



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung
vor Erlass neuer Berufsreglementierungen COM (2016) 822 fi-
nal/BR-Drs. 45/17 – aus dem Dienstleistungspaket der EU-KOM**

**für das Ministerium für Wirtschaft Energie, Industrie, Mittelstand
und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 13. Februar 2017

Ausgangslage:

Im Rahmen eines Bundesratsverfahrens hatte das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW am 9. Februar 2017 die Clearingstelle Mittelstand kurzfristig beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 MFG zu den Vorschlägen der EU-Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen COM (2016) 822 final/BR-Drs. 45/17 zu erarbeiten.

In Anbetracht der Kürze der Zeit konnten nicht alle Beteiligten Stellungnahmen einreichen. Stellungnahmen sind eingegangen von

- Gemeinsame Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstags (NWHT) und Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT)
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- IHK NRW (nur bezüglich der Pflichtmitgliedschaft in Kammern)

IHK NRW befindet sich hinsichtlich der einzelnen Regelungen der Richtlinie noch in Abstimmung. Ihre Stellungnahme bezieht sich lediglich auf den Aspekt der Pflichtmitgliedschaft in Kammern. Nach Abschluss der Abstimmung wird eine umfassende Positionierung zu den Regelungen vorgetragen.

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst. Die vorliegende Kurzstellungnahme ist als erste Voreinschätzung der Beteiligten zu dem EU-Vorhaben zu verstehen.

Grundsätzliche Positionen

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks und der VFB NW äußern sehr deutliche Kritik an dem Vorhaben einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen. Ihre grundlegenden Bedenken beziehen sich insbesondere auf die mangelnde Gesetzgebungskompetenz der EU bzw. die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich sowie die Vorgabe einer Methodik und die vorgesehenen Prüfkriterien. IHK NRW und VFB NW verwehren sich insbesondere gegen die Darstellung der gesetzlichen Mitgliedschaft in einer Kammer als (potenzielle) Belastung.

- **Gesetzgebungskompetenz**

Nach Ansicht des VFB NW ist abzulehnen, dass den Mitgliedsstaaten eine verbindliche Methodik für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgegeben werden soll. Der EU komme hier keine Gesetzgebungskompetenz im Sinne rechtsmethodischer Vorgaben zu. Der Vorschlag widerspreche dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs.1 EUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 EUV) und dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. VFB NW und die Vertreter des Handwerks weisen darauf hin, dass auch der EuGH in seiner Judikatur stets anerkannt habe, dass jeder Mitgliedstaat bestimmen kann, welche Berufe er reglementiert und auf welchem Niveau. Dabei sei unerheblich, ob andere Mitgliedstaaten keine Berufsreglementierung vorsehen oder nur ein geringes Qualifikationsniveau einforderten.

NWHT und WHKT weisen darauf hin, dass Bundesrat und Bundestag in mehreren Beschlüssen betont haben, dass die Frage der Reglementierung von Berufen eine autonome Entscheidung der Mitgliedstaaten sei.

- **Prüfkriterien und Prüfmethodik**

Die Dachverbände des Handwerks und der Freien Berufe in NRW lehnen die Vorgaben hinsichtlich der Prüfkriterien und der Prüfmethodik im Richtlinienentwurf ab.

Nach gegenwärtigem europäischen Recht gibt es – gestützt durch die Rechtsprechung des EuGH – drei Kriterien zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen. Durch den vorliegenden Richtlinienentwurf wird die Zahl der Prüfkriterien auf elf erhöht, die noch durch zehn weitere ergänzt werden.

Weitergehende Kriterien als die drei genannten sind aus Sicht der Dachverbände von der EuGH-Judikatur nicht gedeckt. Die Entscheidungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber in autonomen Zuständigkeitsbereichen würde signifikant eingeschränkt, ohne einen nennenswerten Mehrwert zu erzielen. Für NWHT und WHKT würde dies dazu führen, dass das Recht der Mitgliedstaaten zu autonomen Entscheidungen in Fragen der Berufsreglementierung inhaltlich entleert wäre.

Der VFB NW befürchtet überdies, dass sich der bürokratische Aufwand deutlich erhöhen werde.

- **Überprüfung der Verhältnismäßigkeit/ Notifizierungs- und Begründungspflichten nationaler Entscheidungen**

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks und der VFB NW kritisieren die vorgesehenen Prüfungsvorgaben aus § 4 des Richtlinienentwurfs hinsichtlich neuer Maßnahmen.

NWHT und WHKT weisen darauf hin, dass hierdurch die nationalen Gesetzgeber gezwungen werden sollen, ihre Gesetzgebungsvorhaben ex-ante durch unabhängige Prüfinstanzen (*independent scrutiny bodies*) auf Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hin überprüfen zu lassen (vgl. Art. 4 Abs. 5). Sie halten dem entgegen, dass demokratisch gewählte Volksvertreter aus guten Gründen allein einer Kontrolle durch die Gerichte am Maßstab des Verfassungsrechts unterliegen.

Zudem seien umfängliche Notifizierungs- und Begründungspflichten vorgesehen, die auf eine Rechtfertigung nationaler Entscheidungen gegenüber der Kommission und anderen Mitgliedstaaten abzielen. Hierdurch solle ein permanenter Rechtfertigungsdruck aufgebaut werden.

Der VFB NW kritisiert in diesem Zusammenhang, dass das Ziel der Richtlinie, Verlässlichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten stärken, nicht erreicht werde. Die Transparenzinitiative nach Art. 59 der Berufsqualifikationsrichtlinie habe gezeigt, dass innerhalb der EU unterschiedliche Regulierungssysteme vorherrschen. Ex-ante Regulierungen stellten generelle Anforderungen an Qualifikation, Titelschutz, Berufsausübungsregeln und vorbehalten Tätigkeiten bei bestimmten Berufen, während ex-post Regulierungen

eine verschärfte staatliche Kontrolle und Überwachung der Ergebnisse dieser Tätigkeit oder Einzelfallprüfungen der erforderlichen Qualifikationen vorsähen. Ex-post Regulierungen könnten mindestens ebenso restriktiv für die Berufsausübung sein. Dies habe auch die EU-Kommission am Ende der Transparenzinitiative festgestellt. Der jetzt vorliegende Vorschlag für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung adressiere hingegen ausschließlich ex-ante Regulierungen. Ein objektiver Vergleich der mitgliedstaatlichen Regulierungssysteme sei daher ausgeschlossen.

- **Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer**

IHK NRW und VFB NW monieren die Darstellung der gesetzlichen Mitgliedschaft in einer Kammer im Richtlinienentwurf.

IHK NRW weist darauf hin, dass die IHK-Organisation die Sach- und Fachkundeprüfungen für einige reglementierte gewerbliche Qualifikationen abnimmt, wie z. B. für die Finanzanlagenvermittler, die Honorarfinanzanlagenberater und im Bewachungsgewerbe.

Sie kritisiert die negative Darstellung der gesetzlichen Mitgliedschaft. Unabhängig davon, dass die gesetzliche Mitgliedschaft in einer IHK nicht unmittelbar an den Erwerb einer der oben genannten Qualifikationen, sondern an die Anmeldung eines Gewerbes anknüpft, verwehrt sich IHK NRW gegen die einseitige Darstellung der gesetzlichen Mitgliedschaft als potenzielle Belastung. Neben der finanziellen Verpflichtung, die mit der gesetzlichen Mitgliedschaft in der Regel einher geht, erbringen die IHKs zahlreiche Dienstleistungen für ihre Mitglieder, die sich in der Begründung eines europäischen Gesetzgebungsvorschlags widerspiegeln sollten, so IHK NRW.

Die Argumentation des VFB NW geht in die gleiche Richtung. Demnach stelle die EU-Kommission die Pflichtmitgliedschaft in Kammern als belastendes Element einer Regulierung dar. Dabei übersehe sie jedoch, dass Kammern Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind und in dieser Funktion wichtige öffentliche Aufgaben, wie z.B. die Registrierung und die Berufsaufsicht sowie die Qualitätssicherung, übernehmen, so der VFB NW.

Aus seiner Sicht entlasten somit die berufsständischen Kammern bzw. die Selbstverwaltung insgesamt den Staat und sind demzufolge gelebte Subsidiarität. Nicht zuletzt sei mit dem Kammersystem das Prinzip der beruflichen Selbstverwaltung verbunden. Dies ermögliche es, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und unter staatlicher Aufsicht die Angelegenheiten in eigener fachlicher Verantwortung zu regeln und gewähre unmittelbare demokratische Mitwirkungsrechte der Mitglieder, die es bei der klassischen staatlichen Aufgabenerfüllung so nicht gebe.