
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822 final)

Wer wir sind:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) in Deutschland 3,6 Mio. Unternehmen aller Größenklassen und Branchen, die per Gesetz Mitglied einer IHK sind – ausgenommen sind lediglich Handwerksbetriebe, freie Berufe und landwirtschaftliche Betriebe. Er repräsentiert damit das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Der DIHK koordiniert ferner das Netzwerk der 130 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft in 90 Ländern weltweit. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nummer 22400601191-42).

Die IHK-Organisation nimmt die Sach- und Fachkundeprüfungen für einige reglementierte gewerbliche Qualifikationen ab, wie z. B. für die Finanzanlagenvermittler, die Honorarfinanzanlagenberater, im Bewachungsgewerbe, für Versicherungsvermittler/-berater, Immobiliendarlehensvermittler und den Handel mit freiverkäuflichen Arzneimitteln.

English Summary

Compulsory chamber membership is not a valid criterion within the proportionality test as proposed by the Commission. The advantages of the membership in a Chamber of Commerce and Industry outweigh the cost of membership, if any, by far. Chambers provide numerous services to their members and fulfill important tasks. Only public law chambers with compulsory membership can legitimately claim to have a voice in the political process which represents the entire business community. Compulsory membership avoids inherent bias by branches, size or power of companies.

Furthermore, a directive is neither necessary nor conducive for those Member States still having difficulties to apply the principle of proportionality. Guidance on the application of EU law and, where necessary, recommendations might prove more useful.

Whilst DIHK fully supports the underlying idea of the proposal, namely to eliminate obstacles to the internal market, it is legally most doubtful to generally assume obstacles to the internal market without proper investigation. There is no reason to abolish or even put into doubt proportionate requirements which assure quality and protect customers and consumers. Furthermore, a complete liberalisation of regulated professions is neither foreseen nor allowed by the treaties. Within the limits of EU law, the Member States preserve the right to determine which objectives in the general interest they wish to protect and how best to achieve them.

Stellungnahme

Zur gesetzlichen Mitgliedschaft

Die gesetzliche Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern (IHKs), als Teil der auch über berufsständische Kammern verwirklichten funktionalen Selbstverwaltung, begründet für die Unternehmen zahlreiche Vorteile. Die IHKs erbringen zahlreiche Dienstleistungen für ihre Mitglieder und erfüllen wichtige Aufgaben, die ihnen vom Staat übertragen sind. Dazu gehören z. B. die Organisation der beruflichen Ausbildung und ihrer Prüfungen, die Ausstellung von Ursprungszeugnissen, Sach- und Fachkundeprüfungen, die Führung von Registern, die Erteilung von Berufserlaubnissen und die Bestellung von vereidigten Sachverständigen. Oftmals geht es dabei auch um die Durchführung von Unionsrecht im Binnenmarkt wie bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Zahlreiche IHKs sind zudem Einheitliche Ansprechpartner. Durch das ehrenamtliche Engagement und den Sachverstand aus den Unternehmen können diese öffentlichen Aufgaben selbstständig, wirtschafts- und praxisnah, bürokratiearm und effizient ausgeübt werden.

Überdies verschaffen die IHKs den Unternehmen Gehör im politischen Prozess. Die gesetzliche Mitgliedschaft aller gewerblichen Unternehmen der Region, unabhängig von Größe, Branche und Struktur, Rechtsform und Beitragshöhe, gibt allen Unternehmen die Möglichkeit, ihre Interessen in den Meinungsbildungsprozess der IHKs einzubringen. Dies sichert die Repräsentativität und die Unabhängigkeit gegenüber Partikularinteressen. Stellungnahmen der IHK-Organisation stellen das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft dar. Diese Rolle ist im Rahmen des europäischen Rechtsetzungsprozesses sogar vertraglich hervorgehoben, denn die Legitimation der Rechtsetzung in der EU erfolgt nicht allein über Rat und Parlament, sondern gemäß Art. 11 Abs. 1 EU-Vertrag auch über die Einbindung der „repräsentativen Verbände“. Allein die IHKs sind aufgrund der gesetzlichen Mitgliedschaft und der darauf aufbauenden demokratischen Verfahren legitimiert, das Gesamtinteresse der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber den EU-Institutionen wahrzunehmen (§ 1 Abs. 1 IHKG). Insofern bieten die öffentlich-rechtlichen Kammern einen klaren Mehrwert gegenüber Beteiligten ohne gesetzliche Mitgliedschaft.

Hervorzuheben ist, dass auch Unternehmen aus Mitgliedstaaten der EU, die in Deutschland eine Niederlassung begründen, durch die Mitgliedschaft die besonderen Rechte der Selbstverwaltung erhalten. Sie haben wie deutsche Unternehmen das Recht, alle Leistungen der Kammer zu nutzen, und können an der Willensbildung der Wirtschaft im Kammerbezirk aktiv teilnehmen. Sie erlangen einen Teilhabeanspruch an der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, der bei der politischen Teilhabe – zum Vergleich – bei Weitem noch nicht erreicht ist. So haben Unternehmen das aktive und Unternehmer auch das passive Wahlrecht in IHKs. So gibt es beispielsweise auch einen IHK-Präsidenten aus einem anderen Mitgliedstaat. Die Kammern tragen dadurch originär zur vollständigen Integration der ausländischen Unternehmen in die regionale und nationale Wirtschaft bei.

Alle diese Vorteile und Leistungen wiegen finanzielle Belastungen durch die solidarische Beitragspflicht auf. Zudem sind ca. 40 % der Unternehmen von Beitragszahlungen auf Grund geringer Erträge aus ihrem Gewerbebetrieb befreit. Der Blick auf die Rechte und Pflichten zeigt daher, dass die gesetzliche Mitgliedschaft in den IHKs die Attraktivität einer Niederlassung in Deutschland sogar erhöht. Es ist daher nicht nachvollziehbar, welche Gründe die EU-Kommission dazu bewegt haben, ohne jegliche Präzisierung die „Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer“ als eine mögliche Belastung darzustellen (Art. 6 Abs. 4 lit. (d); ebenso Erwägungsgrund 20, S. 3 der Begründung).

Der DIHK fordert daher, dieses Kriterium im weiteren Verfahren als Prüfungskriterium im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ersatzlos zu streichen.

Zur Richtlinie im Allgemeinen

Darüber hinaus ist die Notwendigkeit des Erlasses einer Richtlinie nicht überzeugend begründet. Sinnvoller als das Instrument einer Richtlinie wäre die Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die noch Schwierigkeiten mit der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips haben sollten, z. B. durch Anleitung bei der Anwendung des EU-Rechts und, wo erforderlich, evtl. auch Empfehlungen. Auch der Austausch von Best Practices wie im Rahmen der Transparenzinitiative ist eine Möglichkeit. Solche Maßnahmen entsprechen dem Subsidiaritätsprinzip und der allgemeinen Zielsetzung der EU-Kommission, das geltende Recht besser durchzusetzen statt neues zu schaffen.

Zwar unterstützt der DIHK die Grundidee der Vorschläge, Hindernisse für den Binnenmarkt und unverhältnismäßige Beschränkungen der Gewerbe- und Berufsfreiheit zu beseitigen. Denn Unternehmen, gerade auch KMU, sind vielfach interessiert an grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung, sowohl als Leistungserbringer als auch als Empfänger. Auch sind gerade die freien Berufe für die gewerbliche Wirtschaft als verlässliche Dienstleistungsbringer von großer Bedeutung, auch und gerade insoweit deren Qualität durch berufsständische Kammern gewährleistet wird. Eine

Überprüfung bestehender und ggf. neu zu schaffender Berufsregulierungen am Maßstab der Verhältnismäßigkeit ist daher nachvollziehbar; ebenso die Gesetzesfolgenabschätzung vor der Neueinführung neuer Regulierung. Der DIHK setzt sich in seinen Stellungnahmen stets für unbürokratische Lösungen ein und macht auf nationaler wie auf EU-Ebene immer wieder auf unnötige Reglementierung, Zertifizierungs-, Register- und Informationspflichten aufmerksam.

Reglementierungen, die der Qualitätssicherung und dem Schutz von Kunden und Verbrauchern dienen und verhältnismäßig sind, sollten jedoch Bestand haben. Anforderungen wie z. B. besondere Berufsqualifikationen oder mehrjährige Berufserfahrungen können dazu dienen, Kompetenz aufzubauen und die Qualität und Sicherheit der Dienstleistung zu gewährleisten. Auf diese Weise wird der Berufstätige oft gar erst befähigt, die geltenden Standards zu erfüllen. Aus diesem Grund kann es vor allem keinen allgemeinen Vorrang von Verbraucherschutzvorschriften und anderen Maßnahmen gegenüber Berufsreglementierung geben, wie derzeit noch in Art. 6 Abs. 2 lit. c) des Richtlinienentwurfs vorgesehen. Zudem sind Anforderungen an die Ausbildung bzw. Qualifikation der Berufstätigen nicht zwingend einschneidender als Verbraucherschutzmaßnahmen oder andere Regulierung der Berufsausübung.

Darüber hinaus sollten Wachstumsimpulse durch Deregulierung auf der einen Seite und regulierungsbedingte Hindernisse für den Binnenmarkt auf der anderen Seite nicht generell vermutet werden, ohne diese konkret nachzuweisen. Daran fehlt es vorliegend. Rechtlich ist eine Vermutung dahingehend, dass jede Reglementierung automatisch den Binnenmarkt behindert oder den Gebrauch der Grundfreiheiten weniger attraktiv macht, unhaltbar. Ein Verstoß gegen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ist nur dann gegeben, wenn die Reglementierung diskriminiert oder den Marktzugang behindert.

Auch allgemeine Vermutungen, wonach nationale Regulierung keine wichtigen Ziele verfolge bzw. erreiche, lehnen wir ab. Die Annahme der Kommission etwa, dass die Mitgliedstaaten willkürlich ohne vorherige Verhältnismäßigkeitsprüfung und Abwägung Vorschriften beschließen, wie es in der Begründung des Richtlinienentwurfs durchklingt (S. 3), ist angesichts der langen Tradition vieler nationaler (Verfassungs-)Rechtsordnungen nicht haltbar. Im deutschen Recht z. B. ist diese Prüfung Teil jedes Gesetzgebungsverfahrens und die Berufsfreiheit in Art. 12 des Grundgesetzes lässt Beschränkungen des Berufszugangs nur zur Erreichung besonders oder gar überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter zu. Der deutsche Normenkontrollrat kontrolliert die Bundesregierung seit 2006 in Fragen des Bürokratieabbaus. Zu Verhältnismäßigkeitsprüfungen haben sich die Mitgliedstaaten zudem 2013 in Art. 59 Abs. 3 der reformierten Berufsanerkennungsrichtlinie verpflichtet. Auch die nunmehr im Rahmen des aktuellen Richtlinienentwurfs vorgesehenen Prüfungspunkte ergeben sich

zum Teil bereits aus den EU-Verträgen in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH. Einen „gemeinsamen EU-weiten Prüfungsmechanismus“ (S. 3) gibt es insoweit also bereits.

Schließlich wäre eine vollständige Liberalisierung der reglementierten Berufe nicht von den EU-Verträgen gedeckt. Die EU hat im Bereich der beruflichen Bildung nur Unterstützungs- und Koordinierungskompetenzen; Harmonisierung wird explizit ausgeschlossen. Auch die speziellen Harmonisierungskompetenzen geben der EU nicht die Zuständigkeit, allgemein das Wirtschaftsrecht zu regeln (s. nur EuGH, Rs. C-380/03, Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung II, Slg. 2006, I-11573 Rn. 37 mwN.). Gemäß der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten bestimmen also im Rahmen des EU-Rechts die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber, welche im Allgemeininteresse liegenden Ziele sie in Bezug auf die berufliche Bildung erreichen möchten und wie dies am besten zu verwirklichen ist. Unterschiedliche Rahmenbedingungen erfordern dabei notwendigerweise spezifische Berufsregulierungen. Die Mobilität von Berufstätigen wird im Bereich der reglementierten Berufe durch die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sichergestellt.

Ansprechpartner/innen:

Patricia Sarah Stöbener de Mora, LL.M. (King's College)
Telefon: +49 30 20308 – 2715, E-Mail: stoebener.patricia@dihk.de

Dr. Knut Diekmann
Tel.: +49 30 20308 – 2521, E-Mail: diekmann.knut@dihk.de

Dr. Mona Moraht
Tel.: +49 30 20308 – 2709, E-Mail: moraht.mona@dihk.de

Dr. Bettina Wurster, LL.M. (KU Leuven)
Tel.: +32 2 286 – 1637, E-Mail: wurster.bettina@dihk.de