



---

## Kurzinformation

### Umsetzung der EU-Verhältnismäßigkeitsrichtlinie in Deutschland (Erlass neuer Berufsreglementierungen)

---

Die vorliegende Kurzinformation gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen<sup>1</sup> (Verhältnismäßigkeitsrichtlinie) in Deutschland.

Die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie ist am 30. Juli 2020 abgelaufen<sup>2</sup>. Zentrales Element ist die „ex-ante-Prüfung neuer Maßnahmen“ nach Art. 4 Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten nehmen vor der **Einführung** neuer oder der Änderung bestehender **Rechts- und Verwaltungsvorschriften**, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, eine **Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach den in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen** vor.“<sup>3</sup>

Dadurch soll sichergestellt werden, „dass der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und gleichzeitig Transparenz und ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet werden“.<sup>4</sup> In einer Pressemitteilung stellt die EU-Kommission ihre Sicht von Sinn und Zweck der Richtlinie wie folgt dar:

„Mit einer Reihe von in der Richtlinie vorgesehenen Kriterien soll vermieden werden, dass qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern der Zugang zu einem breiten Spektrum von Berufen oder deren Ausübung durch unnötig aufwendige nationale Vorschriften erschwert wird.

---

1 Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0958&qid=1718271147431>.

2 Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 1 S. 1 der Richtlinie.

3 Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0958&qid=1718271147431>; Hervorhebung durch Verfasser.

4 Vgl. Art. 1 und Erwägungsgrund 7 (wörtliches Zitat).

Wenn die EU-Vorschriften über Verhältnismäßigkeitsprüfungen nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden, könnte dies letztlich dazu führen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher durch überhöhte Preise benachteiligt werden, die Entwicklung innovativer Dienstleistungen untergraben wird oder gar wichtige Dienstleistungen nicht mehr in ausreichendem Maße zugänglich sind. Die Richtlinie ist ein wirksames Instrument, mit dem Berufsangehörigen der Zugang zu reglementierten Tätigkeiten und deren Ausübung EU-weit erleichtert wird.“<sup>5</sup>

Die Richtlinie schreibt eine Reihe von Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit vor (Art. 7). Die Anforderungen gelten zumindest teilweise ohnehin schon aufgrund des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie des EU-Rechts nach seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof.<sup>6</sup> Die Richtlinie sieht aber auch die Beteiligung von Interessenträgern vor dem Erlass neuer Regeln (Art. 8), einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 10) und die Schaffung von Transparenz im Hinblick auf die Gründe für neue Berufsregelungen vor (Art. 11).

Zur Umsetzung der Richtlinie hat der Deutsche Bundestag das **Erste Gesetz zur Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie (EU) 2018/958 im Bereich öffentlich-rechtlicher Körperschaften**<sup>7</sup> verabschiedet.<sup>8</sup> Es ist am 30. Juli 2020 in Kraft getreten. Darüber hinaus ist die Richtlinie durch die Länder umzusetzen, zum einen für Gesetze und Verordnungen auf Landesebene und zum anderen im jeweiligen Fachrecht, soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts über die Befugnis zur Rechtssetzung im Hinblick auf Berufsreglementierungen verfügen.<sup>9</sup> In Umsetzung der Richtlinie verwies das Fachrecht weitgehend auf die Richtlinie. So war geregelt, dass die Berufsordnungen im Einklang mit der Richtlinie stehen müssen und neue Vorschriften anhand der Art.

---

5 Pressemitteilung vom 2. Dezember, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_6389](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6389). Anlass war die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Litauen, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Schweden, die Tschechische Republik und Ungarn wegen unzureichender Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie.

6 Zur rechtswissenschaftlichen Debatte und Kritik an der Richtlinie in diesem Zusammenhang vgl. z. B. Zimmermann, GewA 2020, 430 ff.

7 Gesetz zur Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/958) im Bereich öffentlich-rechtlicher Körperschaften vom 19. Juni 2020, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl120s1403.pdf%27%5D\\_1718280205343](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1403.pdf%27%5D_1718280205343).

8 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste, Sachstand vom 10. November 2020, WD 5 - 3000 - 126/20, Fragen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, <https://www.bundestag.de/resource/blob/812646/d1b24dbfebbd8a0173209db68ad47f98/WD-5-126-20-pdf.pdf>.

9 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 19/17288 vom 19. Februar 2020, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/172/1917288.pdf>, S. 2. Dies betrifft die folgenden Berufsregelungen: Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), <https://www.gesetze-im-internet.de/brao/BJNR005650959.html>; die Patentanwaltsordnung (PAO) <https://www.gesetze-im-internet.de/patanwo/BJNR005570966.html>; das Steuerberatungsgesetz (StBerG) <https://www.gesetze-im-internet.de/stberg/BJNR013010961.html>; die Wirtschaftsprüferordnung (WPO) <https://www.gesetze-im-internet.de/wipro/BJNR010490961.html>; die Gewerbeordnung (GewO), <https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/BJNR002450869.html> und die Handwerksordnung (HwO) <https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/BJNR014110953.html>.

5 bis 7, d.h. den Kriterien für Nichtdiskriminierung, Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit, zu prüfen sind.<sup>10</sup>

Die Umsetzung der Richtlinie für Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes ist durch eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)<sup>11</sup> erfolgt. Dort ist ein neuer § 42a eingefügt worden.

Am 2. Dezember 2021 leitete die Kommission gegen Deutschland ein **Vertragsverletzungsverfahren** nach Art. 258 AEUV ein.<sup>12</sup> Die Europäische Kommission erachtete die Umsetzung als nicht ausreichend, soweit die durch das genannte Gesetz geänderten Gesetze lediglich einen Verweis auf die Art. 5 bis 7 der Richtlinie (EU) 2018/958 sowie die Vorgabe, dass die Verhältnismäßigkeit auf Grundlage der dort genannten Kriterien zu prüfen ist, enthielten. Zudem seien die Begriffsbestimmungen aus Art. 3 der Richtlinie (EU) 2018/958 nicht übernommen worden.<sup>13</sup> Am 15. Februar 2023 versandte sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Deutschland.<sup>14</sup>

Um die genannten Umsetzungsdefizite zu beheben, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 17. Januar 2024 ein **Zweites Gesetz** zur Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie<sup>15</sup>. Durch die Änderung werden berufliche Fachgesetze nun durch Anlagen ergänzt, die die in den Artikeln 5 bis 7 der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie enthaltenen Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit wiedergeben und die Begriffsbestimmungen aus Artikel 3 der Richtlinie umfassen.<sup>16</sup> So finden sich zum Beispiel in Anlage 1 zu § 59a Abs. 4 S. 1 BRAO<sup>17</sup> unter I. Begriffsbestimmungen zu den Begriffen „reglementierter Beruf“, „Berufsqualifikation“, „geschützte Berufsbezeichnung“ und „vorbehaltene Tätigkeit“. Unter II. werden dann die vor Einführung neuer Regelungen zu prüfenden Kriterien im Einzelnen aufgeführt.

\*\*\*

---

10 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste, Sachstand vom 10. November 2020, WD 5 - 3000 - 126/20, Fragen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, <https://www.bundestag.de/resource/blob/812646/d1b24dbfebbd8a0173209db68ad47f98/WD-5-126-20-pdf.pdf>, S. 4 ff.

11 [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm).

12 Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 2. Dezember 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/IP\\_21\\_6389](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/IP_21_6389).

13 Vgl. BT-Drs. 20/8679 vom 6. Oktober 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/086/2008679.pdf>, S. 1 und 26.

14 Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 15. Februar 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/IP\\_23\\_769](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/IP_23_769).

15 Zweites Gesetz zur Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/958) im Bereich öffentlich-rechtlicher Körperschaften vom 17. Januar 2024, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/12/VO.html>.

16 BT-Drs. 20/8679 vom 6. Oktober 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/086/2008679.pdf>, S. 26.

17 [https://www.gesetze-im-internet.de/brao/anlage\\_1.html](https://www.gesetze-im-internet.de/brao/anlage_1.html).