



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 30/2016

September 2016

Registernummer: 25412265365-88

zur Folgenabschätzung bezüglich des geplanten Analyserasters zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Berufsregulierungen und zum Fahrplan für Reformempfehlungen für reglementierte Berufe

Mitglieder des Ausschusses Europa

Rechtsanwalt und Notar Kay-Thomas Pohl, Vorsitzender und Berichterstatter

Rechtsanwalt Dr. Martin Abend, LL.M.

Rechtsanwalt Dr. Hans-Joachim Fritz

Rechtsanwältin Dr. Margarete Gräfin von Galen

Rechtsanwalt Andreas Max Haak

Rechtsanwalt Dr. Frank J. Hospach

Rechtsanwalt Guido Imfeld

Rechtsanwalt Dr. Stefan Kirsch

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke

Rechtsanwalt Andreas von Máriássy

Rechtsanwalt Dr. Jürgen Martens

Rechtsanwältin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens

Rechtsanwalt Dr. Hans-Michael Pott

Rechtsanwalt Jan K. Schäfer

Rechtsanwalt Dr. Thomas Westphal

Rechtsanwältin Dr. Heike Lörcher, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Hanna Petersen, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Doreen Göcke, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Katrin Grünewald, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler: Europa

Europäische Kommission
Rat der Europäischen Union
Referenten der Landesvertretungen
Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

Deutschland

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Unterausschuss Europarecht des Deutschen Bundestages
Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Deutscher Richterbund
Deutscher Notarverein
Bundesnotarkammer
Deutscher Anwaltverein
Bundessteuerberaterkammer
Patentanwaltskammer
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bundesverband der Deutschen Industrie
Bundesingenieurkammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

1. Vorbemerkung

Die Europäische Kommission hat am 28. Oktober 2015 ihre neue Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen veröffentlicht, in der sie unter anderem zwei Maßnahmen ankündigt, mit denen die Modernisierung der reglementierten Berufe in den Mitgliedstaaten gefördert werden soll. Die erste Maßnahme betrifft die Verhältnismäßigkeitsprüfung bestehender und geplanter Berufsregulierungen im Dienstleistungssektor. Den Mitgliedstaaten soll hierzu ein Analyseraster an die Hand gegeben werden. Als zweite Maßnahme ist geplant, den Reformbedarf der einzelnen Mitgliedstaaten durch regelmäßige Informationsangebote zu ermitteln und darauf aufbauend einzelnen Mitgliedstaaten konkrete Reformvorschläge zu unterbreiten. In diesem Zusammenhang gab es eine öffentliche Konsultation zur Regulierung von Berufen, an der die Bundesrechtsanwaltskammer sowohl durch die Beantwortung des Fragebogens als auch mit Stellungnahme Nr. 27/2016 (August 2016) teilgenommen hat.

In Bezug auf das geplante Analyseraster und die Empfehlungen zur Reform reglementierter Berufe in einzelnen Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission am 16. Juni 2016 eine Folgenabschätzung (*Inception Impact Assessment - Regulation of professions: proportionality test*) und einen Fahrplan (*Roadmap - Guidance on reform needs for Member States in regulation of professions*) veröffentlicht, in denen sie verschiedene mögliche Vorgehensweisen bezüglich dieser Maßnahmen aufzeigt. Hierzu nimmt die Bundesrechtsanwaltskammer wie folgt Stellung.

2. Stellungnahme

2.1 Analyseraster für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Berufsregulierungen

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt das Ziel der Schaffung europaweit einheitlicher Mindestkriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung, wodurch eine Vergleichbarkeit dieser Prüfung in den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht und damit mehr Rechtssicherheit geschaffen werden kann. Sie hält die von der Europäischen Kommission in der Folgenabschätzung vorgestellte Option 1, wonach unverbindliche Leitlinien mit erklärendem Charakter veröffentlicht werden sollen, für das geeignetste Mittel, dieses Ziel zu erreichen.

Bei den geplanten Maßnahmen müssen bestehende Qualitätsstandards und bewährte Traditionen beachtet werden ebenso wie die bereits bestehende Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist sowohl in den Unionsverträgen, im Sekundärrecht als auch in der Charta der Grundrechte kodifiziert. Ferner hat der EuGH die Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit hoheitlicher Maßnahmen mehrfach und konstant konkretisiert (Stellungnahme Nr. 27/2016, August 2016). Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit bestehender und zukünftiger Reglementierungen im Recht der Mitgliedstaaten sind die Anforderungen an eine verhältnismäßige Regelung ausreichend klar in Artikel 16 (1) der Allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) und der Rechtsprechung des EuGH definiert. Diese europäischen Vorgaben werden in Deutschland auch konsequent umgesetzt.

Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit bestehender und zukünftiger Berufsreglementierungen sowohl für Rechtsanwälte als auch für andere freie Berufe findet im Übrigen in Deutschland bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen ständig statt. Die insoweit in Deutschland vom Gesetzgeber, dem Satzungsgeber und den Gerichten vor jeder Maßnahme bzw. Entscheidung vorgenommene Prüfung ist mithin fast deckungsgleich mit den vom EuGH entwickelten Vorgaben.

Da das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Unionsrecht und in der Rechtsprechung ausreichend konkretisiert ist, besteht nach Ansicht der Bundesrechtsanwaltskammer kein Bedarf für den Erlass einer Richtlinie sowie begleitender Maßnahmen (Option 2 und 3). Diese würden lediglich die bestehenden Regelungen und die Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit wiederholen und hätten keinen Mehrwert. Im Sinne einer besseren Rechtsetzung ist eine Überregulierung zu vermeiden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich deshalb für unverbindliche Leitlinien mit erklärendem Charakter aus, in denen die vom EuGH entwickelten Vorgaben aufgenommen werden, ohne darüber hinauszugehen.

2.2 Empfehlungen zur Reform reglementierter Berufe

Der von der Europäischen Kommission am 16. Juni 2016 veröffentlichte Fahrplan betrifft Empfehlungen zur Reform reglementierter Berufe in einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält ein verstärktes Monitoring im Rahmen des Europäischen Semesters für geeignet und ausreichend, um das mit den Empfehlungen verfolgte Ziel der Förderung der Modernisierung der reglementierten Berufe zu erreichen. Mit dem geplanten Analyseraster zur Schaffung von europaweit einheitlichen Mindestkriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung wird bereits eine Arbeitsgrundlage für die einzelnen Mitgliedstaaten geschaffen, anhand derer sie die nationalen Berufsregulierungen überprüfen können. Damit sind die Regelungen zum Berufszugang und der Berufsausübung in den einzelnen Mitgliedstaaten transparent und vergleichbar.

Das von der Europäischen Kommission im Fahrplan angeführte Argument, dass die Berufsregulierung in einigen Mitgliedstaaten in Anbetracht bestehender anderweitiger Probleme als nicht ausreichend wichtig erachtet wird, um im Europäischen Semester adressiert zu werden, hält die Bundesrechtsanwaltskammer für nicht durchgreifend. Die Europäische Kommission entscheidet selbst, welche Prioritäten sie dem Rat im Rahmen des Europäischen Semesters für die einzelnen Mitgliedstaaten vorschlägt. Es liegt somit an ihr, bei Bedarf die Reform reglementierter Berufe in den Länderspezifischen Empfehlungen zu adressieren. Ferner handelt es sich bei dem Europäischen Semester um ein bewährtes Instrument. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die jährlich verabschiedeten Länderspezifischen Empfehlungen des Rates bei ihrer Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Damit bildet das Europäische Semester das geeignete Forum, um Reformen im Bereich der Berufsregulierungen zu fördern. Es besteht keine Notwendigkeit, ein zusätzliches Instrument zu schaffen.
