



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.7.2017
C(2017) 4580 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

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

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

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

*Herr Edgar MAYER
Präsident des Bundesrates
Dr. Karl Renner-Ring 3
A-1017 WIEN*

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

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

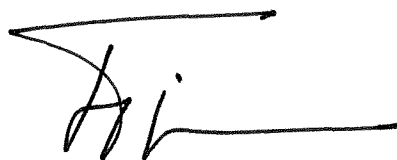
Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV ermöglichen nicht nur Maßnahmen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, sondern auch die Koordinierung von Maßnahmen zur Harmonisierung nationaler Bestimmungen, um in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegte Hemmnisse für die Aufnahme und Ausübung von Tätigkeiten als Arbeitnehmer oder Selbständige zu beseitigen. Der vorliegende Vorschlag zielt jedoch nicht einmal auf eine Harmonisierung solcher Vorschriften ab, sondern legt lediglich ein gemeinsames Bewertungsschema fest, nach dem geprüft werden soll, ob die von den Mitgliedstaaten künftig zu beschließenden Anforderungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Dies steht voll und ganz mit der Zuständigkeitsverteilung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang.

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

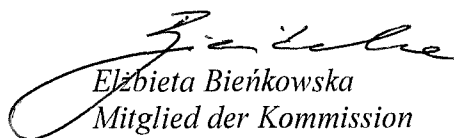
Die in dieser Antwort gegebenen Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt. Die mit Gründen versehene Stellungnahme des Bundesrates wurde an die zuständigen Kommissionsdienststellen weitergeleitet und ist Teil der Briefingunterlagen für die Verhandlungen des Vorschlags mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

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

Mit vorzüglicher Hochachtung

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'F' followed by 'i' and a long horizontal line extending to the right.

*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*

A handwritten signature in black ink, featuring a large, flowing 'E' followed by 'i' and 'e' in a cursive style.

*Elżbieta Bienkowska
Mitglied der Kommission*

ANHANG

Die Kommission hat die in der begründeten Stellungnahme des Bundesrates angesprochenen Punkte sorgfältig geprüft und möchte folgende detaillierte Anmerkungen dazu abgeben.

Der Bundesrat macht geltend, dass die erweiterte Liste der Kriterien für eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit in der vorgeschlagenen Fassung unverhältnismäßig wäre. Die Kriterien, nach denen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt werden muss, tragen jedoch der Rechtsprechung des Gerichtshofs eingehend Rechnung. Dabei hängt es von der jeweiligen Maßnahme ab, welche der Kriterien auf der Liste in welchem Umfang zu prüfen sind. Eine Reihe von Kriterien betreffen bestimmte Arten von Anforderungen und sind nur für solche Anforderungen relevant. Der Umfang der Prüfung hängt selbstverständlich davon ab, wie stark sich eine Anforderung auswirken würde. Schließlich ist festzustellen, dass die in Artikel 6 Absatz 4 des Vorschlags aufgelisteten Kriterien keine zusätzlichen Kriterien sind, sondern lediglich Beispiele, um Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe k zu präzisieren.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die vorgegebenen Kriterien dem Ausgang der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht vorgreifen, denn nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union steht es den Mitgliedstaaten frei, bei ihrer Argumentation den spezifischen nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und das Schutzniveau in Bezug auf ein öffentliches Interesse im Einklang mit ihren nationalen Gegebenheiten festzulegen, unabhängig davon, ob in anderen Mitgliedstaaten weniger restriktive Vorschriften gelten¹.

Ferner macht der Bundesrat geltend, dass die Ziele durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden könnten, insbesondere durch eine rechtlich unverbindliche Empfehlung, sowie durch ein weniger detailliertes Bewertungsschema, das den Verwaltungsaufwand nicht übermäßig erhöhen würde. Der Vorschlag verstöße deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Außerdem sei die Thematik durch die bestehenden Vorschriften, wie etwa die Dienstleistungsrichtlinie² und die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen³, bereits hinreichend abgedeckt.

Allerdings zählt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und muss systematisch und kohärent durch die Mitgliedstaaten angewandt werden⁴. Das Verfahren für Transparenz und gegenseitige Bewertung, das sich auf Artikel 59 der Richtlinie 2005/36/EG stützt und von den Mitgliedstaaten und der Kommission von 2014 bis 2016 durchgeführt wurde, hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung

¹ Siehe insbesondere die Rechtssachen C-579/07 und C-571/07, *Blanco Perez und Chao Gomez*, EU:C:2010:300, und C-110/05, *Kommission/Italien*, EU:C:2009:66, und die dort angeführte Rechtsprechung.

² Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36-68.

³ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22-142.

⁴ Rechtssache C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:411, Rn. 37.

nicht nachkommen, obwohl die Kommission zahlreiche Leitlinien zur Verfügung gestellt hat. Viele nationale Verhältnismäßigkeitsprüfungen waren unzureichend begründet und deuten auf ein grundlegendes Problem bezüglich der Frage hin, wie die Notwendigkeit einer Regulierung und ihre Wirkung bewertet werden.⁵ Die Regulierungsentscheidungen beruhen derzeit häufig nicht auf einer fundierten und objektiven Analyse oder werden nicht offen und transparent durchgeführt. Intensive Gespräche und die von der Kommission bereitgestellten Orientierungshilfen haben nicht verhindert, dass neue restriktive Maßnahmen ohne umfassende Analyse eingeführt wurden.

Darüber hinaus hat die Kommission zur Vorbereitung der Folgenabschätzung für den Vorschlag eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Es gingen 420 Beiträge von öffentlichen Stellen und Privatpersonen ein, darunter u. a. von Behörden, die sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene tätig sind. Die Auswertung der Antworten ließ erkennen, dass häufig sogar grundlegende aber notwendige Maßnahmen oder zumindest die Kenntnis solcher Maßnahmen, die für eine Evaluierung von Vorschriften nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit essenziell sind, fehlten. Vielen der an der Konsultation teilnehmenden Behörden waren keine auf nationaler oder Unionsebene bestehenden Verpflichtungen bekannt.

Schließlich ist festzustellen, dass die geltenden Rechtsvorschriften keine festgelegten Kriterien oder die Verpflichtung zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung enthalten. Die vorgeschlagene Richtlinie berücksichtigt in vollem Umfang bestehende nationale Strukturen und Verfahren und gestattet deren Nutzung. Ihre Umsetzung sollte daher für Mitgliedstaaten wie Österreich, die bereits über solide Ex-ante-Bewertungsverfahren verfügen, sicherlich kein Problem darstellen.

⁵ 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.