

Abschrift



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 20.14
VG 22 K 52.14

Verkündet
am 23. März 2016
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers und Revisionsklägers,

g e g e n

die Wirtschaftsprüferkammer
- Körperschaft des öffentlichen Rechts -,
vertreten durch den Präsidenten,
Rauchstraße 26, 10787 Berlin,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. März 2016
durch

den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt seine Bestellung als Wirtschaftsprüfer.
- 2 Er ist selbständiger Rechtsanwalt und Steuerberater. 1989 wurde er als vereidigter Buchprüfer bestellt. Seit 2005 ist er im Besitz einer Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme an der Qualitätskontrolle gemäß § 57a Abs. 6 des Gesetzes über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung - WPO).
- 3 Im April 2012 beantragte der Kläger die Zulassung als Wirtschaftsprüfer in Österreich. Österreichische Buchprüfer, die bei Inkrafttreten des (österreichischen) Bundesgesetzes "BGBl. I Nr. 84/2005" in Österreich öffentlich bestellt oder anerkannt gewesen seien, gälten durch dieses Gesetz als österreichische Wirtschaftsprüfer. Gleiches müsse in Österreich für vereidigte Buchprüfer nach deutschem Recht gelten. Der Antrag hatte bisher keinen Erfolg.
- 4 Im Januar 2013 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Bestellung als Wirtschaftsprüfer. Die Richtlinie 2006/43/EG schreibe eine Harmonisierung der

Berufe derjenigen Personen vor, die zur Vornahme von europarechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen zugelassen seien. Dieser Verpflichtung sei die Bundesrepublik Deutschland nicht vollständig nachgekommen. Sie habe sich zwar mit dem Wirtschaftsprüfungsexamens-Reformgesetz vom 1. Dezember 2003 dafür entschieden, dass zukünftig lediglich Wirtschaftsprüfer zur Vornahme von europarechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen zugelassen sein sollten. Sie habe es aber - anders als Österreich - unterlassen, die vereidigten Buchprüfer in den Beruf der Wirtschaftsprüfer zu überführen. Mit Bescheid vom 9. April 2013 lehnte die Beklagte den Antrag ab.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat die daraufhin erhobene Klage mit Urteil vom 3. Juli 2014 abgewiesen. Der Kläger könne die gemäß § 15 WPO erforderlichen Prüfungen für eine Bestellung als Wirtschaftsprüfer nicht vorweisen. Angesichts der großen Bedeutung des Wirtschaftsprüfers für das Funktionieren der Finanzmärkte verstoße es nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 15, 16 GRC, die Zulassung zum Beruf des Wirtschaftsprüfers von dem in § 15 WPO beschriebenen Examen abhängig zu machen. Den besonderen Kenntnissen des Klägers als vereidigter Buchprüfer habe die anlässlich der Schließung des Berufs des vereidigten Buchprüfers eingeführte, inzwischen außer Kraft getretene Übergangsvorschrift des § 13a WPO Rechnung getragen, die den Zugang zum Beruf des Wirtschaftsprüfers über eine verkürzte Prüfung ermöglicht habe. Aus europäischem Recht ergebe sich kein Anspruch des Klägers auf prüfungsfreie Bestellung zum Wirtschaftsprüfer. Die einschlägige Richtlinie 2006/43/EG ordne lediglich die Harmonisierung der nationalen Regelungen über die Durchführung von unionsrechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen an. Es sei nicht erkennbar, dass die Richtlinie etwas daran ändern wolle, dass es in Deutschland weiterhin - bis zum Auslaufen des Berufs des vereidigten Buchprüfers - zwei Berufsgruppen gebe, die in unterschiedlichem Umfang zur Vornahme von unionsrechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen zugelassen seien. Mangels Grenzüberschreitung sei die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV nicht betroffen. Soweit der Kläger eine Zulassung in Österreich anstrebe, richte sich seine Berechtigung nach dortigem Recht.

6 Mit der Sprungrevision macht der Kläger geltend, die Richtlinie 2006/43/EG verpflichte den nationalen Gesetzgeber, alle Personen, die unionsrechtlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen durchführen dürften, unter einer Berufsbezeichnung zusammenzuführen. Die Richtlinie definiere nicht nur die Abschlussprüfung, sondern auch den Abschlussprüfer. Sie schreibe ein einheitliches Verfahren für den Erwerb der Befugnis vor, Abschlussprüfungen durchzuführen, die durch EU-Recht vorgeschrieben seien. Sie lege einheitliche Qualitätsstandards für alle Prüfungsberechtigten fest und verlange die Anerkennung aller Befähigungsnachweise und Erfahrungen im grenzüberschreitenden Verkehr. Die Beibehaltung des Berufs des vereidigten Buchprüfers neben dem Beruf des Wirtschaftsprüfers führe zu einer mit Art. 56 AEUV nicht vereinbaren Einschränkung der Möglichkeit vereidigter Buchprüfer, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten der EU anzubieten. Schließlich verstoße der im Handelsgesetzbuch normierte Ausschluss der vereidigten Buchprüfer von der Prüfung großer Gesellschaften gegen Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 15 f., 20 f. GRC. Die genannten Rechtsverstöße könnten nur durch eine prüfungsfreie Bestellung der verbliebenen vereidigten Buchprüfer als Wirtschaftsprüfer behoben werden. Der Bundesgesetzgeber habe sich schon vor Inkrafttreten der Richtlinie 2006/43/EG entschlossen, den Beruf des vereidigten Buchprüfers zu schließen, und den Wirtschaftsprüfer zum alleinigen Abschlussprüfer im Sinne des Unionsrechts bestimmt. Diesen Weg sei er im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2006/43/EG weitergegangen. Daraus erwachse seine Verpflichtung, den vereidigten Buchprüfer in den Beruf des Wirtschaftsprüfers zu überführen, ohne hierfür das Bestehen zusätzlicher Prüfungen zu verlangen. Es sei unverhältnismäßig, ihm trotz seiner Vorqualifikationen und seiner langjährigen Berufserfahrung sowie seiner erfolgreichen Teilnahme am Qualitätskontrollsystem zuzumuten, eine weitere theoretische Prüfung für den Zugang zum Beruf des Wirtschaftsprüfers zu absolvieren.

7 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 3. Juli 2014 zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 9. April 2013 zu verpflichten, ihn als Wirtschaftsprüfer zu bestellen.

- 8 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 10 Die Revision ist unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 11 Dem Kläger steht der behauptete Anspruch auf Bestellung als Wirtschaftsprüfer nicht zu. Die gemäß §§ 15, 131g ff. des Gesetzes über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung) i.d.F. der Bekanntmachung vom 5. November 1975 (BGBl. I S. 2803), zuletzt geändert durch Art. 255 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) - WPO -, erforderlichen Prüfungen kann er nicht vorweisen. Die Beklagte ist auch nicht aufgrund höherrangigen Rechts verpflichtet, den Kläger prüfungsfrei als Wirtschaftsprüfer zu bestellen. Eine dahingehende Verpflichtung zur Gleichstellung von vereidigten Buchprüfern mit Wirtschaftsprüfern gebietet weder das Grundgesetz noch europäisches Recht.
- 12 1. §§ 15, 131g ff. WPO sind mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, soweit sie auch für vereidigte Buchprüfer den Zugang zum Beruf des Wirtschaftsprüfers vom Bestehen einer Prüfung abhängig machen. Der darin liegende Eingriff in die Freiheit der Berufswahl (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. November 1982 - 1 BvR 900/78 u.a. - BVerfGE 62, 117 <146>) wird durch das mit der Einführung der Prüfung verfolgte Ziel der Sicherung eines funktionierenden und anerkannten Wirtschaftsprüferwesens, das ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. August 1997 - 1 C 3.96 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 246 S. 71 ff.), gerechtfertigt. Anhaltspunkte dafür, dass die geforderten Prüfungsleistungen überschießende Anforderungen festlegen, die nicht zur Erlangung durchschnittlicher Qualifikationserfordernisse für die Ausübung des Berufs des Wirtschaftsprüfers erforderlich sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom

17. Juli 1961 - 1 BvL 44/55 - BVerfGE 13, 97 <117 f.>), sind nicht ersichtlich; das macht der Kläger auch nicht geltend. Es lässt sich aber ebenso wenig be-
anstanden, dass diese Anforderungen gleichermaßen für jeden Berufsbewerber
gelten und dass vereidigte Buchprüfer sich demzufolge noch in denjenigen Fä-
chern einer Prüfung unterziehen müssen, die durch ihre Qualifikation als ver-
eidigte Buchprüfer nicht abgedeckt sind. Damit steht zugleich fest, dass der
Gesetzgeber hinreichende sachliche Gründe hatte, vereidigte Buchprüfer nicht
ohne Zusatzprüfung Wirtschaftsprüfern gleichzustellen, weshalb auch der all-
gemeine Gleichheitssatz gewahrt ist (Art. 3 Abs. 1 GG).

- 13 a) Der Bundesgesetzgeber hatte es 1961 unternommen, die zuvor bestehenden
landesrechtlichen Regelungen für Wirtschaftsprüfer durch den Erlass einer
bundesrechtlichen Wirtschaftsprüferordnung zu vereinheitlichen. Dabei hatte er
den anderen Beruf des vereidigten Buchprüfers geschlossen und in die neue
Wirtschaftsprüferordnung lediglich Übergangsregelungen für diesen auslaufen-
den Beruf aufgenommen (vgl. §§ 128 bis 131 WPO i.d.F. vom 24. Juli 1961
<BGBl. I S. 1049>). Im Zuge der Umsetzung verschiedener Richtlinien, welche
die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ab 1978 erließ, um das Recht der
Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften zu vereinheitlichen, wurde der Be-
ruf des vereidigten Buchprüfers 1986 wieder eröffnet, wenngleich mit anderen
Zugangsvoraussetzungen als vor 1961 (vgl. §§ 128 ff. WPO i.d.F. des Gesetzes
vom 19. Dezember 1985 <BGBl. I S. 2355>, - WPO 1985). Zugleich wurde im
neu gefassten Gesellschaftsrecht zwischen kleinen, mittelgroßen und großen
Kapital- und Personenhandelsgesellschaften unterschieden (§§ 267, 264a
HGB) und die Abschlussprüfung der großen Kapitalgesellschaften Wirtschafts-
prüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vorbehalten, während die Ab-
schlüsse mittelgroßer Gesellschaften mit beschränkter Haftung und mittelgroßer
Personenhandelsgesellschaften im Sinne von § 264a HGB daneben auch durch
vereidigte Buchprüfer geprüft werden durften und dürfen. Im Jahre 2004 wurde
der Beruf des vereidigten Buchprüfers dann wieder geschlossen (Gesetz zur
Reform des Zulassungs- und Prüfungsverfahrens des Wirtschaftsprüfungsexam-
ens vom 1. Dezember 2003 <BGBl. I S. 2446>).

- 14 b) In der Zeit von 1986 bis 2003 blieben die Ausbildungsinhalte für den Beruf des vereidigten Buchprüfers hinter denjenigen für den Beruf des Wirtschaftsprüfers deutlich zurück. Während vereidigte Buchprüfer lediglich in den Bereichen wirtschaftliches Prüfungswesen, Betriebswirtschaft und Wirtschaftsrecht ausgebildet wurden (vgl. § 131a WPO 1985), erstreckte und erstreckt sich die Ausbildung der Wirtschaftsprüfer zusätzlich auf den Bereich der Volkswirtschaft und des Steuerrechts; zudem umfasst das Fach wirtschaftliches Prüfungswesen, anders als beim vereidigten Buchprüfer, auch Konzernabschlüsse.
- 15 Die höheren Ausbildungsanforderungen für Wirtschaftsprüfer sind dadurch sachlich gerechtfertigt, dass diesen die Abschlussprüfung großer Kapitalgesellschaften und von Konzernen vorbehalten ist. Der Kläger meint zwar, dass die Prüfung der Jahresabschlüsse großer Kapital- und Personenhandelsgesellschaften und von Konzernen keine höheren Anforderungen stelle als bei kleinen oder mittelgroßen Gesellschaften. Damit dringt er nicht durch. Der Gesetzgeber hat große Kapital- und Personenhandelsgesellschaften dadurch definiert, dass sie mindestens zwei der drei Schwellenwerte des § 267 Abs. 2 HGB (Bilanzsumme 20 Mio. €, Jahresumsatz 40 Mio. €, durchschnittlich 250 Arbeitnehmer) überschreiten. Dabei hat er angenommen, dass derartige Gesellschaften für das Funktionieren der Wirtschaft ein deutlich höheres Risiko darstellen als kleinere Gesellschaften und dass deren Rechnungsprüfung regelmäßig sehr komplex ist. Dass diese Einschätzung den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers überschritte, ist nicht erkennbar; hierzu lässt sich auch dem Vortrag des Klägers nichts entnehmen. Hinzu kommt, dass die Prüfung von Konzernabschlüssen besonderen rechtlichen Regelungen unterworfen ist. Beide Gesichtspunkte rechtfertigen es, die Prüfung von Jahresabschlüssen großer Kapital- und Personenhandelsgesellschaften und von Konzernabschlüssen Wirtschaftsprüfern vorzubehalten und deren Bestellung vom Nachweis des erfolgreichen Abschlusses einer besonderen, umfangreichen und vertieften Ausbildung abhängig zu machen.
- 16 c) Vereidigten Buchprüfern wurde und wird der Wechsel in den Beruf des Wirtschaftsprüfers auch nicht unbillig erschwert. Namentlich wird ihnen nicht ange-
sonnen, die gesamte Ausbildung und Prüfung zum Wirtschaftsprüfer zu wieder-

holen; vielmehr müssen sie lediglich eine reduzierte Prüfung ablegen, welche diejenigen Gegenstände aus der Wirtschaftsprüferausbildung umfasst, die noch nicht Gegenstand der Ausbildung zum vereidigten Buchprüfer waren (vgl. § 131a WPO 1985).

- 17 Diese Differenzierung ist auch nicht deswegen unverhältnismäßig, weil der Kläger sich regelmäßig - wie ein Wirtschaftsprüfer - erfolgreich einer Qualitätskontrolle unterzogen hat. Es ist zwar richtig, dass auch Wirtschaftsprüfer verpflichtet sind, sich einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. Die dem Wirtschaftsprüfer auferlegte Qualitätskontrolle (§ 57a WPO) bezieht sich jedoch auf ein größeres Tätigkeitsfeld als bei einem vereidigten Buchprüfer (§ 130 Abs. 3, § 57a WPO). Gemäß § 57a Abs. 2 Satz 2, § 2 Abs. 1, § 48 Abs. 1 WPO erstreckt sich die Qualitätskontrolle jeweils auf die dem kontrollierten Berufsträger gesetzlich vorbehaltenen Erklärungen. Der dem vereidigten Buchprüfer eingeräumten begrenzten Prüfungsbefugnis entspricht mithin eine gleichermaßen beschränkte Qualitätskontrolle. Die ihm erteilte Bescheinigung über die erfolgreiche Durchführung einer Qualitätskontrolle entfaltet daher keine Aussagekraft hinsichtlich seiner Fähigkeit, auch die dem Wirtschaftsprüfer vorbehaltenen Aufgaben ordnungsgemäß und in hinreichender Qualität zu erfüllen.
- 18 2. Der Kläger kann sein Begehren nicht auf die Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates (ABl. L 157 S. 87) - Richtlinie 2006/43/EG - stützen. Diese verpflichtet den nationalen Gesetzgeber nicht, das Berufsbild des Abschlussprüfers einheitlich zu regeln. Sie legt ihrem Wortlaut, ihrer Systematik und den Erwägungsgründen nach lediglich die Anforderungen an Abschlussprüfungen fest und definiert in der Folge Mindestanforderungen an Abschlussprüfer, fixiert aber nicht auch abschließend das Berufsbild eines Abschluss- oder gar eines Wirtschaftsprüfers (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2016 - 10 C 24.14 - juris Rn. 24).

- 19 a) Art. 1 der Richtlinie 2006/43/EG benennt als Regelungsgegenstand die Abschlussprüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Abschlusses. Aber schon insofern erstrebt die Richtlinie keine Vollharmonisierung, sondern begnügt sich mit der Fixierung von Mindestanforderungen. Dies zeigt vor allem ihr Erwägungsgrund 5. Hiernach ist Zweck der Richtlinie eine Harmonisierung der Anforderungen an die Abschlussprüfung auf hohem Niveau, wenn auch eine vollständige Harmonisierung nicht angestrebt wird; der Mitgliedstaat, der eine Abschlussprüfung vorschreibt, kann hiernach strengere Anforderungen aufstellen, sofern in dieser Richtlinie nichts anderes vorgesehen ist. In diesem Sinne definiert die Richtlinie 2006/43/EG in Art. 26 Prüfungsstandards, über die ein Mitgliedstaat auch hinausgehen kann, solange die Kommission nicht bereichsspezifisch internationale Standards festgelegt hat.
- 20 Dementsprechend begnügt sich die Richtlinie auch in Ansehung der Personen, welche die Abschlussprüfung vornehmen dürfen, mit der Festlegung von Mindestanforderungen, enthält sich aber darüber hinausreichender Vorgaben für die berufsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten. So definiert Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2006/43/EG zwar den Abschlussprüfer als natürliche Person, die von den zuständigen Stellen des Mitgliedstaates für die Durchführung von Abschlussprüfungen zugelassen wurde. Diese Definition lässt aber Raum für die Zulassung von Personen aus unterschiedlichen Berufsbildern zur Durchführung von Abschlussprüfungen.
- 21 Dies wird durch die Regelungen, welche die Richtlinie 2006/43/EG über Berufsgrundsätze für Abschlussprüfer im Einzelnen trifft (Art. 21 bis 25), bestätigt. Insoweit beschränkt sie sich darauf, diejenigen Gegenstände zu definieren, welche die Mitgliedstaaten in ihren Berufsordnungen "zumindest" regeln müssen (Art. 21 Abs. 1), und im Übrigen die Schutzzwecke anzugeben, welche die Regelungen der Mitgliedstaaten sichern sollen (Art. 22 bis 25). Das Gleiche gilt für die Pflicht zu kontinuierlicher Fortbildung (Art. 13), die Registerpflicht (Art. 15), die Pflicht zur Qualitätssicherung (Art. 29) und die Einrichtung einer Aufsicht, die die Einhaltung der aufgestellten Standards bei der Zulassung von Abschlussprüfern, bei der Durchführung von Prüfungen und der Qualitätssicherung überwacht (Art. 32 Abs. 4). Auch hierzu bekräftigen die Erwägungsgründe

17 und 20 der Richtlinie 2006/43/EG, dass das einzuführende Qualitätskontrollsystem und die Aufsichtsregelungen die Prüfungsqualität sichern sollen, dass es sich aber stets um Mindestanforderungen handelt, die den Mitgliedstaaten Raum zu konkretisierenden, aber auch für strengere Regelungen belässt. Lässt der Richtliniengeber den Mitgliedstaaten aber Raum für strengere Berufsgrundsätze, kann er nicht zugleich ein europaweit einheitliches Berufsbild eines Abschlussprüfers festschreiben. Erst recht lassen sich der Richtlinie keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Unionsgesetzgeber vorschreiben möchte, dass in einem Mitgliedstaat lediglich ein einheitliches Berufsbild für diejenigen Personen definiert wird, die zur Vornahme von unionsrechtlich vorgeschriebenen Prüfungen zugelassen sind.

- 22 Einheitliche Berufsregelungen innerhalb der Mitgliedstaaten sind auch nicht Voraussetzung für die von der Richtlinie 2006/43/EG angestrebte gemeinschaftsweite Mobilität der zur Durchführung von Abschlussprüfungen zugelassenen Personen. Auch Art. 14 der Richtlinie setzt kein einheitlich definiertes Berufsbild des Abschlussprüfers voraus, sondern knüpft die Möglichkeit eines Abschlussprüfers, seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, lediglich daran, dass der Betroffene in seinem Heimatstaat unabhängig von seiner Berufsbezeichnung zur Vornahme von Abschlussprüfungen zugelassen ist, und erlaubt dem Aufnahmemitgliedstaat, einen in der Vorschrift näher beschriebenen Eignungstest durchzuführen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen <ABl. 1989 L 019 S. 16>) oder einen Anpassungslehrgang zu verlangen (vgl. Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen <ABl. L 255 S. 22>).
- 23 Eine Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers, alle zur Vornahme von Abschlussprüfungen zugelassenen Personen in einem Beruf zusammenzufassen, folgt schließlich auch nicht aus Art. 51 der Richtlinie 2006/43/EG. Nach dieser Vorschrift gelten Personen, die bei Inkrafttreten der Richtlinie zur Vornahme von unionsrechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen zugelassen waren, als

nach dieser Richtlinie zugelassen. Hieraus ergibt sich entgegen der Ansicht des Klägers kein Recht der Abschlussprüfer, mit Inkrafttreten der Richtlinie 2006/43/EG unabhängig vom Umfang ihrer bis dahin bestehenden Prüfungsbe-
fugnis alle unionsrechtlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen durchzuführen. Es handelt sich vielmehr um eine bloße Übergangsvorschrift; ihr Zweck ist die Sicherung des vorhandenen beruflichen Erlaubnisumfangs, aber nicht dessen Erweiterung. Das bestätigt Erwägungsgrund 34 der Richtlinie 2006/43/EG. Hiernach sollen Personen, die nach vorherigem Recht zu bestimmten Prüfungen zugelassen waren, nicht erneut eine - womöglich an zusätzliche Anforderungen geknüpfte - Zulassung beantragen müssen, um ihren Beruf im bisherigen Umfang weiterhin ausüben zu dürfen. Eine Erweiterung des Umfangs der Zulassung ist damit nicht verbunden.

- 24 b) Entgegen der Ansicht des Klägers lösen weder die vom Bundesgesetzgeber unternommenen Gesetzgebungsakte zur Umsetzung der Richtlinie 2006/43/EG (Gesetz zur Stärkung der Berufsaufsicht und zur Reform berufsrechtlicher Regelungen in der Wirtschaftsprüferordnung vom 3. September 2007 <BGBl. I S. 2178>) noch die der Umsetzungsgesetzgebung vorgelagerte Entscheidung des Gesetzgebers, den Beruf des vereidigten Buchprüfers zu schließen (Gesetz zur Reform des Zulassungs- und Prüfungsverfahrens des Wirtschaftsprüfungsexamens vom 1. Dezember 2003 <BGBl. I S. 2446>), eine Verpflichtung aus, alle zugelassenen Abschlussprüfer in einem Beruf zusammenzufassen. Wenn, wie ausgeführt, die Richtlinie 2006/43/EG eine Vereinheitlichung des Berufsbildes der zugelassenen Abschlussprüfer nicht vorschreibt und Art. 51 der Richtlinie den bei ihrem Inkrafttreten zugelassenen Abschlussprüfern lediglich Bestandsschutz hinsichtlich des national festgelegten Umfangs der Zulassung vermittelt, kann gerade für eine Übergangssituation, in der der nationale Gesetzgeber sich entschieden hat, einen zur Vornahme von Abschlussprüfungen zugelassenen Beruf auslaufen zu lassen, nichts anderes gelten.
- 25 c) Schließlich folgt für den Kläger nichts Günstigeres aus der Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen (ABl. L 158 S. 196) - Richtlinie

2014/56/EU -, sofern man ihr für den vorliegenden Fall bereits Regelungswirkung zubilligt. Die Änderungsrichtlinie verfolgt das Ziel der qualitativen Verbesserung der in der Union durchgeführten Abschlussprüfungen (Erwägungsgrund 31 der Richtlinie 2014/56/EU). Sie dehnt den Bereich, für den die unionsrechtlichen Qualitätsanforderungen an Abschlussprüfungen gelten, auf die Prüfung von Abschlüssen kleiner Unternehmen aus, die nach nationalem Recht vorgeschrieben sind (vgl. Art. 1 Nr. 2 Buchst. a Richtlinie 2014/56/EU), und erhöht die Regelungsdichte für die zur Durchführung von Abschlussprüfungen zugelassenen Personen (Art. 1 Nr. 13 bis 19 Richtlinie 2014/56/EU), ohne aber das Grundkonzept der Richtlinie 2006/43/EG in Frage zu stellen oder neue Regelungen zu treffen, die einen Anspruch auf Vereinheitlichung der Berufsfelder begründen könnten.

- 26 3. Die Entscheidung, den Kläger nicht ohne weitere Prüfung als Wirtschaftsprüfer zu bestellen, ist mit den Grundrechten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit vereinbar.
- 27 a) Nimmt man zugunsten des Klägers die Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte auf den vorliegenden Fall an (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC und dazu etwa EuGH, Urteil vom 6. März 2014 - C-206/13 [ECLI:EU:C:2014:126], Siragusa - Rn. 20 ff.), wird sie jedenfalls nicht verletzt. Weder Art. 15, 16 GRC, die das Recht zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben sowie die unternehmerische Freiheit schützen (vgl. Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, GRC Art. 15 Rn. 20, Art. 16 Rn. 7), noch Art. 20 GRC, der sicherstellen soll, dass Personen in vergleichbaren Sachverhalten in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gleich behandelt werden (vgl. Lemke, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, GRC Art. 20 Rn. 8), vermitteln ein höheres grundrechtliches Schutzniveau als die Grundrechte des Grundgesetzes (vgl. Wollenschläger, a.a.O., GRC Art. 15 Rn. 17 ff., 40, Art. 16 Rn. 6 ff.; Lemke, a.a.O., GRC Art. 20 Rn. 14 f.). Sie sind daher aus den oben unter 1. genannten Gründen nicht verletzt.

- 28 b) Der Kläger ist schließlich auch in seiner Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV nicht verletzt. Allerdings ist der Schutzbereich der Vorschrift eröffnet, weil der Kläger Abschlussprüfungen, die nach Unionsrecht vorgeschrieben sind, gegen Entgelt in einem anderen Mitgliedstaat der Union erbringen möchte (vgl. Kluth, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV Art. 56 Rn. 9 ff.). Der Kläger kann sich insoweit auch gegen freiheitsbeschränkende Maßnahmen seines Herkunftsmitgliedstaates wenden (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 1994 - C-381/93 [ECLI:EU:C:1994:370], Kommission/Frankreich - Rn. 14; Kluth, a.a.O., AEUV Art. 56 Rn. 42). Eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit ist in dieser Fallgestaltung aber erst dann anzunehmen, wenn der Herkunftsmitgliedstaat den Export einer im Inland erlaubten Dienstleistung im Vergleich zum Inlandsmarkt spezifisch erschwert (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 1994 - C-381/93 - Rn. 17 f.; Kluth, a.a.O., AEUV Art. 56 Rn. 43). Hierfür gibt es vorliegend keinen Anhaltspunkt. Die Regelungen des deutschen Berufsrechts definieren lediglich den Umfang der Prüfungsbefugnis des Klägers und stehen einem Export der ihm im Inland erlaubten Dienstleistung in das Ausland nicht entgegen. Eine Ausweitung seiner Prüfungsbefugnis zum Zwecke des Exports kann der Kläger gestützt auf Art. 56 AEUV nicht verlangen.
- 29 4. Die vom Kläger begehrte Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV kommt vorliegend nicht in Betracht. Eine Verpflichtung zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof besteht dann nicht, wenn zu den sich stellenden Fragen des Unionsrechts bereits eine gesicherte Rechtsprechung des Gerichtshofs besteht oder die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass keinerlei Raum für vernünftige Zweifel an der zutreffenden Beantwortung der zur Entscheidung gestellten Fragen bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - 283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], CILFIT - Rn. 14, 16). So verhält es sich hier. Soweit der Kläger aus der Richtlinie 2006/43/EG oder der Richtlinie 2014/56/EU eine Berufsharmonisierungspflicht ableiten möchte, ist das Ergebnis aufgrund des Wortlautes der einschlägigen Vorschriften und der Erwägungsgründe derart klar, dass eine Vorlage nicht geboten ist. Hinsichtlich der vom Kläger gerügten Verstöße gegen Art. 15, 16, 20 f. GRC, Art. 56 AEUV folgt das Ergebnis aus der hierzu bereits ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs.

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller