

Dienstleistungspaket der EU-Kommission

hier: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822 final) vom 10.1.2017

Stellungnahme und Änderungsvorschläge der Bundesarchitektenkammer (BAK), Mai 2017

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) ist ein Zusammenschluss der 16 Länderarchitektenkammern in Deutschland, die als zuständige Behörden für den Berufsstand zuständig sind. Sie vertritt die Interessen von über 131.000 Architekten, Landschaftsarchitekten, Innenarchitekten und Stadtplanern gegenüber Politik und Öffentlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Verteiler: Europäische Kommission
Europäisches Parlament
Rat der Europäischen Union
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Vertretungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Architects' Council of Europe (ACE)

Vorbemerkung

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) tritt mit großer Überzeugung für die Ziele des Binnenmarkts ein. Sie unterstützt das Anliegen der Europäischen Kommission, den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu vertiefen. Dies hat sie bereits in ihrer Vorabstimmung vom 30. Januar 2017 zum Ausdruck gegeben. Bei dem vorliegenden Richtlinienvorschlag hat die BAK aber grundsätzliche Bedenken.

Das Ziel der Kommission ist es, mit diesem Vorschlag die Verlässlichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu stärken. Die BAK unterstützt dieses Ziel. Sie ist aber der Ansicht, dass es mithilfe des Vorschlags einer Richtlinie für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht erreicht wird. Die Transparenzübung nach Art. 59 der Berufsanerkennungsrichtlinie hat gezeigt, dass innerhalb der Europäischen Union unterschiedliche Regulierungssysteme bestehen. Ex ante Regulierungen stellen generelle Anforderungen an Qualifikation, Titelschutz, Berufsausübungsregeln und vorbehaltene Tätigkeiten bei bestimmten Berufen, während ex post Regulierungen eine verschärfte staatliche Kontrolle und Überwachung der Ergebnisse dieser Tätigkeit oder Einzelfallprüfungen der erforderlichen Qualifikationen vorsehen. Im Bereich der Architekten geschieht dies etwa durch aufwendige staatliche Kontrollen in Genehmigungsverfahren und bei der Bauausführung oder die Kopplung von Qualifikationsanforderungen an konkrete Bauaufgaben. Diese ex post Regulierung kann mindestens ebenso restriktiv für die Berufsausübung sein, wie es die Kommission am Ende der Transparenzübung selbst festgestellt hat. Der Richtlinienvorschlag adressiert ausschließlich ex ante Regulierungen und unterzieht deren Qualitätssicherungssysteme einer verschärfen Verhältnismäßigkeitskontrolle. Damit wird ein objektiver Vergleich der Regulierungssysteme ausgeschlossen.



Die BAK kann nicht unterstützen, dass den Mitgliedstaaten für die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Berufsregulierungen eine Methodik verbindlich vorgegeben wird. Der Union kommt hier keine Gesetzgebungs- und Harmonisierungskompetenz, insbesondere im Sinne rechtsmethodischer Vorgaben, zu. Da gemäß Artikel 2 EUV nur solche Staaten Mitglieder der Europäischen Union werden können, die sich zum Wert der Rechtsstaatlichkeit und damit auch dem Prinzip von Verhältnismäßigkeitsprüfungen bekennen, widerspricht ein derartiges Tätigwerden der Kommission dem Subsidiaritätsprinzip von Artikel 5 Absatz 1 EUV in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 sowie dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Regelung von Berufsausübung und Berufszugang fällt eindeutig in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Zudem ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Unionsrecht und in der Rechtsprechung des EuGH ausreichend konkretisiert und in Artikel 59 Absatz 3 der Berufsanerkenntnisrichtlinie und in Artikel 15 Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie bereits verankert.

Die BAK vertritt die Position, dass der Berufsstand der Architekten aus dem Anwendungsbereich des vorliegenden Vorschlags ausgenommen werden sollte. Aufgrund der besonderen Bedeutung von Qualitätsstandards, insbesondere im Hinblick auf Sicherheit und Verbraucherschutz, sollten Mitgliedstaaten bzw. zuständige Behörden einen größeren Ermessensspielraum bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Regelungen in diesem Berufsfeld haben.

Die Maßnahme der Kommission könnte zudem dazu führen, wenn alle Vorschriften einer ex ante-Prüfung unterliegen, dass Änderungen erst gar nicht vorgenommen werden. Somit entstünde eine negative Rückwirkung und eine Modernisierung oder Reformen würden verhindert oder erschwert.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist, dass dieser Vorschlag in einem Paket mit dem Vorschlag der Kommission zur Reform des Notifizierungsverfahrens gesehen werden muss. Die BAK hat große Bedenken wegen der möglichen kumulativen Wirkung mit dem Vorschlag zur Notifizierung. Notifizierung und Verhältnismäßigkeitsprüfung könnten im Zusammenspiel zu einer Einschränkung der nationalen Gesetzgebungshoheit führen.

Die BAK ist der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Methodik zur Verhältnismäßigkeitsprüfung allenfalls empfehlenden Charakter haben kann. Sie hält daher eine Empfehlung nach Artikel 288 AEUV für das adäquatere Instrument, mit dem Orientierungshilfen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgestellt werden können.

Die BAK bittet aufgrund dieser verschiedenen Gesichtspunkte um Berücksichtigung folgender Änderungsvorschläge:

Wahl des Rechtsinstruments

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
Richtlinie	Empfehlung
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> <i>Die Einführung neuer Regelungen zum Berufszugang oder zur Berufsausübung liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Der Bundesrat weist in seinem Beschluss vom 10.3.2017 (Drucksache 45/17) zum vorliegenden Richtlinienentwurf in Absatz 3 darauf hin: „Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, Regelungen in Bezug auf den Zugang zu einem Beruf oder seine Ausübung einzuführen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der</i>	



Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Die EU verfügt in diesem Bereich über keine umfassende Rechtssetzungs- und Harmonisierungskompetenz."

Erwägungsgrund 9

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
(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 Substantiierung seiner Argumente begleitet werden.	(9) Die Beweislast für die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollen die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit darlegen. 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 Substantiierung seiner Argumente begleitet werden.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> Die Mitgliedstaaten können nur dazu verpflichtet sein, die Gründe für die Einführung neuer oder für die Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Zugang zu oder zur Ausübung von reglementierten Berufen darzulegen, sie sind hingegen nicht verpflichtet, zu beweisen, dass sie die Prüfung durchgeführt haben. Dies würde der grundlegenden Zuständigkeitsaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten widersprechen. Die Regelung von Berufszugang und Berufsausübung in Einklang mit den Grundprinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die EU besitzt hier keine Harmonisierungs- und Gesetzgebungskompetenz. Den Mitgliedstaaten obliegt allenfalls eine Darlegungspflicht, keine Beweislastpflicht.	

Artikel 1 Gegenstand

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
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.	Zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts legt gibt diese Richtlinie Regeln Empfehlung Leitlinien 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.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist sowohl in den Unionsverträgen als auch in der EU-Gesetzgebung kodifiziert. Es entfaltet seine Wirkung bereits als Bestandteil des materiellen Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 2, 5 EUV. Die Kriterien geben bereits jetzt einen Mindestmaßstab für die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit vor. Diese Gesetzgebung ist	



durch die Rechtsprechung des EuGH bestätigt worden. Es handelt sich um ein rechtsstaatliches Prinzip, das zum festen Rechtsanwendungsbestand aller europäischen Länder gehört. Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit bestehender und zukünftiger Berufsreglementierungen für freie Berufe findet in Deutschland bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen statt. Vor jeder Maßnahme bzw. Entscheidung ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Es hat dadurch eine dynamische Funktion, die nicht statisch durch eine Richtlinie vorgeschrieben werden kann.

So äußert sich der Bundesrat in seinem Beschluss vom 10.3.2017 (Drucksache 45/17) zum vorliegenden Richtlinienentwurf in Abs. 6: „Mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH und Artikel 59 Absatz 3 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen besteht bereits ein einheitlicher EU-Rechtsrahmen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit nationaler Berufsreglementierungen. Die Einhaltung dieser Rechtsprechung kann auch auf nationaler Ebene ausreichend gewährleistet werden.“

Außerdem darf der vorliegende Entwurf die Mitgliedstaaten nicht davon entbinden, vor Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu kontrollieren, ob die vertraglich festgelegten Grundfreiheiten durch neue oder geänderte Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Zugang oder zur Ausübung reglementierter Berufe beeinträchtigt würden.

Artikel 2 Ziff. 2
Geltungsbereich

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
2. Sind in einem gesonderten Rechtsakt der Union spezifische Bestimmungen über einen bestimmten Beruf festgelegt, so finden die entsprechenden Bestimmungen dieser Richtlinie keine Anwendung.	2. Sind in einem gesonderten Rechtsakt der Union spezifische Bestimmungen über einen bestimmten Beruf, insbesondere zu Berufen, deren Qualifikationen unter Titel III, Kapitel III der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen harmonisiert sind, festgelegt, so finden findet die entsprechenden Bestimmungen dieser Richtlinie Empfehlung keine Anwendung.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> Aufgrund ihres sensiblen Charakters kommt Berufen im Bereich Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz beim Abbau von Hindernissen im Binnenmarkt eine besondere Behandlung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber zu. Demzufolge sollten auch Mitgliedstaaten/ zuständige Behörden einen größeren Ermessensspielraum bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Regelungen in diesen Berufsfeldern haben. Dies gilt für den Berufsstand der Architekten, für den Qualitätsstandards von besonderer Bedeutung sind. Bewährte nationale Gepflogenheiten ebenso wie die bereits bestehende Gesetzgebung und Rechtsprechung sollten hier Beachtung finden. Die BAK befürchtet, dass ansonsten durch verbindliche Vorgaben Rechtfertigungsgründe eingeengt werden, so dass die Berufung auf Qualität und Verbraucherschutz nicht mehr möglich wäre. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als generelles Prinzip dient dem Gesetzgeber, der Verwaltung und der Rechtsprechung in Einzelfällen zur Lösung von Konflikten oder spezifischen Fällen. Anforderungen an den Beruf der Architekten sind durch kulturelle, soziale, historische und ethische Gründe zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlich. Versuche einer Harmonisierung des Berufsstandes haben in der Vergangenheit bereits gezeigt, dass die Entwicklung eines „Einheitsmodells“ für alle europäischen Architekten, das allen Besonderheiten und verschiedenen Anforderungen in den Mitgliedstaaten Rechnung trägt,	



nicht möglich ist. Da es kein einheitliches europäisches Architektenmodell gibt, erscheint die Einführung einheitlicher Kriterien zur Verhältnismäßigkeitsprüfung unangemessen. Die Abwesenheit eines einheitlichen verbindlichen Analyserasters zur Verhältnismäßigkeitsprüfung bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten im Umkehrschluss das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Entwicklung von Berufsanforderungen nicht gebührend berücksichtigen.

Hilfsweise fordert die BAK:

Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
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.	Für die Zwecke dieser Richtlinie Empfehlung 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

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
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	1. Die Mitgliedstaaten bzw. die jeweils zuständigen Behörden oder Stellen gewährleisten nehmen vor der Einführung von neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften (ausgenommen Satzungen), die den Zugang



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.	zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, oder vor der Änderung bestehender Vorschriften, dass die einschlägigen zuständigen Behörden nach den in dieser Richtlinie Empfehlung 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. die Mitgliedstaaten dargelegt. 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 befördern, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Absatz 1 objektiv und unabhängig durchgeführt wird, einschließlich durch die Mitwirkung unabhängiger Kontrollstellen.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> <i>Die BAK bittet um Klarstellung, dass unter "vor der Einführung von neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken..." nicht Satzungen fallen. Diese sollten deswegen ausgenommen sein, da hier eine vertiefte Prüfung nicht mehr notwendig ist. Aufgrund des Bestimmtheitsgebotes müssen bei Satzungen wesentliche Eingriffe bereits durch ein Gesetz geregelt sein.</i> <i>Die BAK ist besorgt, dass die vorgeschlagene Vorgabe einer ausführlichen Begründung (Ziff. 2) und insbesondere der Erbringung qualitativer und quantitativer Nachweise (Ziff. 3) zu einem bürokratischen Mehraufwand und damit erhöhten Kosten führen könnte. Die BAK weist darauf hin, dass die Beweispflicht weiterhin bei der Kommission als Hüterin der Verträge liegt. Die Mitgliedstaaten können höchstens eine Darlegungspflicht haben.</i> <i>Nach Ansicht der BAK obliegt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, wie sie die Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen bzw. durch wen. Daher ist die Auflage, unabhängige Kontrollstellen an der Verhältnismäßigkeitsprüfung mitwirken zu lassen, abzulehnen. Dies gilt auch für Gewährleistungs- und Überwachungsaufgaben.</i>	



Artikel 5
Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
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.	1. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften (mit Ausnahme von Satzungen) 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 Qualitätssicherung von Dienstleistungen, 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, einschließlich Baukultur und architektonischem Erbe, 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.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> <i>Die BAK weist wie zu Art. 4 darauf hin, dass Satzungen hier ausgenommen sein sollten. Sie schlägt vor, in Ziff. 2 die Qualitätssicherung von Dienstleistungen, die Baukultur und architektonisches Erbe aufzunehmen, um im Hinblick auf diese für den Berufsstand der Architekten essentiellen Ziele einen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten zu wahren.</i>	



Aus Sicht der BAK ist der explizite Verweis auf protektionistische Zwecke und Wirkungen (Ziff. 3) nicht notwendig. Es genügt der Hinweis auf Gründe rein wirtschaftlicher Natur.

Artikel 6
Verhältnismäßigkeit

Kommissionsvorschlag	BAK-Änderungsvorschlag
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	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 ob sie die Ausübung der Grundfreiheiten nach EU-Vertrag nicht erschweren und nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Der bloße Umstand, dass ein Mitgliedstaat weniger strikte Regeln als ein anderer Mitgliedstaat erlässt, bedeutet nicht, dass die Regeln des letztgenannten Mitgliedstaates unverhältnismäßig sind. 2. Bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften sollte das Ausmaß der Prüfung dem Inhalt und den Auswirkungen der Regelung angemessen sein. Die Mitgliedstaaten haben bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einen Beurteilungsspielraum. Die einschlägigen zuständigen Behörden 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 um das angestrebte Ziel zu erreichen, 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; (ba) ob Vorschriften der Erreichung ihres angestrebten Ziels in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden



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;	(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; (ca) die Möglichkeit des Rückgriffs auf weniger einschneidende Mittel zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels; Abhängig von den Vorschriften sollten Mitgliedstaaten bzw. die zuständigen Behörden Folgendes berücksichtigen: (d) den Zusammenhang die Verbindung zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation; (e) den Zusammenhang die Verbindung 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
---	--



(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;	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
---	--



(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.	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.
<i>Begründung der BAK zum vorliegenden Änderungsvorschlag</i> <i>Der vorliegende Vorschlag übersteigt deutlich die durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten Kriterien. Gemessen am Ziel einer besseren Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsprüfung geht er daher aus Sicht der BAK über das erforderliche Maß an einheitlichen Orientierungshilfen hinaus. Insbesondere die Vorgabe einer Prüfung wirtschaftlicher Auswirkungen von Maßnahmen bewertet die BAK als unangemessen, zumal dadurch hohe Kosten entstehen könnten. In seinem Beschluss vom 10.3.2017 (Drucksache 45/17) zum vorliegenden Richtlinienentwurf äußert der Bundesrat in Abs.9 dazu: „Der vorliegende Richtlinienentwurf geht mit seinen äußerst detaillierten Prüfungsvorgaben deutlich über die ständige Rechtsprechung des EuGH hinaus. Die Festlegung weitergehender Anforderungen an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch eine Richtlinie ist weder erforderlich noch angemessen und nicht mit dem Ziel der Richtlinie vereinbar, den nationalen Behörden die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erleichtern.“</i> <i>Nach Ansicht der BAK sollte Artikel 6 Ziff. 4 ersatzlos entfallen. Hier sieht die BAK insbesondere die zu prüfende kumulative Wirkung als problematisch an. Denn dies würde bedeuten, dass jede neu eingeführte oder veränderte Regelung im Hinblick auf Wechselwirkungen mit dem gesamten Regelungsumfeld des Berufs geprüft werden müsste. Mitgliedstaaten bzw. zuständige Behörden sollte hier jedoch ein Bewertungs- und Beurteilungsspielraum eingeräumt werden. Die Intensität der Prüfung sollte dem Inhalt und dem Ausmaß der neuen oder überarbeiteten Regelung entsprechen. Insbesondere im Zusammenspiel mit dem Vorschlag der Kommission zur Reform des Notifizierungsverfahrens sieht die BAK ansonsten die Gefahr, dass die Beurteilungshoheit eingeschränkt und auf die Kommission übergehen würde.</i> <i>Die Kommission stellt die kumulative Wirkung und die Pflichtmitgliedschaft in Kammern als belastendes Element einer Regulierung dar. Dabei übersieht die Kommission, dass Kammern Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind und in dieser Funktion wichtige öffentliche Aufgaben wie z.B. die Registrierung und die Berufsaufsicht sowie Qualitätssicherung und –gewährleistung übernehmen. Zu den Aufgaben der Architektenkammern gehören u.a. die Förderung der Baukultur, des Städtebaus und der Landespflege, sowie die Unterstützung von Behörden und Gerichten durch fachliche Gutachten und Stellungnahmen. Die Kammern entlasten somit den Staat und tragen hierdurch zur Entbürokratisierung bei. Nicht zuletzt ist mit dem Kammersystem das Prinzip der beruflichen Selbstverwaltung verbunden. Dies ermöglicht es, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und unter staatlicher Aufsicht die Angelegenheiten in eigener fachlicher Verantwortung zu regeln und gewährt unmittelbare demokratische</i>	



Mitwirkungsrechte der Mitglieder, die es bei klassischer staatlicher Aufgabenerfüllung so nicht gibt.

Die BAK kann nicht nachvollziehen, weshalb insbesondere Maßnahmen, die durch Verbraucherschutz gerechtfertigt sind, laut Vorschlag (Ziff. 3) einer besonderen Kontrolle unterzogen werden sollen. Auch Ziff. 2 Buchstabe c des Vorschlags sollte laut BAK nicht dazu führen, dass die Berufung auf Produktsicherheit und Verbraucherschutz nicht mehr als hinreichende Begründung für Berufsreglementierung anerkannt wird.

Ferner ist die BAK besorgt, dass die Einführung einer detaillierten Liste an Leitlinien zur Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erhöhter Bürokratie und damit höheren Kosten führt. Der Vorschlag widerspricht daher dem Bestreben der Kommission, Abläufe zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen. Der Bundesrat merkt in seinem Beschluss vom 10.3.2017 (Drucksache 45/17) zum Richtlinienvorschlag in Abs.10 an: „Im Zeitalter von Deregulierung und Bürokratieabbau können die detaillierten Prüfungsvorgaben und umfassenden Vorgaben zur Methodik nicht nachvollzogen werden. Der damit verbundene enorme Aufwand steht in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen.“

Bundesarchitektenkammer, Berlin/Brüssel, den 22.5.2017

Ansprechpartner:

Brigitta Bartsch
Leiterin EU-Verbindungsbüro Brüssel
Telefon: +32 2 219 77 30
Email: info@bruessel.bak.de

