

Stellungnahme zum EU-Dienstleistungspaket – hier: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die WPK hat mit Schreiben vom 24. August 2017 zum EU-Dienstleistungspaket – hier: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung – wie nachfolgend wiedergegeben Stellung genommen.

Die Stellungnahme richtet sich an die Europäische Kommission, Abgeordnete des Europäischen Parlamentes, an die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie an Abgeordnete des Bundestages.

Die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder alle Wirtschaftsprüfer, vereidigten Buchprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften in Deutschland sind. Die WPK hat ihren Sitz in Berlin und ist für ihre über 21.000 Mitglieder bundesweit zuständig. Ihre gesetzlich definierten Aufgaben sind unter www.wpk.de ausführlich beschrieben. Die WPK ist im Transparenzregister der Europäischen Kommission unter der Nummer 025461722574-14 eingetragen.

1. Regelungsinhalt und Hintergründe

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 einen Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen¹ (**Kommissionsvorschlag**) veröffentlicht. Hierzu hat der Rat der Europäischen Union am 19. Mai 2017 eine allgemeine Ausrichtung² (**Allgemeine Ausrichtung des Rates**) veröffentlicht. Von Seiten des Europäischen Parlamentes hat hierzu der Berichterstatter Dr. Andreas Schwab für den Aus-

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen – COM(2016) 822 final, 2016/0404(COD).

² Rats-Dokumenten-Nr. 9057/17.

schuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz am 23. Juni 2017 einen Berichtsentwurf (**Berichterstatterentwurf**) veröffentlicht.

Der Kommissionsvorschlag ist Teil des EU-Dienstleistungspakets, das neben dem Kommissionsvorschlag auch einen Entwurf einer Richtlinie zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens³ enthält. Danach sollen Mitgliedsstaaten solche Maßnahmenentwürfe gegenüber der Kommission notifizieren, die sich auf Anforderungen oder Genehmigungsregelungen im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG beziehen. Obwohl beide Richtlinienentwürfe formal separat nebeneinander stehen, stehen sie in einem engen Zusammenhang. Denn die Notifizierung soll Angaben zu dem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, zu Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit des Maßnahmenentwurfs enthalten (Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 2 des Kommissionsvorschlags).

Die Kommission möchte den Binnenmarkt für Dienstleistungen marktwirtschaftlich weiterentwickeln, um in diesem Bereich zu einem größeren Wachstum zu gelangen. Ihre Sichtweise ist davon geprägt, dass sie in Berufsregeln vor allem marktbehindernde Regelungen sieht, die Wachstum behindern. Zum Zweck der Deregulierung sollen Berufszugangs- und -ausübungsregelungen daher verstärkt auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft und hierüber im Rahmen der Notifizierung ausführlich Rechenschaft gegenüber der Kommission abgelegt werden.

Hierbei übersieht die Kommission, dass ihre Erwartung an den Wachstumseffekt nach gutachterlicher Feststellung deutlich übertrieben ist und einer belastbaren Grundlage entbehrt⁴.

Sowohl die allgemeine Ausrichtung des Rates als auch der Berichtstatterentwurf sind erkennbar von dem Gedanken getragen, die sehr weitgehenden, vorab dargestellten Wirkungen des Kommissionsvorschlags zu begrenzen. Dies begrüßt die WPK ausdrücklich.

Die WPK unterstützt die Auffassung des Berichtstatters, dass die Richtlinie nicht als reines Regulierungsinstrument, sondern in Anerkennung des Mehrwerts der Berufsreglementierung als Antrieb für eine intelligente Reglementierung verstanden und ausgestaltet werden sollte.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems – COM(2016) 821 final, 2016/0398(COD).

⁴ Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Freien Berufe e. V. (BFB) vom Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE), Prof. Dr. Justus Haucap (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf), Prof. Dr. Alexander Rasch (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Dr. Christian Waibel (Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich), 1. Juni 2017.

Wir teilen seine Auffassung, dass eine intelligente Reglementierung dem Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten und in der EU als Ganzes dienen kann.

2. Forderungen der WPK

Aufbauend auf den zielführenden Vorschlägen des Berichterstatters möchten wir noch die folgenden Änderungen am Berichtsentwurf anregen.

2.1. Gewährleistung der Qualität einer Dienstleistung bei der Ausübung eines freien Berufs als Rechtfertigungsgrund

So sollte zunächst die Aufzählung der Rechtfertigungsgründe in **Artikel 5 Abs. 2** ergänzt werden. Nach unserer Auffassung sollte hier auch die **Gewährleistung der Qualität einer Dienstleistung bei der Ausübung eines freien Berufs** ausdrücklich genannt werden. Die Angehörigen der freien Berufe üben regelmäßig Tätigkeiten aus, die von einem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger gekennzeichnet sind. Die Inanspruchnahme dieses Vertrauens basiert wesentlich darauf, dass die freien Berufe einer strengen Regulierung unterliegen, die die Wahrung des Vertrauensverhältnisses und die Qualität der Leistungserbringung sichert. Hierzu gehört auch, dass die Eignung der Dienstleistungserbringer überprüft und durch entsprechende Berufszugangsregelungen sichergestellt wird. Da der Begriff der freien Berufe europarechtlich nicht definiert ist, bietet es sich an, hier stellvertretend einige der wesentlichen Vertreter der Träger freier Berufe, wie Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte und Ärzte, aufzuführen.

2.2. Weiterer Rechtfertigungsgrund: Schutz der Interessen des Kapitalmarkts und von Anlegern

Zur Sicherung des Funktionierens des Binnenmarkts sollten auch die **Interessen des Kapitalmarkts und insbesondere der Anleger** als ausdrücklich genannter Rechtfertigungsgrund in **Artikel 5 Abs. 2** des Vorschlags aufgenommen werden. Aktuell zeigt die in diesem Jahr verabschiedete Richtlinie zur langfristigen Einbeziehung der Aktionäre⁵, dass Kapitalmarktinteressen und Anlegerschutz zu den wesentlichen, in der Union verfolgten Zielen gehören. Viele der regulierten Berufe, insbesondere Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer sowie Steuerberater und Rechtsanwälte, dienen diesen Interessen unmittelbar. Viele Berufsausübungsregelungen dienen schon jetzt dieser Zielsetzung.

⁵ Richtlinie (EU) 2017/828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 2007/36/EG im Hinblick auf die Förderung der langfristigen Mitwirkung der Aktionäre, ABl. L Nr. 132 vom 20. Mai 2017.

2.3. Keine Prüfung von Wechselwirkungen

Ausdrücklich begrüßt die WPK den Vorschlag des Berichterstatters, im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach **Artikel 6 Abs. 2** nur dort auf die einzelnen Prüfungspunkte einzugehen, wo diese auch **relevant**, also betroffen sind. Mit diesem Vorschlag, der auch der allgemeinen Ausrichtung des Rates entspricht, steigert der Berichterstatter die Handhabbarkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfung für die Verwaltung enorm. Zudem erhöht dies die Verhältnismäßigkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfung selbst, indem überflüssige Prüfungspunkte nicht mehr zwingend zu prüfen sind.

Verhältnismäßigkeit und Handhabbarkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind unseres Erachtens weiter dadurch zu steigern, dass die Prüfung von **Wechselwirkungen** zwischen der neuen oder geänderten Berufsreglementierung und bereits bestehenden Vorschriften nicht vorgesehen wird. Vorschriften, die sich nicht in das bestehende Regelungsgefüge einfügen, sind von vornherein ungeeignet und daher schon bei der Prüfung der Eignung als unverhältnismäßig auszuschließen. Eine explizite Prüfung der Wechselwirkungen erübrigt sich damit.

2.4. Verhältnismäßigkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Vor dem Hintergrund, dass auch der Kommissionsvorschlag seinerseits verhältnismäßig sein muss, erachtet die WPK den Vorschlag des Berichterstatters zur Ergänzung von Artikel 6 Abs. 1 um den zweiten Satz als richtig und zwingend: eine Verhältnismäßigkeitsprüfung muss selbst einen verhältnismäßigen Umfang haben. Vor demselben Hintergrund erachten wir darüber hinaus auch eine Anpassung des **Artikels 4 Abs. 2** des Kommissionsvorschlags als notwendig. Die danach geforderte **Begründung** muss eine Bewertung der Verhältnismäßigkeit ermöglichen. Dass die Begründung darüber hinaus „ausführlich“ sein muss, ist unbegründet und wäre damit unverhältnismäßig.

Dieselben Bedenken bestehen auch hinsichtlich des Vorschlags der EU-Kommission zur Festsetzung eines **Notifizierungsverfahrens**. Der Berichterstatter für diesen Vorschlag, Sergio Gutiérrez Pietro, sieht in Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 2 des Vorschlags ebenfalls eine Beschränkung der zu übermittelnden Informationen vor. Die Informationen sollen lediglich der Klarstellung dienen, aus welchen Gründen die Maßnahme verhältnismäßig ist. Die beiden Maßnahmen sollten insoweit den gleichen Standard anlegen.

2.5. Konzentration der Konsultation

Ausdrücklich begrüßen wir auch die Ansicht des Berichterstatters, insbesondere die Berufsangehörigen im Rahmen der nach **Artikel 7 Abs. 1** vorgesehenen **Konsultation** einzubeziehen. Die Effizienz des Konsultationsverfahrens lässt sich aus unserer Sicht aber noch steigern. Viele

der Berufsangehörigen sind in Berufskammern bzw. Berufsverbänden organisiert. Diesen Körperschaften kommt u. a. die Aufgabe zu, berufspolitische Ansichten der Berufsträger zu kanalisieren. Dies sollte im Rahmen der Konsultation genutzt werden, indem der Mitgliedstaat direkt an die Berufskammern und Berufsverbände herantritt.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen im Verlauf des weiteren Verfahrens Berücksichtigung finden. Inhaltlich haben wir unsere Ausführungen auf Fragestellungen beschränkt, die die berufliche Stellung und Funktion unserer Mitglieder betreffen.
