Alle deutschen Berufsreglementierungen beruhen auf einer soliden rechtlichen Prüfung und entsprechenden Gesetzen. Dabei wird auch die Verhältnismäßigkeit geprüft. Die [Handwerksordnung](#) regelt die Reglementierungen im Handwerk. Die [EU/EWR HwV](#) und das [Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz \(BQFG\)](#) stellen sicher, dass auch ausländische Handwerker ohne Probleme in Deutschland tätig werden können.

In Kombination mit dem veränderten [Notifizierungsverfahren für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen](#) werden Reglementierungen unter Genehmigungsvorbehalt der Kommission gestellt. An die Stelle des bisherigen Vertragsverletzungsverfahrens tritt eine vorgelagerte Überprüfung von nationalen Rechtsvorschriften für Dienstleistungen

durch die Kommission. Kommt die Kommission zu der Entscheidung, dass eine Rechtsvorschrift gegen Europarecht verstößt, gilt diese als rechtlich bindend. Der Mitgliedsstaat darf die Rechtsvorschrift nicht erlassen. Die rechtlich bindende Entscheidung kann nur vor dem EuGH angefochten werden. Umfängliche Änderungen der [Handwerksordnung](#) und der Berufsreglementierungen stehen damit zukünftig unter dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission. Damit wird grundsätzlich der Erhalt der erfolgreichen dualen Ausbildung in Deutschland gefährdet.

Externe Evaluierung und unabhängige Kontrollstelle

Die wenig erfolgreiche Transparenzinitiative wird fortgeführt. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung verursacht weitere bürokratische Hürden ohne erkennbaren Mehrwert.

Die Kommission plant die Ergebnisse der Verhältnismäßigkeitsprüfung öffentlich zu machen ([Art. 7/8](#)). Externe Stakeholder und Mitgliedsstaaten sollen die nationale Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Stellungnahmen kommentieren ([Artikel 9 Abs. 2](#)). Dabei sollen die Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch eine unabhängige Kontrollstelle kontrolliert werden ([Art. 4 Abs. 5](#)). Unklar bleibt, wo die unabhängige Kontrollstelle anzusiedeln ist.

Damit schreibt die Kommission die im Jahr 2013 vorgelegte [Mitteilung zur Bewertung der nationalen Reglementierungen des Berufszugangs](#) und die darin beschriebene Transparenzinitiative fort. Erneut sollen die Mitgliedsstaaten die Berufsreglementierungen anderer Mitgliedsstaaten evaluieren. Die Transparenzinitiative hat neben unglaublich hoher bürokratischer Belastungen für die Mitgliedsstaaten keinen erkennbaren Mehrwert gebracht. Aufgrund der Kritik der Mitgliedsstaaten verzichtete die Kommission auf die Vorlage eines Zwischenberichts zur Transparenzinitiative. Einige nationale Aktionspläne der Mitgliedsstaaten sind bis heute nicht verfügbar. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass jeder Mitgliedsstaat mehr oder weniger die gleichen Berufe reglementiert und keiner der Mitgliedsstaaten von seiner Regulierungspraxis abweichen möchte. Selbst Mitgliedsstaaten mit vermeintlich wenigen Reglementierungen, nutzen alternative Formen der Reglementierungen. Diese Formen der Regulierung werden über den Verhältnismäßigkeitstest nicht erfasst, können aber genauso restriktiv wirken wie Reglementierungen. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist daher ungeeignet, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedsstaaten herzustellen.

Die Kommission sollte darauf verzichten, weitere bürokratische Hürden durch einen Verhältnismäßigkeitsprüfung aufzubauen, die insbesondere kleinere Mitgliedsstaaten überfordert. Vielmehr sollte die Kommission an einer Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen arbeiten und den Einheitlichen Ansprechpartner verbessern. Die Auswirkungen der [überarbeiteten Anerkennungsrichtlinie](#) sollten vor weiteren Maßnahmen abgewartet werden. Deren Umsetzungsfrist in nationales Recht ist im Januar 2016 abgelaufen.

Prüfkriterien zur Verhältnismäßigkeit

Die Anerkennungsrichtlinie definiert bereits Kriterien für regulierte Berufe, die durch den EuGH bestä-

Die Kommission definiert insgesamt 21 qualitative und quantitative Kriterien zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit ([Art. 6 Abs. 2/4](#)). Die Kriterien stellen Reglementierungen grundsätzlich in Frage und definieren für die

tigt sind. Der Erhalt von Ausbildungsstrukturen ist laut Kommission kein Rechtfertigungsgrund. Alle Änderungen und Neuerungen von Meisterprüfungsordnungen sind zukünftig auf Verhältnismäßigkeit zu prüfen.



Die Broschüre „Die Duale Ausbildung: So geht Zukunft“ erklärt einfach und verständlich das deutsche Ausbildungssystem.

Hier [klicken](#) oder QR-Code scannen.



prüfende Behörde einen umfangreichen Kriterienkatalog. Der Erhalt der dualen Ausbildung und von Ausbildungsstrukturen stellt kein Prüfkriterium dar und ist damit kein Rechtfertigungsgrund für eine Reglementierung. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung muss zukünftig bei allen Änderungen oder Neuerungen der Berufsreglementierung angewendet werden (**Art. 4 Abs. 1**). Dies gilt potenziell auch für Anpassungen der handwerklichen Meisterprüfungsordnungen.

In **Art. 59 Abs. 3 der Anerkennungsrichtlinie** sind bereits Verhältnismäßigkeitskriterien zu Berufsreglementierungen definiert. Diese Kriterien sind durch den EuGH bestätigt:

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

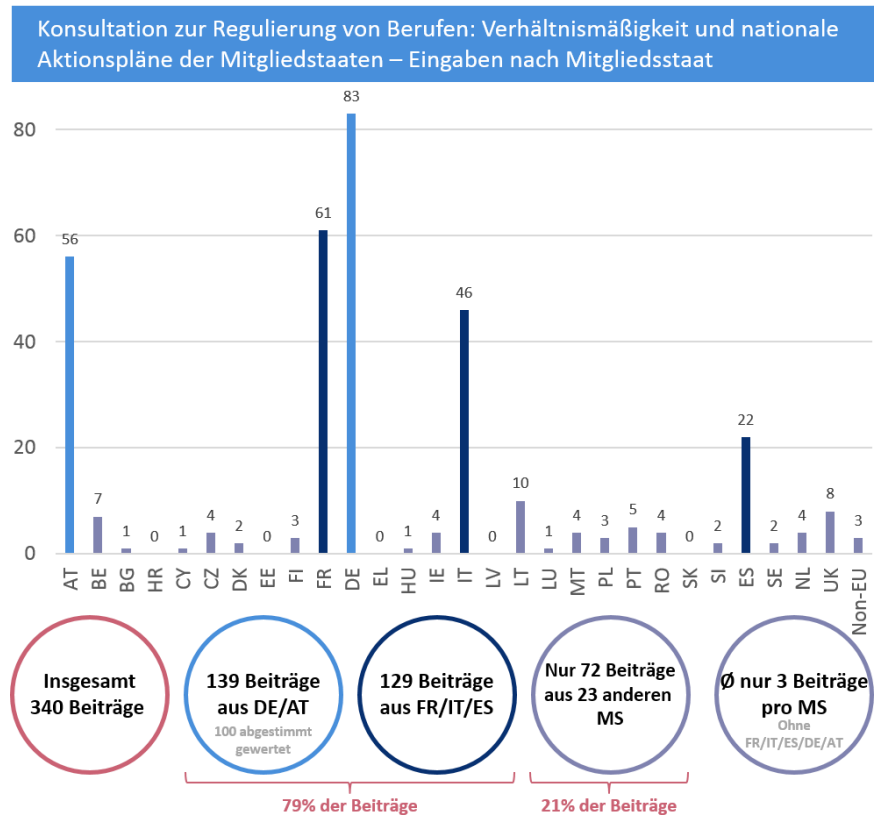
Die Prüfkriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung gehen über die Rechtsprechung des EuGH hinaus und sind rechtlich nicht gedeckt. Die Prüfkriterien wurden von der Kommission entwickelt und aufgestellt. Die Kommission verfolgt über den Verhältnismäßigkeitstest das Ziel, die Rechtsprechung des EuGH zu kodifizieren. Gleichzeitig wird über das Instrument der Richtlinie unnötigerweise neues deutsches Recht geschaffen. Die Vorschreibung einer verbindlichen Methodik zur Verhältnismäßigkeitsprüfung ist abzulehnen und widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (**Art. 5 Abs. 1/2 EUV**). Die Prüfkriterien stellen grundsätzlich eine Gefahr für den Fortbestand des dualen Ausbildungssystems dar.

Folgenabschätzung der Kommission

Die Ergebnisse der Konsultation zur Verhältnismäßigkeit und den nationalen Aktionsplänen sind nicht repräsentativ für die Europäische Union.

Die Einführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird von der Kommission in der **Folgenabschätzung** unter anderem mit umfangreichen Stakeholder-Konsultationen begründet. Dabei bezieht sich die Kommission vor allem auf die **Konsultation zur Regulierung von Berufen: Verhältnismäßigkeit und nationale Aktionspläne der Mitgliedstaaten**. An der Konsultation haben 340 Stakeholder teilgenommen. Laut Kommission gibt es eine breite Unterstützung für ein europäisches Vorgehen. Handwerkliche Organisationen aus Deutschland und Österreich lehnten jegliche Initiative der Kommission als unbegründet ab. Diese rund einhundert Antworten wurden von der Kommission als abgestimmt gewertet und gesondert ausgewertet. Schaut man sich die Konsultationsbeiträge nach Mitgliedsstaaten an stammen 139 Beiträge aus Deutschland und Österreich. Weitere 129 Beiträge sind aus Frankreich, Italien und Spanien. Nur 72 Beiträge wurden aus den restlichen 23 europäischen Mitgliedsstaaten eingereicht. Somit wurden aus diesen Mitgliedsstaaten durchschnittlich jeweils 3 Konsultationsbeiträge eingereicht. Teilweise wurden gar keine Beiträge eingereicht. Es ist an dieser Stelle nicht ersichtlich, wie auf dieser Basis ein rechtlich verbindliches Vorgehen seitens der Europäischen

Kommission begründet werden kann. Die Ergebnisse sind keinesfalls repräsentativ für die Europäische Union, zumal 268 von 340 Beiträgen (79% der Beiträge) aus fünf Mitgliedsstaaten stammen.



Quelle: Europäische Kommission/ Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main



Information: „Deutschen Meisterbrief in Europa erhalten“

Hier [klicken](#) oder QR-Code scannen.



Einmal mehr verweist die Kommission in der [Mitteilung](#) und der [Folgenabschätzung](#) zur Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die vermeintlich positiven Effekte der Handwerksnovelle 2004. Die Ergebnisse der Studie belegen demnach, dass es durch die Reformen zu einer Marktöffnung und Neugründungen kam. Zwar hat die Novellierung der Handwerksordnung 2004 mit einer Reduktion der Zugangsschranken im Bereich der Neugründungen expansiv gewirkt, jedoch hat vor allem eine Umverteilung zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hin zu selbstständigen Arbeitsverhältnissen stattgefunden. Für die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main ist daher nicht verständlich, wie die Kommission im Zuge der Handwerksnovelle 2004 von einem Best-Practice sprechen kann.

Abschlussbemerkung

Die Kommission besitzt keine Regelungskompetenz. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung wird abgelehnt. Der deutsche Gesetzgeber hat gute Gründe zur Reglementierung von Berufen. Eine freiwillige Orientierungshilfe wäre angemessener und verhältnismäßiger. Es besteht grundsätzlich eine Gefahr für den Fortbestand des dualen Ausbildungssystems.

Der vorgelegte Vorschlag der Verhältnismäßigkeitsprüfung geht zu weit. Die Kommission besitzt im Bereich der Berufsreglementierungen keine Regelungskompetenz. Dies hat der EuGH mehrfach bestätigt. Zu Recht haben daher der [Deutsche Bundestag](#), der [Bundesrat](#) und der [Hessische Landtag](#) Subsidiaritätsbedenken gegenüber der Verhältnismäßigkeitsprüfung geäußert. Die vorgeschlagenen Prüfkriterien sind zudem nicht von der Rechtsprechung des EuGH gedeckt. Die [Anerkennungsrichtlinie](#)



Information: „Deutschen Meisterbrief in Europa erhalten“

Hier [klicken](#) oder QR-Code scannen.



Die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main ist eine der größten Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft und vertritt rund 33.000 Mitgliedsbetriebe.

liefert bereits drei etablierte Prüfkriterien. Die verbindliche Verhältnismäßigkeitsprüfung wird zu weiteren bürokratischen Belastungen führen und keinen erkennbaren Mehrwert zur Transparenz beitragen. Zumal auf ökonomische Auswirkungen abgestellt wird und Kriterien wie der Erhalt der Ausbildungsleistung keine Rolle spielen. Unverständlich bleibt, warum die Europäische Kommission eine Richtlinie anstelle von einer freiwilligen Orientierungshilfe vorgelegt hat. Hierzu besteht keine Notwendigkeit. Eine Orientierungshilfe wäre absolut ausreichend und verhältnismäßiger. Der deutsche Gesetzgeber hat sich mit Blick auf die Erwartungen der Verbraucher bzw. der Unternehmen an die Qualität der Dienstleistungen entschieden, bestimmte Berufe und Tätigkeiten zu reglementieren. Die Prüfkriterien stellen grundsätzlich eine Gefahr für den Fortbestand des dualen Ausbildungssystems dar.

Über die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main

Die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main vertritt als Selbstverwaltungsorgan des Handwerks die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen in der Region Frankfurt-Rhein-Main. Mit rund 33.000 Mitgliedsbetrieben im Kammerbezirk ist die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main eine der größten Handwerkskammern und eines der größten Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft in Deutschland. Unsere Mitgliedsbetriebe erwirtschaften mit rund 133.500 Beschäftigten jährlich circa 12,2 Milliarden Euro Umsatz. Die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main bietet ihren Mitgliedsbetrieben eine umfangreiche Beratungsstelle für Betriebsführung. Das Leistungsportfolio umfasst unter anderem die Existenzgründungsberatung von Start-Ups, die Beratung und Vorbereitung von Unternehmensnachfolgen, sowie die Beratung bei Investitionsentscheidungen, Finanzierungsangelegenheiten oder Liquiditätsfragen. Pro Jahr werden im Kammerbezirk der Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main in rund 5.000 Ausbildungsbetrieben ca. 9.000 Jugendliche ausgebildet. Die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main ist mit einer eigenen Repräsentanz in Brüssel vertreten.

Stand: 30. März 2017

Herausgeber



Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main

Bockenheimer Landstraße 21

60325 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (69) 97172-818

E-Mail: europa@hwk-rhein-main.de

Internet: www.hwk-rhein-main.de