



Brüssel, den 10.1.2017
COM(2016) 820 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung

{SWD(2016) 436 final}

I. Berufsreglementierung im Kontext

I.1. Politischer Kontext

Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt ist eine der 10 Prioritäten der Kommission. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die *„Verwirklichung eines vertieften und faireren Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung [ist], wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu schaffen, die Produktivität zu steigern und ein attraktives Umfeld für Investitionen und Innovation zu gewährleisten.“*¹

Die Kommission kündigte in ihrer Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen vom 28. Oktober 2015² an, den Mitgliedstaaten Leitlinien zum Reformbedarf bei den reglementierten Berufen vorzulegen. Diese Maßnahme gehört zu den Maßnahmen und Strategien für den Binnenmarkt, deren rasche Umsetzung bis 2018 der Europäische Rat gefordert hat.³ Das Europäische Parlament befürwortete die Kommissionsinitiative in seinem Bericht über die Binnenmarktstrategie⁴.

Die Berufsreglementierung ist ein Vorrecht der Mitgliedstaaten. Dadurch soll der Schutz von im Allgemeininteresse liegenden Zielen gewährleistet werden. Wie die Mitgliedstaaten einen Beruf im Einzelnen reglementieren hängt von einer Reihe von Faktoren ab, beispielsweise der Bedeutung, die eine Gesellschaft dem Schutz bestimmter im Allgemeininteresse liegender Ziele beimisst, der Effizienz verschiedener administrativer und gerichtlicher Aufsichtsmechanismen, der jeweiligen wirtschaftlichen Lage, der relativen wirtschaftlichen Bedeutung der Branche für das betreffende Land und der Ausprägtheit von Partikularinteressen.

Die Kombination dieser Faktoren und die sich daraus ergebenden politischen Bewertungen haben dazu geführt, dass unterschiedliche Reglementierungsmodelle eingeführt wurden. Für sich genommen stellt das Bestehen unterschiedlicher Modelle kein Problem dar. Es wird daher nicht angestrebt, unmittelbar oder mittelbar ein bestimmtes Reglementierungsmodell in der gesamten EU vorzuschreiben.

Gleich welcher Reglementierungsrahmen gewählt wird, die Reglementierung behindert den Binnenmarkt und lässt Potenzial für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den EU-Volkswirtschaften ungenutzt. Werden solche Hindernisse aus dem Weg geräumt, entstehen neue Möglichkeiten und das wirkt sich positiv auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft aus. Unabhängig von dem im jeweiligen Land oder in der jeweiligen Region angewandten Modell, sollten zum Wohle der Bürgerinnen und

¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2016 und 20./21. Oktober 2016. Bereits in seinen Schlussfolgerungen vom 24./25. Oktober 2013 unterstrich der Europäische Rat die Bedeutung der von der Kommission eingeleiteten gegenseitigen Evaluierung der reglementierten Berufe und forderte rasche Fortschritte. Im Rahmen dieses Verfahrens sollten die verbleibenden Hindernisse beim Zugang zu Berufen in den Mitgliedstaaten ermittelt, die kumulativen Auswirkungen aller Beschränkungen, die in Bezug auf den jeweiligen Beruf bestehen, geprüft und geeignete Maßnahmen vorgeschlagen werden.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ (COM(2015) 550 final).

³ Siehe auch die Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 29. Februar 2016, in denen die regelmäßigen länderspezifischen Leitlinien zu regulierten Berufen begrüßt wurden, auch weil diese Leitlinien dazu beitragen können, die Verhältnismäßigkeit der Regulierung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, und die Notwendigkeit betont wurde, für wirksame und einheitliche Folgemaßnahmen zu sorgen. Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 1./2. März 2012 betont, wie wichtig es ist, bei der Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, der Verringerung der Zahl der reglementierten Berufe und der Beseitigung ungerechtfertigter regelungsbedingter Hemmnisse Fortschritte zu erzielen.

⁴ 2015/2354 (INI).

Bürger, Verbraucher und der Angehörigen der betreffenden Berufsgruppen Einschränkungen aufgehoben oder verhältnismäßiger gestaltet werden. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten, wie dies am besten erreicht werden kann.

Scheinbar weniger wichtige Einschränkungen können in ihrer Gesamtwirkung schädlich sein und zu einem Hemmschuh für Wachstum und Handel werden. Mit dieser Mitteilung wird nicht nur darauf abgezielt, die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung bestimmter ungerechtfertigter erheblicher Einschränkungen zu unterstützen, sondern die Mitgliedstaaten für umsichtiges Vorgehen in Reglementierungsfragen zu sensibilisieren.

Die Reformempfehlungen in dieser Mitteilung betreffen ein breites Spektrum an Anforderungen und basieren auf einer vergleichenden Analyse im Geiste der gegenseitigen Evaluierung der Mitgliedstaaten in den letzten 3 Jahren⁵, auf deren Arbeit sie aufbaut. Ziel dieser Empfehlungen ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines Reglementierungsumfelds, das Wachstum, Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt. Sie beschränken sich nicht nur auf Verstöße gegen Unionsrecht, wenngleich einige der genannten Anforderungen einen solchen Verstoß darstellen könnten.

Eine Reihe neuerer Studien zeigt, dass es ein beträchtliches ungenutztes Potenzial bei der Entwicklung reglementierter Berufe gibt. Eine dieser Studien, die jüngst von der Weltbank durchgeführt wurde, deutet darauf hin, dass die Produktivität um schätzungsweise 5 % erhöht werden könnte, wenn die Einschränkungen im Dienstleistungsbereich verringert werden könnten.⁶ Eine weitere Studie ergab, dass der Marktein- und -austritt von Unternehmen beträchtliche Auswirkungen auf die Gewinnspannen und die Allokationseffizienz für bestimmte Bereiche von reglementierten Berufen (Recht, Buchprüfung, Architektur und Ingenieurwesen) hat.⁷ Eine Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen ausgewählter Hindernisse auf vier Unternehmensdienstleistungen (und zwar der Berufe Architekt, Bauingenieur, Buchprüfer und Rechtsanwalt) durch die Europäische Kommission bestätigte 2015 eine erhebliche wirtschaftliche Auswirkung auf die Wettbewerbsintensität, die Rentabilität der Branche und die Effizienz der Ressourcenzuweisung.⁸

Darüber hinaus ergibt sich aus der Natur der Dienstleistungserbringung eine enge Verflechtung mit anderen Wirtschaftszweigen wie dem verarbeitenden Gewerbe.⁹ Aufgrund der Bedeutung des EU-Dienstleistungsmarkts für die EU-Gesamtwirtschaft ist ein gut funktionierender Dienstleistungsmarkt eine Schlüsselkomponente in der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen durch die Kommission.

In dieser Mitteilung wird für eine Reihe wirtschaftlich bedeutender Gruppen reglementierter Berufe erläutert, wie das Reglementierungsumfeld verbessert werden könnte. Für jeden Mitgliedstaat werden unter Berücksichtigung des jeweiligen konkreten Reglementierungsumfelds Reformempfehlungen dargelegt. Nicht in allen Mitgliedstaaten besteht der gleiche Bedarf zur Überprüfung und Änderung der Reglementierungen, da verschiedene Ansätze verfolgt werden. Folglich unterscheiden sich die Empfehlungen von

⁵ Das Verfahren wird unter I.2. beschrieben.

⁶ „EU Regular Economic Report“, Herbst 2016, Weltbankgruppe.

⁷ „Product Market Review 2013 — Financing the real economy“; European economy 8/2013, Europäische Kommission.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>.

⁹ Siehe beispielsweise E. Fernández Corugedo und E. Pérez Ruiz „The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation“, IMF Working Paper, 2014. Die Ergebnisse dieser Studie stützen sich auf die Auswirkungen der weiteren Liberalisierung auf die französische Wirtschaft. Die Studie zeigt insbesondere auf, dass die Erhöhung der Gesamtfaktorproduktivität im Wirtschaftszweig der Sonstigen Geschäftstätigkeit (der hauptsächlich Unternehmensdienstleistungen umfasst) einen erheblichen Ausstrahlungseffekt auf die gesamte Wirtschaft hätte.

Land zu Land und manche Mitgliedstaaten erhalten möglicherweise für einen oder mehrere reglementierte(n) Beruf(e) gar keine Empfehlung. Außerdem könnte ein Teil des ermittelten Reformbedarfs gravierendere und sogar rechtliche Folgen nach sich ziehen, falls ein Verstoß gegen EU-Recht festgestellt werden könnte.

Die Kommission wird die Umsetzung der in dieser Mitteilung genannten Empfehlungen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten überwachen und gegebenenfalls Maßnahmen vorschlagen, um verbleibende Hindernisse abzubauen. Dazu könnten auch Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit etwaigen Verstößen gegen Unionsrecht oder Legislativvorschläge zur Beseitigung weiterhin bestehender, belastender Anforderungen zählen.

Diese Mitteilung sowie die zugehörigen Reformempfehlungen ergänzen den allgemeineren Jahreswachstumsbericht, indem sich auf alle Mitgliedstaaten erstreckende, umfassende und eingehende Analysen der ausgewählten Branchen und Berufsgruppen vorgelegt und für alle Mitgliedstaaten konkrete Reformmöglichkeiten in diesen Bereichen aufgezeigt werden. Sie bietet einen konkreteren Ansatz für Strukturreformen in einem wichtigen Bereich und ergänzt/unterstützt gegebenenfalls die Analysen und länderspezifischen Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters.

I.2. Rechtlicher Kontext

Reglementierte Berufe spielen eine wichtige Rolle in der Wirtschaft der Mitgliedstaaten und der EU. Viele Angehörige dieser Berufe leisten wesentliche Beiträge für andere Marktteilnehmer und zur Wirtschaft insgesamt. Oft sind sie auch in sensiblen Bereichen tätig, die sich häufig durch Informationsasymmetrie auszeichnen und Fragen allgemeinerer politischer Ziele, wie das Funktionieren der Justiz und der Sicherheit der gebauten Umwelt, betreffen.

Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, Vorschriften und Einschränkungen für den Zugang zu einem Beruf oder für dessen Ausübung zu erlassen, wenn sie entsprechenden Handlungsbedarf feststellen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Die Mitgliedstaaten bestimmen, welches im Allgemeininteresse liegende Ziel sie schützen möchten und wie dies am besten zu erreichen ist.

Anforderungen an reglementierte Berufe waren in der Vergangenheit Gegenstand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Der Gerichtshof hat wiederholt die Auffassung vertreten, dass nationale Reglementierungen von Berufen, einschließlich Qualifikationsvoraussetzungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung angewandt werden, sich dahin auswirken können, die Ausübung der EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie Unternehmen vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.¹⁰ Der Gerichtshof erläuterte zudem, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt als ein anderer Mitgliedstaat, nicht bedeutet, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig und mit dem EU-Recht unvereinbar sind. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung des gesamten regulatorischen Rahmens zu prüfen, ob die Einschränkung beruflicher Tätigkeiten erforderlich ist.

In vielen Fällen ist die Reglementierung gerechtfertigt, beispielsweise wenn es um Gesundheits- oder Sicherheitsbelange geht. Damit eine Reglementierung ihren Zweck

¹⁰ Siehe die richtungsweisende Rechtssache C-340/89 *Vlassopoulou*, Rechtssache C-313/01 *Morgenbesser* und Rechtssache C-345/08 *Pešla*.

erfüllen kann, muss sie regelmäßig überarbeitet werden, damit sich ändernde Umstände, z. B. technische Innovationen und besser aufgeklärte Verbraucher, berücksichtigt werden können. Die bestehenden Vorschriften sind möglicherweise nicht mehr geeignet und könnten aufgrund technologischer, gesellschaftlicher oder Marktentwicklungen ihre Berechtigung verloren haben. Marktentwicklungen können zudem auch neuen Reglementierungsbedarf schaffen, beispielsweise im Bereich der Steuerumgehung und -hinterziehung. Die geeignete Antwort auf diesen Bedarf besteht aber nicht unbedingt in der Reglementierung eines bestimmten Berufs, sondern kann weiter gefasst sein, wie die verbindlichen Offenlegungsregelungen für alle Intermediäre in Steuerangelegenheiten.

Bereits 2013 wurde die Richtlinie über Berufsqualifikationen¹¹ geändert und ein Verfahren für Transparenz und **gegenseitige Bewertung** eingeführt, in dem die Mitgliedstaaten mitteilten, welche Berufe sie reglementieren, und die jeweiligen Hindernisse prüften, die den Zugang zu bestimmten Bereichen einschränken.¹² Ziel dieses Verfahrens war die Überprüfung aller reglementierten Berufe in jedem Mitgliedstaat, damit ein regulatorisches Umfeld entsteht, das an die wirklichen Ziele des Schutzes des Allgemeininteresses angepasst und verhältnismäßig ist. In diesem Kontext wurden einige Berufe als Beispiele besprochen, um verschiedene Reglementierungsansätze in den Mitgliedstaaten aufzuzeigen und letztlich einen besseren Eindruck und größeres Verständnis regulatorischer Lösungen anderer Mitgliedstaaten im Bereich reglementierter Berufe zu vermitteln.¹³

Einer der Schlüsse, die aus diesen Diskussionen im Rahmen des Verfahrens der gegenseitigen Bewertung gezogen wurden, ist dass die Unterschiede in den regulatorischen Konzepten an sich noch nicht unbedingt Anlass zu Reformen geben. Da bei ähnlichen Allgemeininteressen, die durch Regulierung geschützt werden sollen, jedoch mitunter deutliche Unterschiede in der Regulierungsintensität festzustellen sind, drängt sich allerdings die Frage auf, warum die staatliche Intervention in einem oder mehreren Ländern besonders ausgeprägt ist. Einschränkungen können auch in Mitgliedstaaten bestehen, die einen Beruf nicht reglementieren, beispielsweise wenn Zertifizierungssysteme eine große Bedeutung in diesem Markt haben.

Das Verfahren zur gegenseitigen Bewertung mündete in einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission bis spätestens 18. Januar 2016 **nationale Aktionspläne** (National Action Plans – NAP) vorzulegen, in denen etwaige Entscheidungen zur Beibehaltung oder Änderung von Berufsreglementierungen, die sie als Ergebnis dieser Analyse getroffen haben, beschrieben und begründet werden.¹⁴

Nach derzeitigem Stand haben sieben Mitgliedstaaten ihren NAP noch nicht übermittelt: **Griechenland, Irland, Malta, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern**. Bei einem Vergleich des Inhalts der vorgelegten NAP zeigen sich unterschiedlich ehrgeizige Ansätze:

¹¹ Richtlinie 2005/36/EG in der Fassung der Richtlinie 2013/55.

¹² In der Mitteilung der Kommission vom 2. Oktober 2013 (COM(2013)676) wurde ein Arbeitsplan für eine größere Transparenz nationaler Berufsreglementierungen und die Prüfung und Diskussion der Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit bestehender Regeln (gegenseitige Bewertung) dargelegt. Ab 2014 waren die Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens zunächst gehalten, alle Berufe, die sie reglementieren, gemeinsam mit den regulatorischen Maßnahmen, die sie für jeden gemeldeten Beruf ergriffen haben, in die Datenbank der reglementierten Berufe aufzunehmen. Anhand dieser Informationen sollten sie anschließend die Auswirkungen derartiger Maßnahmen überprüfen und deren Nutzen beim Schutz legitimer Allgemeininteressen bewerten.

¹³ Die nach diesen Diskussionen erstellten Berichte sind zu finden unter: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_de.

¹⁴ Der nationale Aktionsplan zählt zu den rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie über Berufsqualifikationen. Legen die Mitgliedstaaten keinen Plan vor, riskieren sie, dass ein Vertragsverletzungsverfahren gegen sie eingeleitet wird. Die nationalen Aktionspläne sind öffentlich zugänglich, siehe: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>.

Einige Mitgliedstaaten beschrieben umfassende Überprüfungen der Rechtsvorschriften oder zielgerichtete Reformen für bestimmte Berufe, während andere Mitgliedstaaten wenig Reformwillen erkennen ließen. Manche Mitgliedstaaten beziehen sich in ihrem Plan auf bereits durchgeführte Maßnahmen, da sie schon einen Reformprozess durchlaufen haben, auch wenn das nicht unbedingt bedeutet, dass kein Spielraum für weitere Reformen vorhanden ist. In anderen Fällen besteht offenbar eine mangelnde politische Bereitschaft, die derzeitige Situation ernsthaft und ergebnisoffen zu überprüfen.

In der **Binnenmarktstrategie** wurden eine Reihe von Maßnahmen¹⁵ zur Verbesserung der nationalen Berufsreglementierung angekündigt, insbesondere:

- Dienstleistungspass/-karte;
- verbessertes Mitteilungsverfahren im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie;
- Leitlinien zum konkreten Reformbedarf je Mitgliedstaat und je Beruf;
- Einführung eines analytischen Rahmens für die Analyse der Verhältnismäßigkeit („Verhältnismäßigkeitsprüfung“).

Die Leitlinien in Form von Reformempfehlungen und die Verhältnismäßigkeitsprüfung ergänzen sich gegenseitig: Während die vorliegende Mitteilung darauf abzielt, die Mitgliedstaaten zu konkreten Anpassungen bestehender regulatorischer Rahmen für bestimmte Berufe aufzufordern, soll die Verhältnismäßigkeitsprüfung präventiv eingesetzt werden, indem sie den Mitgliedstaaten einen allgemeinen Kriterienkatalog an die Hand gibt, den sie bei der eingehenden Bewertung der Rechtfertigung und der Notwendigkeit künftiger Berufsreglementierungen in allen Branchen anwenden können, bevor sie neue Rechtsvorschriften erlassen oder ihre bestehenden Regelungen ändern. Sowohl die Reformempfehlungen als auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung sollen dazu dienen, die Konzepte der Mitgliedstaaten für die Reglementierung nicht durch Vorgaben zu optimieren, sondern bessere Reglementierungspraktiken sicherzustellen, die wiederum gewährleisten, dass die Reglementierung verhältnismäßig ist, und negative wirtschaftliche Auswirkungen zu vermeiden.

Diese Maßnahmen stellen die von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 59 Absätze 8 und 9 der Richtlinie über Berufsqualifikationen vorzulegenden Initiativen dar. Die Begründung für diese beiden Initiativen wurde 2016 vom Europäischen Parlament¹⁶ und vom Rat¹⁷ gebilligt. In seinen Schlussfolgerungen vom 29. Februar 2016 begrüßte der Rat die länderspezifischen Leitlinien zu reglementierten Berufen und bekräftigte die Notwendigkeit für eine einheitlichere Bewertung der Verhältnismäßigkeit regulatorischer Anforderungen, die für Berufe gelten.¹⁸

I.3. Wirtschaftlicher Kontext

Ein besser funktionierender Binnenmarkt hat für die Mitgliedstaaten Vorteile auf nationaler sowie globaler Ebene. Auf Dienstleistungen entfallen insgesamt 71 % des BIP, und damit etwas mehr als 10 Bio. EUR, sowie 68 % der Beschäftigten, d. h. ungefähr 150 Millionen

¹⁵ Die Maßnahmen, darunter auch die Vereinfachung der Auslandsgeschäfte von Start-ups durch das zentrale digitale Zugangstor, wurden am 22. November 2016 angenommen, siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_de.htm.

¹⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zur Binnenmarktstrategie.

¹⁷ Schlussfolgerungen des Rates zur „Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen und Waren“ vom 29. Februar 2016.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Rates vom 29. Februar 2016.

Menschen.¹⁹ Allerdings geht man allgemein davon aus, dass das volle Potenzial des Binnenmarkts im Dienstleistungsbereich noch nicht ausgeschöpft wurde.

Ausgehend von den Angaben der Mitgliedstaaten in der Datenbank der reglementierten Berufe gibt es EU-weit zurzeit mehr als 5500 reglementierte Berufe.²⁰ Dabei sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern groß: während Litauen nur 76 Berufe meldete, waren es bei Ungarn 545.²¹ Diese Zahlen geben allerdings kaum Aufschluss darüber, wie umfangreich (oder verhältnismäßig) die Reglementierung ist, welche wirtschaftlichen Auswirkungen sie hat oder welche Menschengruppen davon betroffen sind.

Berufsreglementierung soll für den Schutz einer Reihe von im Allgemeininteresse liegenden Zielen sorgen. Auf der Grundlage marktspezifischer Besonderheiten sowie nationaler oder politischer Präferenzen wurde hierzu eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden und Modelle entwickelt. Die Reglementierung ist meist umfassend, deckt eine große Bandbreite an regulatorischen Fragen ab und sieht eine Vielzahl von Einschränkungen vor, die von enger oder weiter gefassten exklusiven Rechten für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten (vorbehaltene Tätigkeiten)²² und dem Schutz von Berufsbezeichnungen²³ bis zu Einschränkungen bezüglich der Rechtsform oder den Eigentümern oder Leitern von Unternehmen, die Dienstleistungen im Bereich reglementierter Berufe anbieten, reichen. Sogar wenn solche Reglementierungen das angestrebte politische Ziel in vollem Umfang verwirklichen, sind erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen nicht zu bestreiten.

Die genauen wirtschaftlichen Auswirkungen einer Berufsreglementierung lassen sich nur schwer messen – bis vor Kurzem waren noch gar keine Zahlen zur Prävalenz und zu den Auswirkungen der Reglementierung von Berufen auf dem EU-Arbeitsmarkt verfügbar. Angesichts dieser mageren Faktenlage gab die Kommission die erste EU-weite repräsentative Erhebung in Auftrag, um die erforderlichen Daten zur Messung der Prävalenz reglementierter Berufe zu erhalten.²⁴ Im Rahmen dieser im ersten Quartal 2015 durchgeführten Erhebung wurden mehr als 26 600 Bürgerinnen und Bürger in Europa befragt. Sie ergab, dass 22 % der europäischen Erwerbsspersonen – das entspricht mehr als 47 Millionen Bürgerinnen und Bürgern – direkt von Reglementierung betroffen sind. Die Prävalenz variiert innerhalb der Union und reicht von 14 % der Erwerbsspersonen in Dänemark bis zu 33 % in Deutschland (siehe Grafik 1).

¹⁹ Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

²⁰ Die interaktive Karte in der EU-Datenbank der reglementierten Berufe stellt die Reglementierung von Berufen in allen EU-Ländern visuell dar (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_de). Der Datenbank, die Informationen zu den reglementierten Berufen gemäß Richtlinie 2005/36/EG enthält, ist zu entnehmen, dass etwa 600 verschiedene „Berufsgruppen“ von Berufsreglementierung betroffen sind. Für jede Berufsgruppe gibt es in der Regel zahlreiche verschiedene nationale Berufsbezeichnungen. Das liegt daran, dass sich jede Berufsgruppe in mehrere Berufe unterteilen lässt; die Zahl der reglementierten Berufe in der EU steigt dadurch auf etwa 5500.

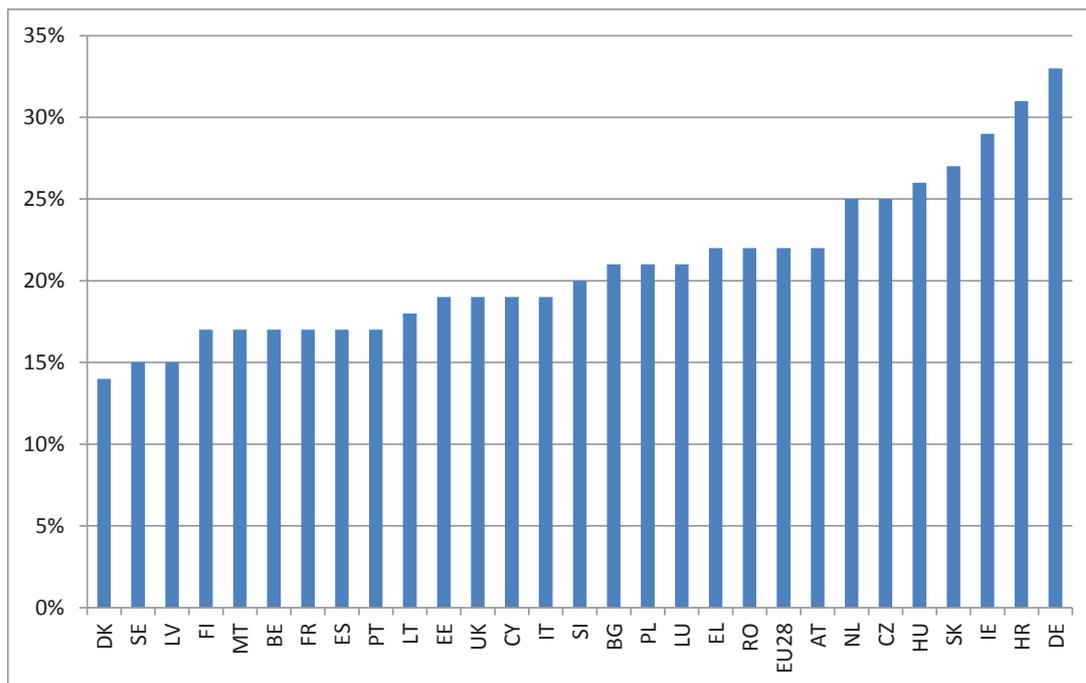
²¹ EU-Datenbank der reglementierten Berufe, November 2016.

²² Der **Begriff „vorbehaltene Tätigkeiten“** bezeichnet nicht immer Tätigkeiten, die gesetzlich reglementiert sind. Eine Tätigkeit könnte auch implizit durch eine Anforderung vorbehalten sein, die die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit auf die Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation beschränkt.

²³ Der **Schutz von Berufsbezeichnungen** bezeichnet Rechtsvorschriften, die diejenigen, die bestimmte Anforderungen erfüllen – meist Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation –, dazu berechtigen, eine bestimmte Berufsbezeichnung (wie Rechtsanwalt, Architekt oder Fremdenführer) zu führen.

²⁴ M. Koumenta und M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Siehe: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>.

Grafik 1: Reglementierte Berufe im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen, 2015



Quelle: TNS-Erhebung, 2015.

Aus der Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen geht hervor, dass je nach Beruf 3 bis 9 % mehr Menschen im jeweiligen Beruf arbeiten könnten, wenn die Zugangsanforderungen gelockert würden. In der Erhebung wird außerdem geschätzt, dass die Reglementierung mit einem aggregierten Lohnaufschlag von etwa 4 % einhergeht, allerdings mit erheblichen Schwankungen je nach Wirtschaftszweig (in manchen Bereichen sind es bis zu 19,2 %).²⁵ Das könnte bedeuten, dass Dienstleistungen für Verbraucher teurer sind. Das schlägt sich in deutlichen Lohnunterschieden zwischen Berufsgruppen nieder und liefert einen Hinweis darauf, dass die Reglementierung durch vorbehaltene Tätigkeiten die relativen Löhne erheblich verzerren kann. Die Erhebung legt zudem nahe, dass Berufsreglementierung das Lohngefälle auf dem europäischen Arbeitsmarkt verstärkt, da davon insbesondere Spitzenverdiener profitieren.

Darüber hinaus zeigt eine Reihe kürzlich von der Kommission in Auftrag gegebener Studien, dass die verhältnismäßigere und besser an die Marktgegebenheiten angepasste Gestaltung der Reglementierung, beispielsweise durch eine Lockerung der restriktivsten und ungerechtfertigten Anforderungen für eine bessere Marktdynamik und ganz konkret für eine zunehmende Marktöffnung, mehr Start-Ups und das Angebot neuer innovativer Dienstleistungen durch neue Marktteilnehmer sorgte.²⁶ Davon würden auch die Verbraucher profitieren, da die Preise als Folge niedrigerer Gewinnspannen fallen.

Abschließend bestätigte sich bei der Analyse, dass niedrigere Hürden zu leistungsstärkeren Dienstleistungssektoren mit einer höheren Allokationseffizienz führen würden.²⁷ Fallstudien zu Reformen auf nationaler Ebene zeigen, welche Auswirkungen Reformen der Zugangs- und Ausübungsbedingungen reglementierter Berufe auf den Dienstleistungssektor haben können.

²⁵ Einkommensaufschläge und hohe Gewinnspannen sind ein gemeinsamer Indikator für Monopoleinkünfte, die zu höheren Preisen für die Verbraucher und generell geringem Wettbewerb im jeweiligen Beruf führen.

²⁶ Die Auswirkungen der Reform der reglementierten Zugangsanforderungen zu Berufen: länderbezogene Fallstudien http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

²⁷ Europäische Kommission: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“; abrufbar unter: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

In Griechenland fielen die Verbraucherpreise für Dienstleistungen von Angehörigen der Rechtsberufe, von Buchprüfern und Steuerberatern infolge der Liberalisierungen in diesen Berufen im Rahmen der 2011 durchgeführten Reform. Die Zahl der Fremdenführer und eingetragenen Taxatoren hat sich 2014 gegenüber dem Jahresdurchschnitt vor der Liberalisierung mehr als verdoppelt.²⁸ In Polen hat die zwischen 2005 und 2014 umgesetzte Reform der Reglementierung der Rechtsberufe dazu geführt, dass es mehr als doppelt so viele aktive Rechtsanwälte und Rechtsberater gibt, wobei die Preise für Dienstleistungen im Rechtsbereich unterdurchschnittlich stark angestiegen sind. Ebenso wurde durch die Reform der Berufe Immobilienmakler und Immobilienverwalter ein Nettoanstieg der Geschäftstätigkeit in diesem Sektor verzeichnet.²⁹

I.4. Analyse und Leitlinien: Neuer Indikator der Regulierungsintensität

Analyse und Leitlinien zu Berufen in Schlüsselbranchen

Diese Mitteilung und ihre Anhänge enthalten eine eingehende Analyse der Reglementierungen, die für Architekten, Bauingenieure, Buchprüfer, Rechtsanwälte, Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer gelten. Diese sieben Berufsgruppen wurden ausgewählt, weil sie in vier Schlüsselbranchen (Unternehmensdienstleistungen, Baubranche, Immobilienbranche und Tourismus) fallen. Die Mobilität ist in diesen Berufen relativ groß und sie sind in den meisten Mitgliedstaaten reglementiert, wenngleich die einzelnen Regelungen unterschiedlich ausgestaltet sind. Daraus ergibt sich, dass hier erhebliches Potenzial für sinnvolle und wirtschaftlich relevante Reformen besteht.

Ein neuer Indikator der Regulierungsintensität durch Berufsreglementierung

Es wurde ein Indikator der Regulierungsintensität durch Berufsreglementierung entwickelt, um die qualitative Analyse der Hindernisse zu unterstützen und die Gesamtbelastung zu berücksichtigen, die durch mehrere Anforderungen entsteht, statt Maßnahmen isoliert von ihren weitreichenderen Konsequenzen zu betrachten. Dieser Indikator stellt eine objektive und messbare Grundlage für den Vergleich der Ergebnisse der Mitgliedstaaten in den sieben ausgewählten Berufsgruppen dar.

Für den Indikator der Regulierungsintensität werden die folgenden Gruppen von Einschränkungen erfasst:³⁰

- (1) Reglementierungsansatz: exklusiv oder geteilt vorbehaltene Tätigkeiten und Schutz von Berufsbezeichnungen
- (2) Qualifikationsanforderungen: Dauer der allgemeinen und beruflichen Bildung in Jahren, vorgeschriebene staatliche Prüfung, Verpflichtungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung usw.
- (3) andere Zugangsanforderungen: verpflichtende Mitgliedschaft oder Registrierung bei einem Berufsverband, Einschränkung der Zahl ausgegebener Lizenzen, andere Zulassungsanforderungen usw.

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athen, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., 'The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland', Warsaw School of Economics, 2016

³⁰ Siehe ausführliche Erläuterungen im methodischen Anhang (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt V).

(4) Ausübungsanforderungen: Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform, Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, Einschränkungen hinsichtlich der gleichzeitigen Ausübung von Berufen, Unvereinbarkeit von Tätigkeiten usw.

Der Indikator der Regulierungsintensität stützt sich zum Teil auf eine von der Kommission erstmals 2015 veröffentlichte Bewertung der Hindernisse bei Unternehmensdienstleistungen³¹, geht aber darüber hinaus, indem beispielsweise auch zuvor nicht berücksichtigte Bildungsanforderungen einbezogen werden, um ein ganzheitliches komparatives Verständnis der verschiedenen bestehenden Reglementierungsanforderungen zu vermitteln, die von der allgemeinen und beruflichen Bildung bis zu Ausübungseinschränkungen und Unvereinbarkeiten von Berufen reichen. Er deckt die gleichen Berufsgruppen ab wie der OECD-Indikator zur Produktmarktregulierung (PMR)³², zudem Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer. Im Gegensatz zum PMR-Indikator der OECD wird bei diesem Indikator die ganze Bandbreite der erfassten Berufe und Tätigkeiten, die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, in den abgedeckten Bereichen berücksichtigt, jede Einschränkung wird hinsichtlich ihrer Auswirkungen gewichtet, er basiert auf aktuellen Daten, die aus der gegenseitigen Bewertung hervorgehen, und greift in hohem Maße auf die EU-Datenbank der reglementierten Berufe zurück. Der neue Indikator spiegelt daher die jüngsten regulatorischen Änderungen in den Mitgliedstaaten wider, z. B. das 2015 in Frankreich verabschiedete Gesetz zur Förderung von Wachstum, Wirtschaftstätigkeit und wirtschaftlicher Chancengleichheit („Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques“). Dadurch ergeben sich unweigerlich andere Ergebnisse als bei früheren Bewertungen, die auf dem PMR-Indikator der OECD beruhen.

Einschränkungen können nicht für sich genommen untersucht werden, ohne andere Mechanismen zu berücksichtigen, die diese Einschränkung ergänzen oder ersetzen. Der ganzheitliche Ansatz ermöglicht eine Einschätzung, wie viele Hemmnisse ein Reglementierungsrahmen für Angehörige reglementierter Berufe bedeutet. Zu diesem Zeitpunkt wird der Indikator jedoch keinen Aufschluss geben über nicht-regulatorische Hindernisse oder die Rolle bestimmter allgemeiner Gesetze oder Mechanismen zum Schutz der Verbraucher und von im Allgemeininteresse liegenden Zielen. Daher wird zusammen mit dem Indikator eine qualitative Bewertung und Analyse vorgelegt, die zusätzliche Informationen zu den tatsächlichen Gegebenheiten enthalten.

*Ökonometrische Analyse: wirtschaftliche Auswirkungen der Reglementierung*³³

Die ökonometrische Analyse der Kommission deutet für die sieben reglementierten Berufsgruppen darauf hin, dass weniger regulatorische Einschränkungen mit besseren wirtschaftlichen Ergebnissen einhergehen, insbesondere niedrigere Einkünfte etablierter Dienstleister und höheres Wachstum der Zahl der Unternehmen.

Der Indikator kann dafür genutzt werden, die Entwicklung der Regulierungsintensität im zeitlichen Verlauf zu überwachen. Der nachstehenden Analyse ist zu entnehmen, welchen Wert der Indikator auf EU-Ebene für jede einzelne Berufsgruppe mit Stand Ende November 2016 erzielt hat. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält genauere Informationen zu jedem Mitgliedstaat.

³¹ Europäische Kommission: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“; abrufbar unter: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

³² Der PMR-Indikator der OECD wurde 1988 entwickelt und 2013 zuletzt aktualisiert. Siehe: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en.

³³ Siehe Abschnitt VI der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

II. Analyse verschiedener Berufsgruppen

In den folgenden Abschnitten wird die Situation in den verschiedenen untersuchten Bereichen beschrieben. Die Begriffe und nationalen Bezeichnungen für diese reglementierten Berufe sind verschieden, und die Organisationsweise und der Umfang der Tätigkeiten der Berufe in diesen Bereichen unterscheiden sich häufig in den Mitgliedstaaten, sodass sie nicht immer einfach zu vergleichen sind. In dieser Analyse werden diese Unterschiede berücksichtigt, und sie ist nach Tätigkeiten im Bereich einer bestimmten Branche aufgebaut und nicht nach nationalen Benennungen oder Definitionen eines bestimmten Berufes. Das betrifft besonders das Bauingenieurwesen, das sich in eine Vielzahl verschiedener Berufe unterteilen lässt, und die Buchprüfungsdienste, die in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert sind: In einigen sind sie nicht reglementiert, in anderen wird zwischen verschiedenen Berufen, die für getrennte Tätigkeitsbereiche zuständig sind, sehr stark differenziert.

Die folgende Bewertung beruht vor allem auf

- Angaben der Mitgliedstaaten selbst in der Datenbank der reglementierten Berufe;
- Branchenberichten zur Diskussion im Rahmen der gegenseitigen Evaluierung;
- zusätzlichen Untersuchungen der nationalen Gesetzgebung durch die Kommission.

Diese Angaben wurden mehrfach geprüft und mit den Mitgliedstaaten erörtert. Dabei wurden auch Beschwerden oder andere Aussagen von Interessenträgern über die Einschränkungen berücksichtigt, mit denen sie konfrontiert sind.

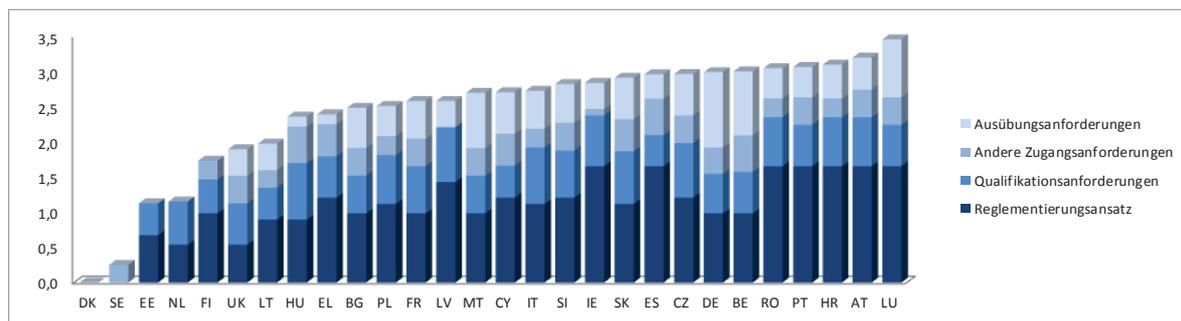
Jede Einzelanalyse enthält eine grafische Darstellung des jeweiligen Indikators der Regulierungsintensität. Dieser Indikator sollte zusammen mit der beschreibenden Analyse für jede Berufsgruppe betrachtet werden. Er soll die relative Reglementierungsintensität für jede Berufsgruppe in jedem Mitgliedstaat zeigen. Hemmnisse, die nicht auf Reglementierung zurückzuführen sind, fließen in den Indikator nicht ein. In der qualitativen Beschreibung wird auf sie allerdings soweit wie möglich und auf der Grundlage der Informationen, die der Kommission vorliegen, eingegangen. Die Werte des Indikators und die Reformempfehlungen decken sich daher nicht unbedingt exakt.

Auf der Grundlage der oben genannten Empfehlungen sollten die Mitgliedstaaten die Einschränkungen für Dienstleistungsanbieter überprüfen und überdenken und dabei besonders die kumulative Wirkung der Reglementierungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen berücksichtigen. Einige Empfehlungen betreffen alle Mitgliedstaaten; andere wiederum sind auch an Mitgliedstaaten gerichtet, in denen ein bestimmter Beruf nicht reglementiert ist, aber die Gefahr der Entstehung neuer Hemmnisse ausgemacht wurde.

II.1. Architekten

Im Mittelpunkt dieser Berufstätigkeit steht die Planung, Gestaltung und Überprüfung des Baus von Gebäuden einschließlich ihrer Umgebung. Daher wird die Reglementierung dieses Berufs im Allgemeinen unter Verweis auf die Gefahren mangelhaft ausgeführter Bautätigkeiten mit der öffentlichen Sicherheit sowie dem Schutz der Dienstleistungsempfänger und der Umwelt gerechtfertigt. Trotz der gemeinsamen Ziele ergeben sich dabei aus den für diese Mitteilung zusammengetragenen Informationen deutliche Unterschiede in der Vorgehensweise.

Grafik 2: Indikator der Regulierungsintensität – Architekten



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 2 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Architekten angeht, nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität der Kommission.

Die Ausbildung von Architekten ist in hohem Maße harmonisiert, sodass Qualifikationen gemäß der Richtlinie über Berufsqualifikationen automatisch anerkannt werden. Die harmonisierten Mindestanforderungen nach der Richtlinie schreiben eine Hochschulausbildung von 5 Jahren oder von 4 Jahren in Kombination mit 2 Jahren praktischer Ausbildung vor.³⁴ In der Realität verlangen die meisten Mitgliedstaaten zusätzlich zu den mindestens 5 Jahren Hochschulausbildung weitere praktische Ausbildung oder Erfahrung für den Zugang zum Beruf (z. B. **Österreich** 5 Jahre Studium plus 3 Jahre praktischer Ausbildung, **Tschechische Republik** 5+3, **Rumänien** 6+2, **Slowakei** 6+3, **Slowenien** 5+3). Am häufigsten dauert die Ausbildung 7 Jahre mit einem 5+2-Modell. In 15 Ländern ist zudem eine staatliche Prüfung erforderlich.

Im Gegensatz zu den anderen Mitgliedstaaten, in denen festgelegt ist, dass nur Fachkräfte mit den entsprechenden Genehmigungen, Zertifizierungen oder Registrierungen bei einer einschlägigen Stelle rechtmäßig den Beruf des Architekten ausüben können, ist der Beruf als solches in **Dänemark, Estland, Finnland** und **Schweden** nicht reglementiert; vielmehr gibt es dort andere Überprüfungen der Befähigung für das Baugewerbe.³⁵ Die Unterschiede zwischen den beiden Modellen sind vielleicht weniger bedeutend, als sie erscheinen mögen, wenn Länder „ohne Reglementierung“ auf die Bescheinigung der Befähigung von Architekten oder eine Ad-hoc-Bewertung der Befähigung oder Erfahrung im Einzelfall als Voraussetzung dafür zurückgreifen, Architekten die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zu gestatten (z. B. die Vorlage von Plänen oder Baugenehmigungen).

Die größten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen hinsichtlich vorbehaltener Tätigkeiten. Wie bei Bauingenieuren können diese Beschränkungen auf verschiedene Regelungen und Vorschriften verteilt sein: Baurecht, Restaurierung, Schutz von Kulturgütern, Energieeffizienz usw.

Wenn Tätigkeiten vorbehalten sind, geschieht dies oft zusammen mit ähnlichen Berufen, besonders dem des Bauingenieurs. Während in den **Niederlanden** und im **Vereinigten Königreich** ausschließlich die Berufsbezeichnung des Architekten an sich geschützt ist,

³⁴ Zusammen mit den Lernergebnissen gemäß Artikel 46 der Richtlinie anzuwenden.

³⁵ In Estland beispielsweise ist für die Ausübung bestimmter Berufstätigkeiten eine Bescheinigung der beruflichen Qualifikation erforderlich (d. h. eine von der Behörde für Qualifikationen ausgestellte Bescheinigung einer bestimmten Stufe).

bestehen in **Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien** und **Spanien** darüber hinaus zahlreiche vorbehaltene Tätigkeiten, z. B.:

- architektonische Gestaltung und Planung, Machbarkeitsstudien;
- Prüfung von Entwürfen und der damit zusammenhängenden Dokumentation;
- Ausarbeitung, Einreichung und Unterzeichnung von Dokumentation im Zusammenhang mit technischen Kontrollen, technischer Konformität oder Genehmigungen oder Bescheinigungen für Projekte;
- Baukostenmanagement, Kontrolle des Baus und der Ausführung;
- Gestaltung der urbanen Raumplanung.

In **Polen** und der **Slowakei** sind ebenfalls viele Tätigkeiten vorbehalten, die Berufsbezeichnung allerdings nicht geschützt. In **Bulgarien** ist der Entwurf von Raumplanungen und Investitionsvorhaben sowie die Einreichung dieser Dokumente und Pläne bei den zuständigen Behörden Architekten und Ingenieuren vorbehalten. In **Deutschland** ist die Ausarbeitung von Unterlagen für Anträge auf eine Baugenehmigung, die zum Teil als die wichtigste Tätigkeit betrachtet wird, in allen Bundesländern Architekten und Ingenieuren vorbehalten.³⁶ **Irland** ist ein Beispiel für in letzter Zeit erfolgte Änderungen: Bis 2007 gab es keine Reglementierung, doch seitdem hat das Land geschützte Berufsbezeichnungen und vorbehaltene Tätigkeiten eingeführt.

Bei der Betrachtung der Unterschiede in der Kumulierung zusätzlicher Maßnahmen zeigen sich noch größere Abweichungen in der Intensität der Reglementierung:

Erstens ist in **Estland, Finnland, Malta, den Niederlanden, Österreich, Ungarn** und **Zypern** keine Versicherung erforderlich, in **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, der Slowakei, Spanien, Rumänien, Polen, der Tschechischen Republik** und dem **Vereinigten Königreich** dagegen schon.

Zweitens gibt es in 16 Mitgliedstaaten Beschränkungen der Unternehmensform und der Beteiligungsverhältnisse, wobei in diesen Staaten – abgesehen von **Malta, Österreich** und **Zypern** – darüber hinaus Versicherungsanforderungen bestehen. In **Belgien, Rumänien** und **Zypern** sind die Gesellschaftsform oder die Beteiligungsverhältnisse besonders stark eingeschränkt. **Zypern** beispielsweise lässt ausschließlich Berufsangehörige als Anteilseigner zu, und Aktiengesellschaften dürfen keine Architekturleistungen erbringen. In **Belgien** müssen 60 % der Anteile und der Stimmrechte von Architekten gehalten werden, während **Malta** die Gesellschaftsform einschränkt und zudem eine Anteilseignerschaft von 100 % verlangt. In **Rumänien** müssen die Unternehmen im Eigentum von Architekten sein. Es sind allerdings kommerzielle Designunternehmen zugelassen, deren Haupttätigkeit die architektonische Gestaltung ist, sofern dem Unternehmen mindestens ein Architekt angehört. **Deutschland, Frankreich, Österreich, die Slowakei, Spanien** und die **Tschechische Republik** verlangen, dass mindestens 50 % der Anteile von Berufsangehörigen gehalten werden.

³⁶ Bei den Unterschieden zwischen den Bundesländern geht es nicht nur um vorbehaltene Tätigkeiten, sondern auch um Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse und die bisherige Berufserfahrung. Auch auf regionaler Ebene ist eine Zulassung erforderlich, wodurch sich Unterschiede ergeben.

In **Österreich** dürfen Architekturbüros darüber hinaus ausschließlich Architekturleistungen erbringen, was ihre Möglichkeiten der gemeinsamen Ausübung mit anderen Berufen stark einschränkt.

In etwa 15 Mitgliedstaaten ist die ständige berufliche Weiterbildung verpflichtend; dies wird aber auf ganz unterschiedliche Weise umgesetzt. In **Rumänien** sind bis zu 96 Stunden im Jahr erforderlich (Fünfjahreszyklen, 6 Zyklen während der gesamten Berufslaufbahn), während es in **Ungarn** einen fünfjährigen Prüfzyklus gibt und in den **Niederlanden** lediglich 16 Stunden jährlich vorgeschrieben sind. In **Dänemark** müssen die Arbeitgeber 10 % des Jahresgehalts ihrer Beschäftigten für deren ständige berufliche Weiterbildung zur Verfügung stellen, und **Österreich** gestattet es Architekten, ihre berufliche Tätigkeit als Weiterbildung einzureichen.

Ein weiterer zu beachtender Punkt ist die Zersplitterung des Marktzugangs, die in Ländern wie **Lettland** und **Polen** unnötigerweise zu Konfusion und der Suche nach der richtigen Zuständigkeitsebene führen kann.

Empfehlungen

Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei und Spanien sollten den weitreichenden Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten überdenken.

Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Rumänien, die Slowakei, Spanien und die **Tschechische Republik** sollten die Auswirkungen der Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse und der Rechtsform überdenken, die bei ihnen neben den übrigen Anforderungen gelten.

Österreich sollte die Verhältnismäßigkeit seiner Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten prüfen.

Malta und **Zypern** müssen die Anforderung prüfen, dass sämtliche Anteile eines Unternehmens von Berufsangehörigen gehalten werden müssen.

Mitgliedstaaten mit einer zersplitterten Organisation des Berufs oder zahlreichen Bescheinigungsanforderungen wie **Lettland** und **Polen** sollten die Auswirkungen ihres Systems auf die Freizügigkeit der Berufsangehörigen und die Rechtfertigung potenzieller Hindernisse bedenken.

Mitgliedstaaten, in denen in nicht reglementierten Berufen die Bescheinigung der beruflichen Befähigung verpflichtend ist oder andere Kontrollmechanismen bestehen, insbesondere bei der Erbringung bestimmter Dienstleistungen, sollten die allgemeine Stimmigkeit und praktischen Auswirkungen dieses Modells prüfen, damit es nicht zu einem Hindernis für den Berufszugang wird.

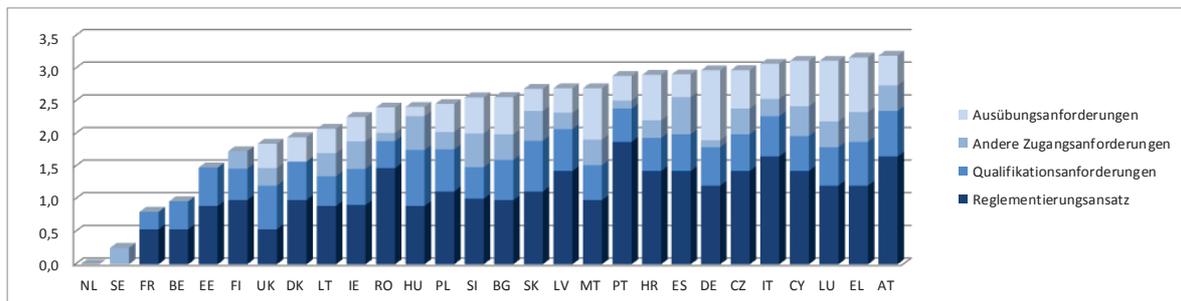
Irland sollte die Auswirkungen und die Notwendigkeit der in letzter Zeit vorgenommenen Änderungen weiter überdenken, insbesondere im Hinblick auf vorbehaltene Tätigkeiten.

II.2. Ingenieure

Der Beruf des Bauingenieurs ist in den Mitgliedstaaten vielfach in ähnlicher Weise reglementiert. Der „Umfang der Tätigkeiten“ wird im Allgemeinen häufig gleich definiert, und viele Mitgliedstaaten führen bei der Reglementierung des Berufs dieselben Risiken und

dasselbe allgemeine Interesse an. Trotz dieser Überschneidungen wird der Beruf jedoch in den Mitgliedstaaten auf sehr unterschiedliche Weise reglementiert.

Grafik 3: Indikator der Regulierungsintensität – Bauingenieure



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 3 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Bauingenieurs angeht, nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität.

Es herrscht Einigkeit darüber, dass Dienstleistungen von Ingenieuren die Sicherheit von Gebäuden und der Öffentlichkeit garantieren müssen und dass dabei Qualität gewährleistet sein muss. Während in den meisten Mitgliedstaaten die Reglementierung des Berufs als notwendig angesehen wird, um Sicherheit zu garantieren, sind andere Mitgliedstaaten zu anderen Wegen gelangt, um Qualität zu gewährleisten oder relevante Ziele des allgemeinen Interesses zu wahren. In den **Niederlanden** beispielsweise gibt es Vorschriften zu Qualitätsnormen im Baugewerbe, die die Einhaltung gewisser Standards sicherstellen. In **Schweden** ist der Grundsatz der Verantwortlichkeit des Kunden seit jeher sehr wichtig, neben Prüfungen der abgeschlossenen Arbeiten durch die Kommunalbehörden. Wie bei Architekten sind die Unterschiede zwischen den beiden Modellen vielleicht weniger bedeutend, als sie erscheinen mögen, wenn Länder „ohne Reglementierung“ auf die Bescheinigung der Befähigung von Ingenieuren³⁷ oder eine Ad-hoc-Bewertung der Befähigung oder Erfahrung im Einzelfall als Voraussetzung dafür zurückgreifen, Ingenieuren die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zu gestatten (z. B. durch die Vorlage von Bauzeichnungen oder -genehmigungen).

In den Ländern mit Reglementierung ist in bestimmten Mitgliedstaaten wie **Belgien**, **Frankreich** und dem **Vereinigten Königreich** lediglich die Berufsbezeichnung als eingetragener Ingenieur geschützt.

In den meisten Ländern kann der Beruf des Ingenieurs auf unterschiedliche Weise ausgeübt werden. Dies hängt von den Grenzen der betreffenden Zulassungen, Genehmigungen bzw. Titel ab und/oder von den verschiedenen Stufen der Verantwortlichkeit. Dies ist zumindest in **Finnland**, **Griechenland**, **Irland**, **Italien**, **Kroatien**, **Lettland**, **Litauen**, **Luxemburg**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, der **Slowakei**, **Slowenien**, **Spanien**, der **Tschechischen Republik**, **Ungarn** und dem **Vereinigten Königreich** der Fall. In **Lettland** beispielsweise geht die Spezialisierung am weitesten: Dort gibt es für Bauingenieure in verschiedenen Tätigkeitsbereichen (Forschung im Ingenieurwesen, Planung, Bauleitung, Bauaufsicht oder

³⁷ In Estland beispielsweise ist für bestimmte Arten der Ausübung dieser Berufstätigkeiten eine Bescheinigung der beruflichen Qualifikation erforderlich (d. h. eine von der Behörde für Qualifikationen ausgestellte Bescheinigung einer bestimmten Stufe).

Prüfungen von Bausachverständigen) etwa 80 mögliche Arten von Bescheinigungen. In **Polen** werden die Planung und die eigentliche Bautätigkeit in Abhängigkeit von der Qualifikation entweder von zwei verschiedenen Arten von Ingenieuren oder vom selben Ingenieur ausgeführt. Außerdem können Bauingenieure je nach Qualifikation Planungs- und Bautätigkeiten mit voller oder mit eingeschränkter Befugnis ausüben.

Diese Abweichungen in der Organisation des Berufs spiegeln sich auch bei den ihm vorbehaltenen Tätigkeiten wider, wo zwischen den verschiedenen Ländern ebenfalls Unterschiede bestehen. Die vorbehaltenen Tätigkeiten betreffen hauptsächlich Planung oder Bau. In **Italien, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien** und der **Tschechischen Republik** ist der Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten sehr weitreichend, wenngleich einige der Tätigkeiten auch von Angehörigen anderer Berufe ausgeübt werden dürfen. Speziell ist die Situation in **Malta**, wo nicht alle vorbehaltenen Tätigkeiten in einem einzigen Rechtsakt aufgeführt sind. Stattdessen finden sich in verschiedenen Rechtsakten Verweise auf den „*Periti*“, den einzigen Beruf mit der Erlaubnis, bestimmte Tätigkeiten auszuüben und die Verantwortung dafür zu übernehmen. In **Deutschland** ist lediglich die Einreichung von Planungsunterlagen eine vorbehaltene Tätigkeit.

Beschränkungen bei den Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse gibt es in **Deutschland, Malta, Österreich, der Slowakei, Spanien** und **Zypern**. Beispielsweise verlangen **Malta** und **Zypern**, dass sämtliche Anteile von Berufsangehörigen gehalten werden müssen; in **Deutschland, Österreich** und der **Slowakei** müssen dies mindestens 50 % sein.

In **Österreich** dürfen Ingenieurbüros ausschließlich Ingenieurleistungen erbringen, was ihre Möglichkeiten der gemeinsamen Ausübung mit anderen Berufen stark einschränkt.

In etwa 14 Mitgliedstaaten ist die Mitgliedschaft im Berufsverband erforderlich und in 16 Mitgliedstaaten ist eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben.

Was die grenzüberschreitende Mobilität angeht, könnte die Tatsache, dass einheitliche und zersplitterte Systeme nebeneinander bestehen, Hemmnisse für Bauingenieure schaffen, die von einem Land mit einem einheitlichen System in ein Land mit einem zersplitterten System wechseln. Ein Ingenieur aus einem Land beispielsweise, in dem Bauingenieure viele verschiedene Arbeiten in allen Branchen durchführen dürfen, hätte in Ländern wie **Lettland** oder **Rumänien** Schwierigkeiten herauszufinden, zu welchem Bereich des Bauingenieurwesens er vielleicht Zugang hat, und es könnte schwierig sein, wenn nicht gar unmöglich, ohne gravierende Ausgleichsmaßnahmen Zugang zu allen Bereichen zu erlangen.

Empfehlungen

Italien, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien und die **Tschechische Republik** sollten den weitreichenden Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten überdenken.

Malta sollte klarstellen, welche Tätigkeiten den „*Periti*“ vorbehalten sind.

Spanien sollte die Anforderungen für eine Zulassung durch den Berufsverband für bestimmte Projekte oder Arbeiten überprüfen.

Malta und **Zypern** müssen die Anforderung prüfen, dass sämtliche Anteile eines Unternehmens von Berufsangehörigen gehalten werden müssen.

Deutschland, Österreich und die **Slowakei** sollten die Verhältnismäßigkeit ihrer Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen.

Österreich sollte die Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten prüfen.

Mitgliedstaaten, in denen in nicht reglementierten Berufen die Bescheinigung der beruflichen Befähigung verpflichtend ist oder andere Kontrollmechanismen bestehen, insbesondere bei der Erbringung bestimmter Dienstleistungen, sollten die allgemeine Stimmigkeit und praktischen Auswirkungen dieses Modells prüfen, damit es nicht zu einem Hindernis für den Berufszugang wird.

Mitgliedstaaten mit einer zersplitterten Organisation des Berufs oder zahlreichen Anforderungen in Abhängigkeit von der konkreten Tätigkeit wie **Lettland** sollten die Auswirkungen ihres Systems auf die Freizügigkeit der Berufsangehörigen und die Rechtfertigung potenzieller Hindernisse bedenken.

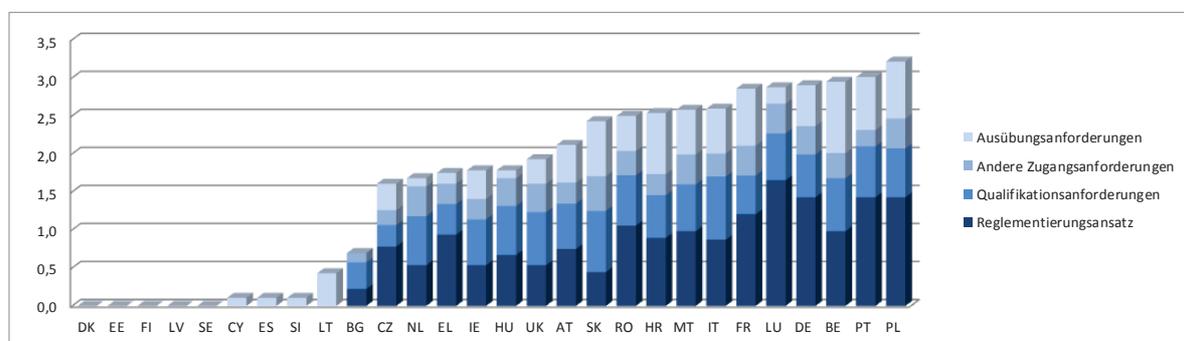
II.3. Buchprüfer/Steuerberater

Die Berufsgruppe der Buchprüfer und Steuerberater ist besonders breitgefächert (z. B. Buchprüfer, vereidigte Buchprüfer oder Steuerberater), und zwischen den Mitgliedstaaten bestehen deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Organisation der Berufe in diesem Bereich und die betreffenden Vorschriften. Ein oder mehrere Berufe in diesem Bereich sind in 19 Mitgliedstaaten reglementiert, entweder

- durch vorbehaltene Tätigkeiten und geschützte Berufsbezeichnungen (**Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien**);
- durch vorbehaltene Tätigkeiten (**Bulgarien, Kroatien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn**) oder
- nur durch geschützte Berufsbezeichnungen (**Griechenland, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich**).

Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise herrscht im Bereich der Buchprüfung starker Wettbewerb. Der Zugang zum Beruf ohne eine Berufsqualifikation ist zwar theoretisch möglich, doch Absolventen mit Berufsbezeichnung haben einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. In neun Mitgliedstaaten (**Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Slowenien, Spanien, Schweden und Zypern**) ist der Beruf als solcher nicht reglementiert. Die Mitgliedstaaten, in denen dieser Bereich reglementiert ist, rechtfertigen dies im Allgemeinen mit der wichtigen Rolle, die Steuerberater und ähnliche Berufe in allen Steuersystemen einnehmen, indem sie den Verbrauchern und Steuerzahlern dabei helfen, ihren steuerlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Grafik 4: Indikator der Regulierungsintensität – Buchprüfer/Steuerberater



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 4 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Buchprüfers oder Steuerberaters angeht, nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität. Nicht berücksichtigt ist dabei der Beruf des Abschlussprüfers, der in allen Mitgliedstaaten – gemäß der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen – reglementiert ist.

In einigen Mitgliedstaaten sind sowohl Steuerberatungs- als auch Buchprüfungstätigkeiten vorbehalten (häufig in Kombination mit Angehörigen anderer Berufe, z. B. in **Frankreich**³⁸, **Portugal**, **Rumänien** und der **Tschechischen Republik**). In **Bulgarien** und **Luxemburg** ist lediglich die Buchprüfung eine vorbehaltene Tätigkeit, d. h. Buchhaltung und Erstellung der konsolidierten Jahresabschlüsse, in **Deutschland** wiederum nur die Steuerberatung und Vertretung vor den Steuerbehörden. In **Rumänien** gibt es in diesem Bereich drei verschiedene reglementierte Berufe und in **Österreich** vier.

In **Italien** sind bestimmte, eher einfache Vorgänge der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung Buchprüfern vorbehalten, was für kleine Unternehmen eine zusätzliche Belastung mit sich bringt. **Kroatien** reformiert derzeit den Beruf des Steuerberaters und legt zahlreiche Tätigkeiten fest, die entweder exklusiv diesem Beruf vorbehalten sind oder einfache Aufgaben wie die Erstellung von Steuererklärungen für Bürger und kleine Unternehmen umfassen. In **Frankreich** ist die Buchprüfung zwar spezialisierten Buchprüfern vorbehalten, doch ein nationales Gericht entschied kürzlich, dass die elektronische Erfassung von Buchungsvorgängen, bevor diese letztlich genehmigt werden, nicht unter die vorbehaltenen Tätigkeiten fällt. Dieses Urteil ist allerdings nicht vollständig umgesetzt.

Die Anforderungen an die Qualifikation unterscheiden sich ebenfalls erheblich je nach Mitgliedstaat. Die Gesamtdauer der Ausbildung reicht von 3 Jahren (**Griechenland**, **Tschechische Republik**) bis zu 8 Jahren (**Frankreich**, **Rumänien**).

Der Datenbank der reglementierten Berufe zufolge wird in **Belgien**, **Deutschland**, **Irland**, **Malta**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, der **Slowakei** und **Ungarn** ständige berufliche Weiterbildung verlangt.

Die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder Eintragung in einem Berufsregister ist in 15 Mitgliedstaaten verpflichtend, z. B. in **Deutschland**, **Frankreich**, **Griechenland**, **Italien** und **Luxemburg**.

In 14 Mitgliedstaaten ist eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben: in **Belgien**, **Deutschland**, **Frankreich**, **Irland**, **Italien**, **Kroatien**, **Malta**, **Österreich**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, der **Slowakei**, der **Tschechischen Republik** und dem **Vereinigten Königreich**.

In vielen Fällen sind die Unvereinbarkeitsregelungen und multidisziplinären Einschränkungen, die Buchprüfer und Steuerberater betreffen, in den Vorschriften für andere Berufe – z. B. Rechtsanwälte und Abschlussprüfer – zu finden.

In einigen Mitgliedstaaten – z. B. **Deutschland** und **Frankreich** – bestehen Verbote der gemeinsamen Ausübung bestimmter Tätigkeiten. Eine Zusammenarbeit ist dann nur mit einer begrenzten Zahl von Berufen gestattet, beispielsweise in den Bereichen der Rechtsberufe und der Buchprüfung. In **Belgien** gibt es dem Anschein nach strenge Unvereinbarkeitsregelungen,

³⁸ In Frankreich ist die Steuerberatung in komplexen Angelegenheiten Rechtsanwälten vorbehalten, doch auch spezialisierte Buchprüfer können unter Umständen ihren Kunden Steuerberatung erteilen. Ebenso gilt dies für Abschlussprüfer und Notare, sofern es in Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten steht.

die multidisziplinäre Betätigungen und die gleichzeitige Ausübung einer anderen Wirtschaftstätigkeit für Angehörige von Buchprüfungsberufen verbieten.

Mehrere Mitgliedstaaten (**Deutschland, Portugal und Rumänien**) haben darüber hinaus Anforderungen an die Rechtsform und die Beteiligungsverhältnisse. Während in **Deutschland** Steuerberatungsgesellschaften unter bestimmten Bedingungen mit der Steuerberatung zusammenhängende Tätigkeiten ausüben dürfen, herrscht mangelnde Rechtssicherheit hinsichtlich der Bedingungen, unter denen Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, rechtmäßig vorübergehend oder gelegentlich Dienstleistungen erbringen dürfen. In **Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien** und der **Slowakei** müssen mindestens 50 % der Anteile von Berufsangehörigen gehalten werden.

Weitere vorkommende Zulassungsanforderungen sind ein einwandfreier Leumund und der Nachweis, dass bisher keine Insolvenz vorliegt, sowie die Pflicht eines Wohnsitzes im nationalen Hoheitsgebiet (**Kroatien**). Einschränkungen, die einen Wohnsitz im nationalen Hoheitsgebiet verlangen, stellen einen Verstoß gegen Unionsrecht dar.

Empfehlungen

Alle Mitgliedstaaten, die Berufe in dieser Branche reglementieren, sollten überdenken, ob einfache Aufgaben wie die Lohn- und Gehaltsbuchhaltung oder die Erstellung von Steuererklärungen hochqualifizierten Fachkräften vorbehalten sein müssen.

Kroatien sollte i) die Verhältnismäßigkeit des erweiterten Umfangs der Tätigkeiten, die im Rahmen der bevorstehenden Reform Steuerberatern vorbehalten sein sollen, überprüfen – insbesondere die Frage, ob ihnen Tätigkeiten wie die Erstellung von Steuererklärungen vorbehalten sein müssen; ii) die Möglichkeit prüfen, ob die Steuerberatungstätigkeit im Einklang mit der Rechtssache C-451/03 mit anderen verwandten Berufen geteilt werden kann.

Kroatien muss die Einschränkungen, die einen Wohnsitz im nationalen Hoheitsgebiet verlangen, aufheben.

Außerdem muss **Kroatien** im Ausland erlangte Berufsqualifikationen im Einklang mit der Richtlinie über Berufsqualifikationen vollständig berücksichtigen.

Italien und **Rumänien** sollten die Kohärenz bei den vorbehaltenen Tätigkeiten und die Aufteilung zwischen den vielen reglementierten Berufen in dieser Branche prüfen. Vor allem **Italien** sollte bei der Festlegung von Tätigkeiten, die Berufsangehörigen vorbehalten sind, die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-79/01 vollständig berücksichtigen, insbesondere was Vorgänge der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung betrifft.

Frankreich sollte im Einklang mit der nationalen Rechtsprechung und der Rechtssache C-79/01 den Umfang der Tätigkeiten, die spezialisierten Buchprüfern vorbehalten sind, klar festlegen, insbesondere was Aufgaben wie die elektronische Erfassung von Buchungsvorgängen angeht.

Belgien sollte die Unvereinbarkeitsregelungen, die Angehörigen von Buchprüfungsberufen aller Art die gleichzeitige Ausübung einer anderen Wirtschaftstätigkeit verbieten, überprüfen, besonders für die Berufe, bei denen Interessenkonflikte auf Einzelfallbasis vermieden werden könnten.

Deutschland sollte infolge des Urteils in der Rechtssache C-342/14 entsprechende Maßnahmen gewährleisten, die für Transparenz und Rechtssicherheit sorgen, insbesondere

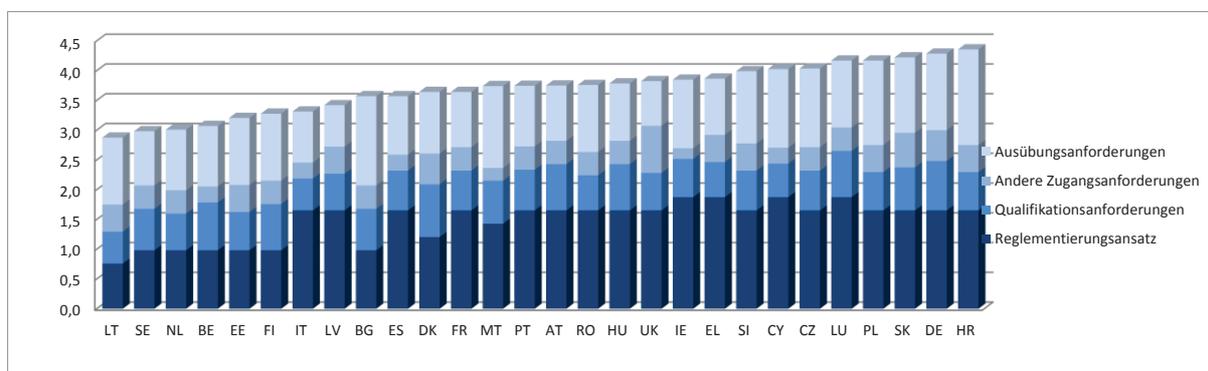
was die Erbringung von Steuerberatungsdienstleistungen durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen anbelangt.

Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien und die **Slowakei** sollten die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen.

II.4. Rechtsanwälte

Die nationalen Reglementierungsansätze in Bezug auf Rechtsanwälte gestalten sich in den Mitgliedstaaten insofern überwiegend einheitlich als der Beruf in allen Mitgliedstaaten unter Rückgriff auf vorbehaltene Tätigkeiten und geschützte Berufsbezeichnungen reglementiert wird.³⁹

Grafik 5: Indikator der Regulierungsintensität – Rechtsanwälte



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 5 zeigt nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Rechtsanwalts angeht.

Angesichts der verschiedenen, im Rahmen des Berufes ausgeübten Tätigkeiten, z. B. Vertretung vor Gericht, Rechtsberatung und Ausarbeitung von Rechtstexten verfolgen die Mitgliedstaaten verschiedene Ansätze in Bezug auf den Umfang der den Rechtsanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten.

In allen Mitgliedstaaten sind Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Vertretung von Mandanten vor Justizbehörden Rechtsanwälten vorbehalten, allerdings kann die genaue Umsetzung unterschiedlich ausfallen (die Tätigkeit wird in manchen Fällen gleichzeitig anderen Rechtsberufen zugeordnet). So werden beispielsweise in **Spanien** zwei Berufe in diesem Bereich reglementiert, und zwar die Berufe *abogado* und *procurador*. Bestimmte Tätigkeiten, wie technische Vertretung oder Übermittlung von Dokumenten an Gerichte, sind jedoch dem letztgenannten Beruf vorbehalten, obwohl die *abogados* für die Ausübung dieser Tätigkeiten genauso qualifiziert sind und ähnlichen Berufs- und Standesregeln unterliegen. Im **Vereinigten Königreich** gelten in England und Wales, Nordirland und Schottland jeweils

³⁹ Aufgrund der ähnlichen Ansätze bei der Reglementierung des Berufs, insbesondere durch den Schutz von Berufsbezeichnungen, können Rechtsanwälte die Vorteile zweier themenspezifischer Richtlinien nutzen, und zwar die Möglichkeit, Dienstleistungen vorübergehend oder gelegentlich unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zu erbringen (Richtlinie 77/249/EWG) oder die Möglichkeit, sich in einem anderen Mitgliedstaat dauerhaft unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung niederzulassen (Richtlinie 98/5/EG). In diesen beiden Richtlinien werden die grundsätzlich diesem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten zwar nicht definiert, jedoch wird auf „Tätigkeiten von Rechtsanwälten“ verwiesen, beispielsweise Vertretung von Mandanten in Rechtsverfahren oder vor Behörden sowie Rechtsberatung.

spezifische Regelungen für die Berufe eines *solicitor* und *barrister* oder *advocate*, wobei diesen beiden Kategorien eine große Bandbreite von Tätigkeiten vorbehalten wird, beispielsweise das Recht, vor Gericht aufzutreten, Durchführung von Gerichtsverfahren, vorbehaltene Tätigkeiten im Zusammenhang mit Urkunden, Tätigkeiten im Rahmen von Nachlassverfahren, notarielle Tätigkeiten und die Befugnis zur Abnahme von Eiden.

Die Rechtsberatung ist in mehreren Mitgliedstaaten Rechtsanwälten vorbehalten, so in **Deutschland, Frankreich, Polen, Portugal, Rumänien**, in der **Slowakei** und in **Ungarn**. In diesem Zusammenhang könnte es in Bereichen wie der Online-Bereitstellung von Rechtsberatungsdienstleistungen und der digitalen Automatisierung von Rechtstexten durch Nichtjuristen zu Problemen führen, dass nicht hinreichend deutlich beschrieben ist, was genau die vorbehaltene Tätigkeit der „Rechtsberatung“ umfasst. Aufgrund der technologischen Entwicklungen wurde zwar die zwischen Rechtsanwälten und Verbrauchern bestehende Asymmetrie des Wissens in gewissem Umfang verringert, da juristische Informationen wie Rechtstexte und Rechtsprechung allgemein im Internet verfügbar sind, trotzdem wird in **Bulgarien** in einem Gesetzentwurf aus dem Jahr 2015 vorgeschlagen, Rechtsberatung und Vertretung vor einer Reihe von Verwaltungsbehörden Rechtsanwälten vorzubehalten.

Angesichts der besonderen Funktion von Rechtsberufen gehören die Regelungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu und der Ausübung von diesen Berufen zu den am strengsten gefassten Regelungen im Bereich der Unternehmensdienstleistungen. Was die Berufsqualifikationen anbelangt, so wird in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Hochschulausbildung verlangt (mit einem obligatorischen Abschluss in Rechtswissenschaften), gefolgt von verpflichtenden Praktika und/oder zusätzlicher Berufserfahrung sowie einer Zugangsprüfung für den Anwaltsberuf. Die Gesamtdauer der Ausbildung liegt zwischen drei (**Irland**) und neun Jahren (**Slowenien**). Allerdings hat es den Anschein, dass in manchen Mitgliedstaaten (**Griechenland, Italien**) die im Ausland erworbene Ausbildung und Berufserfahrung bei der Gewährung des Zugangs zur Tätigkeit des Rechtsanwaltsanwärters nicht in gebührendem Maße berücksichtigt werden.⁴⁰ Kürzlich hat **Spanien** neue Regelungen zur Berufsqualifikation von Rechtsanwälten eingeführt, jedoch bleibt die Situation unklar in Bezug auf die Zulassung von Universitätsabsolventen, die mit ihrem Studium vor dem Inkrafttreten der Reform angefangen hatten.

In bestimmten Mitgliedstaaten werden zusätzliche Anforderungen (z. B. weitere Berufserfahrung) hinsichtlich der Berufsqualifikation für die Ausübung des Berufes vor den Obersten Gerichten festgelegt (**Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich** und **Griechenland**). In einigen dieser Länder, beispielsweise in **Belgien, Deutschland** und **Frankreich**, unterliegen Rechtsanwälte, die vor Obersten Gerichtshöfen praktizieren, zusätzlichen Zulassungsanforderungen und die Zugangsbedingungen für Rechtsanwälte aus anderen Mitgliedstaaten, die unter Verwendung der ursprünglichen Berufsbezeichnung praktizieren, bleiben vage.

Verpflichtende Anforderungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung sind in den meisten Mitgliedstaaten vorgesehen, mit Ausnahme **Griechenlands, Maltas, der Slowakei, Sloweniens, Spaniens** und der **Tschechischen Republik**, wo dies auf freiwilliger Basis geschieht. Trotz umfangreicher Rechtsprechung zur Anerkennung von

⁴⁰ Siehe Rechtssache C-313/01 *Morgenbesser*, in der die Zulassung zur Tätigkeit des Rechtsanwaltsanwärters in einem beliebigen Mitgliedstaat für Inhaber eines Diploms der Rechtswissenschaft im Anschluss an eine Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikationen zugelassen wird.

Berufsqualifikationen⁴¹ scheint die gegenseitige Anerkennung der grenzübergreifenden ständigen beruflichen Weiterbildung weiterhin mit Problemen behaftet zu sein, insbesondere für Rechtsanwälte, die die ihnen im Rahmen der beiden Richtlinien über den Rechtsanwaltsberuf gewährten Rechte nutzen möchten.

Alle Mitgliedstaaten schreiben eine verpflichtende Registrierung bei einem Berufsverband oder in einem Berufsregister vor. In diesem Zusammenhang sind in manchen Ländern, wie beispielsweise in **Irland** und im **Vereinigten Königreich**, neue Entwicklungen zu beobachten, die zu einer Absonderung der rechtlichen Regulierungsbehörden von den Vertretungsgremien führen.

In den meisten Mitgliedstaaten werden strenge Unvereinbarkeitsregelungen und multidisziplinäre Einschränkungen⁴² sowie Anforderungen hinsichtlich der Rechtsform und Beteiligungen vorgeschrieben. Diese Anforderungen müssen unter Berücksichtigung des Umfangs der vorbehaltenen Tätigkeiten geprüft werden. Solche Einschränkungen mögen zwar bei Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Vertretung vor Gericht berechtigt sein, ihre kumulative Wirkung kommt jedoch stärker zur Geltung, wenn andere Tätigkeiten ebenfalls Rechtsanwälten vorbehalten sind.

In dieser Hinsicht verfügen alle Mitgliedstaaten entweder über eine allgemeine Regelung zur Vermeidung von Interessenskonflikten oder über detaillierte Unvereinbarkeitsregelungen, in deren Rahmen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten wie Handel oder abhängige Beschäftigung mit Ausnahme explizit zugelassener Tätigkeiten (z. B. Unterricht oder Forschung) verboten werden. So ist es beispielsweise in **Italien** Rechtsanwälten nicht möglich, gleichzeitig den Beruf eines Patentanwalts auszuüben, obwohl diese beiden Berufe ähnlichen Berufs- und Standesregeln unterliegen und ähnliche Tätigkeiten umfassen.

Die Bandbreite multidisziplinärer Einschränkungen reicht von einem totalen Verbot (**Bulgarien**, die **Tschechische Republik**) bis zur Zulassung bestimmter multidisziplinärer Tätigkeiten bei einer begrenzten Zahl von Berufen (**Deutschland**, **Frankreich** und die **Niederlande**). In **Estland** dürfen Rechtsanwälte an der Leitung eines Unternehmens beteiligt sein, wenn eine solche Beteiligung mit den beruflichen Tätigkeiten eines *advokaat* kompatibel ist und die Unabhängigkeit des Rechtsanwalts nicht beeinträchtigt.

In einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten ist die Beteiligung von Nichtjuristen an Anwaltskanzleien zulässig.⁴³ Im **Vereinigten Königreich** (genauer gesagt in England und Wales) wurde für den Beruf eines *solicitor* die Möglichkeit der Beteiligung an alternativen Geschäftsstrukturen (alternative business structures – ABS) eingeführt, wobei Nichtjuristen als Eigentümer und multidisziplinäre Tätigkeiten zugelassen werden. Die Beteiligung von Nichtjuristen als Eigentümer von Unternehmen ist auch in **Spanien** (bis zu 25 %) und in einem gewissen Umfang in **Dänemark** möglich. In **Deutschland** müssen über 50 % der Unternehmensanteile im Besitz von Rechtsanwälten sein (nur andere Angehörige von Rechtsberufen und Berufen des Buchprüfungsgewerbes dürfen Anteile erwerben). Im Februar 2016 urteilte das deutsche Bundesverfassungsgericht, das Verbot der Partnerschaftsgesellschaft von Rechtsanwälten mit Ärzten und Apothekern sei

⁴¹ Rechtssache C-340/89 *Vlassopoulou*.

⁴² Siehe Rechtssache C-309/99 *Wouters*.

⁴³ In diesem Zusammenhang verfügen die Mitgliedstaaten gemäß Richtlinie 98/5/EG über die Möglichkeit, bestimmte Einschränkungen bezüglich der Form einer Gesellschaft oder bezüglich der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse von Anwaltskanzleien nach Einzelfallprüfung festzulegen, jedoch nur in einem Umfang, der berechtigt und notwendig ist, sowie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Ziel steht. Dies bedeutet, dass entsprechende Anforderungen im Zusammenhang mit Artikel 59 der Richtlinie über Berufsqualifikationen zu interpretieren sind, die alle reglementierten Berufe abdeckt.

verfassungswidrig. In **Finnland** müssen zwar die Anteile von Kapitalgesellschaften im Besitz von *advocates* sein, die Rechtsanwaltskammer kann jedoch in spezifischen Fällen Ausnahmen gewähren. Gewöhnliche Partnerschaften sind in der Regel zugelassen und in vielen Mitgliedstaaten ist die Ausübung des Berufs auch in Form einer Berufsgesellschaft möglich. In einer Reihe von Ländern ist es zulässig für Rechtsanwälte, die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft anzunehmen, so zum Beispiel in **Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich** und **Zypern**.

Eine Berufshaftpflichtversicherung ist in allen Mitgliedstaaten obligatorisch, mit Ausnahme von **Griechenland** und **Lettland**, wo dies auf freiwilliger Basis geschieht. In vielen Fällen umfasst diese Verpflichtung alle mit der Ausübung des Berufs verbundenen Tätigkeiten, einschließlich der in einem anderen Mitgliedstaat erbrachten grenzübergreifenden Dienstleistungen. Somit kann eine Versicherung das gesamte Gebiet der EU auf der Grundlage einer einzigen Prämie (z. B. **Frankreich, Spanien**) abdecken und damit die Mobilität von Fachkräften fördern. Darüber hinaus bestehen Unterschiede in Bezug auf die Mindestversicherungsdeckung und die damit zusammenhängenden Gebühren. Beispielsweise sind die Gebühren im **Vereinigten Königreich** viel höher als in anderen Mitgliedstaaten, bedingt durch den großen Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten und die Besonderheit des Marktes im Vereinigten Königreich.⁴⁴

Abgesehen von den weiter oben angeführten Anforderungen verlangen die meisten Mitgliedstaaten eine EU-Staatsbürgerschaft, einen Strafregisterauszug ohne Eintragungen und das Ablegen eines Eides, die Berufs- und Standesregeln zu befolgen. Im Falle von **Slowenien** bleibt angesichts der Anforderung der slowenischen Staatsbürgerschaft unklar, ob EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die ihre Qualifikation in Slowenien erworben haben, die Ausübung ihres Berufs unter der slowenischen Berufsbezeichnung erlaubt ist. In **Zypern** gilt für die Ausübung des Berufs ein Wohnsitzerfordernis, das dem Anschein nach einen Verstoß gegen Unionsrecht darstellt und die Wirksamkeit der Richtlinien über den Anwaltsberuf untergräbt.⁴⁵ In **Italien** wurde kürzlich die Anforderung eingeführt, mindestens fünf Fälle jährlich als Nachweis für die Einhaltung der allgemeinen Anforderung der kontinuierlichen und regelmäßigen Ausübung des Berufs vorzuweisen. In **Kroatien** wird einem Rechtsanwalt, der länger als sechs Monate lang seinen Beruf nicht ausübt, das Recht zur Ausübung des Berufs entzogen. Dies ist besonders für diejenigen Rechtsanwälte problematisch, die Dienstleistungen im Ausland anbieten oder erbringen möchten.

Empfehlungen

Alle Mitgliedstaaten, die Dienstleistungen der Rechtsberatung reglementieren, sollten den Umfang der vorbehaltenen Tätigkeit präzisieren, damit die Bereitstellung von Dienstleistungen der Rechtsberatung durch Rechtsanwälte und andere Dienstleister, insbesondere für Online-Dienste, erleichtert wird.

Alle Mitgliedstaaten sollten die Anforderungen hinsichtlich der Rechtsform und Beteiligungen, Unvereinbarkeitsregelungen und multidisziplinärer Einschränkungen prüfen.

⁴⁴ Die restriktive Charakter dieser Anforderung wurde in der Studie zur Evaluierung des Rechtsrahmens für die Freizügigkeit von Rechtsanwälten hervorgehoben, siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

⁴⁵ Nach ständiger Rechtsprechung wird es den Rechtsanwälten mit Hilfe der modernen Transport- und Telekommunikationsmittel ermöglicht, den notwendigen Kontakt mit Mandanten und Justizbehörden aufrechtzuerhalten. Das verfolgte Ziel kann erreicht werden, indem Rechtsanwälten Verpflichtungen auferlegt werden, die die Ausübung ihrer Tätigkeiten in einem geringeren Umfang einschränken. So könnte einem Anwalt, der seine Dienste anbietet, auferlegt werden, eine Dienstadresse bei einer lokalen Anwaltskanzlei einzurichten, bei der Notifizierungen der betreffenden Justizbehörde ordnungsgemäß zugestellt werden können.

Dabei ist insbesondere die Verhältnismäßigkeit dieser Einschränkungen in Relation zu den Grundprinzipien, wie die Unabhängigkeit des Berufes, sowie zu den entsprechenden Aufsichtsmechanismen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten die kumulativen Auswirkungen solcher Anforderungen in denjenigen Fällen berücksichtigt werden, in denen ihre Wirkung bei einem großen Umfang vorbehaltener Tätigkeiten (z. B. wenn Rechtsberatung Bestandteil der vorbehaltenen Tätigkeiten ist) verstärkt zur Geltung kommt.

Zypern sollte die Wohnsitzerfordernis-Regelung prüfen, soweit sie auf EU-Staatsbürgerinnen und -Staatsbürger anwendbar ist, die Zugang zu dem Beruf in Zypern anstreben; **Slowenien** sollte hingegen das Staatsangehörigkeitserfordernis für EU-Bürgerinnen und -Bürger, die ihre Qualifikation in Slowenien erworben haben, abschaffen.

Bulgarien sollte im Rahmen des neuen Gesetzesentwurfes die Notwendigkeit überprüfen, Rechtsberatung und Vertretung von Bürgern vor den Verwaltungsbehörden Rechtsanwälten vorzubehalten.

Italien sollte die Anforderungen zur Einschränkung der Berufsausübung präzisieren, beispielsweise den großen Umfang der Unvereinbarkeitsregelung, insbesondere für Berufe mit ähnlichen Berufs- und Standesregeln wie z. B. Patentvertreter. Die Berechtigung und Verhältnismäßigkeit der kürzlich eingeführten Anforderung, mindestens fünf Fälle pro Jahr nachweisen zu müssen, sollte überprüft werden.

Kroatien sollte die Regelung überprüfen, nach der einem Rechtsanwalt, der länger als sechs Monate lang seinen Beruf nicht ausübt, das Recht zur Ausübung des Berufs entzogen wird.

Belgien, Deutschland und Frankreich sollten für mehr Transparenz sorgen und die Verhältnismäßigkeit der Zugangsregelungen für Rechtsanwälte überprüfen, die vor ihren jeweiligen Obersten Gerichtshöfen praktizieren möchten, und insbesondere die für europäische Rechtsanwälte geltenden Regelungen präzisieren.

Deutschland sollte die Notwendigkeit überprüfen, die Altersbeschränkungen für die Ausübung des Berufes vor dem *Bundesgerichtshof* aufrechtzuerhalten, insbesondere im Vergleich zu Maßnahmen, die für die Verwirklichung der angestrebten Ziele geeigneter erscheinen, beispielsweise in Bezug auf die Berufserfahrung.

Spanien sollte den Umfang der den *procuradores* vorbehaltenen Tätigkeiten überprüfen, und insbesondere prüfen, ob bestimmte Tätigkeiten wie technische Vertretung oder die Übermittlung von Dokumenten an Gerichte als mit den *abogados* geteilt vorbehaltene Tätigkeiten geregelt werden können. Spanien sollte darüber hinaus eindeutige Richtlinien und Anweisungen hinsichtlich der Zulassung von Rechtsanwälten nach dem Inkrafttreten des neuen Qualifikationssystems ausgeben.

Das **Vereinigte Königreich** sollte die Möglichkeiten prüfen, einen flexibleren Ansatz im Hinblick auf die Verpflichtung zu einer Berufshaftpflichtversicherung zu verfolgen, damit die finanzielle Belastung für die Berufsangehörigen verringert werden kann.

Griechenland und Italien sollten sicherstellen, dass die im Ausland erworbene Ausbildung und Berufserfahrung in gebührendem Maße berücksichtigt werden, damit Rechtsanwälte in Übereinstimmung mit den Feststellungen in der Rechtssache C-313/01 die Zulassung zur Tätigkeit des Rechtsanwaltsanwärters erlangen können.

II.5. Patent- und Markenanwälte

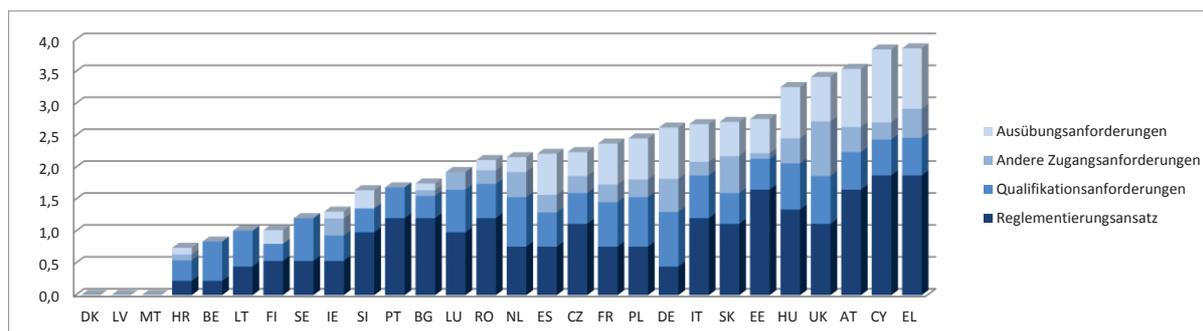
Der Beruf eines Patent- bzw. Markenanwalts⁴⁶ als solcher ist in 22 Mitgliedstaaten reglementiert, in zwei weiteren sind die einschlägigen Tätigkeiten ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten. In den meisten Ländern ist sowohl erfolgt die Reglementierung des Berufs sowohl über vorbehaltene Tätigkeiten als auch als geschützte Berufsbezeichnung (**Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien** und das **Vereinigte Königreich**). In einigen Ländern ist lediglich die Berufsbezeichnung geschützt (**Finnland, Irland** und **Schweden**), wohingegen in sieben Ländern der Beruf über vorbehaltene Tätigkeiten reglementiert ist (**Belgien, Deutschland, Kroatien, Litauen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn**)⁴⁷. In **Griechenland** und **Zypern** sind die einschlägigen Tätigkeiten ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten.

Die Mitgliedstaaten begründen die Reglementierung des Berufs wie folgt: a) mit dem Schutz der Verbraucher und Dienstleistungsempfänger (d. h. der Rechtsinhaber) sowie b) mit der Integrität der diesbezüglichen Schutzmechanismen und Rechtssysteme. Die Mitgliedstaaten führen somit als Begründung für die Reglementierung die Tatsache an, dass Patent- bzw. Markenanwälte mit hochkomplexen Vorschriften über geistiges Eigentum und technischen Aspekten von Innovationen zu arbeiten haben, und dass eine unsachgemäße Handhabung der Stellung ihrer Klienten sowie dem Umgang mit dem Schutz des geistigen Eigentums in ihrem Land im Allgemeinen schaden könnte.

⁴⁶ In einigen Mitgliedstaaten ist die Bezeichnung Patentanwalt üblich (z. B. in Österreich und Deutschland), während in anderen Mitgliedstaaten von Patentvertretern gesprochen wird.

⁴⁷ Dabei ist auf den Titel des Europäischen Patentanwalts auf der Grundlage des von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Europäischen Patentübereinkommens hinzuweisen. Die betreffenden Personen dürfen diesen Titel verwenden, wenn sie als Vertreter vor dem Europäischen Patentamt auftreten. Diese Qualifikation befähigt jedoch nicht zur Ausübung des Berufs eines Patentanwalts in den Unterzeichnerstaaten, in denen der Beruf reglementiert ist.

Grafik 6: Indikator der Regulierungsintensität – Patent- und Markenanwälte



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 6 zeigt nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität die Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschränkungen des Zugangs zum Beruf und der Ausübung des Berufs eines Patent- bzw. Markenanwalts.

Der Umfang des Vorbehalts von Tätigkeiten ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten (**Bulgarien, Estland, Litauen, Luxemburg, Slowenien, Ungarn** und dem **Vereinigten Königreich**) sind die Beratung und die Vertretung vor dem Patentamt und anderen Verwaltungsbehörden ausschließlich Patent- bzw. Markenanwälten vorbehalten. Diese Einschränkung gilt in **Litauen** nur für Ausländer, die keinen ständigen Wohnsitz (oder Sitz als juristische Person) in einem EU-Mitgliedstaat haben, und in **Spanien** nur für die Vertretung von Nicht-EU-Bürgern. In **Polen** sind die Tätigkeiten der Beratung sowie der Vertretung vor dem Patentamt und vor Verwaltungsgerichten in Bezug auf gewerbliches Schutzrecht (ausgenommen Marken) ausschließlich Patentanwälten vorbehalten.

Die Vertretung vor Gericht in Fragen des geistigen Eigentums ist in **Deutschland** und **Ungarn** ausschließlich Patentanwälten vorbehalten. In einigen Ländern darf diese Tätigkeit auch von Angehörigen anderer Berufsstände, z. B. Rechtsanwälten, Notaren oder Rechtsberatern, übernommen werden (**Bulgarien, Estland, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei** und **Tschechische Republik**). In anderen Mitgliedstaaten ist die Tätigkeit der Vertretung bei Gericht im Allgemeinen, einschließlich in Fragen des geistigen Eigentums, Rechtsanwälten oder anderen Rechtspraktikern, nicht jedoch Patentanwälten, vorbehalten (z. B. **Belgien, Frankreich, Portugal, Rumänien, Slowenien** und **Spanien**).

Die Ausarbeitung von Verfahrensunterlagen zu Fragen des geistigen Eigentums ist in einigen Mitgliedstaaten (**Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik**) Patentanwälten und anderen Rechtspraktikern vorbehalten. In **Ungarn** dürfen dies jedoch ausschließlich Patentanwälte.

Außerdem ist in **Ungarn** das Recht zur Durchführung von Nachforschungen oder die Beratung im Zusammenhang mit gewerblichen Schutzrechten ausschließlich Patentanwälten vorbehalten.

In manchen Ländern, in denen der Beruf des Patent- bzw. Markenanwalts an sich nicht reglementiert ist, d. h. in **Griechenland** und **Zypern**, sind die damit verbundenen Tätigkeiten dennoch Rechtsanwälten vorbehalten.

Die Anforderungen an die Qualifikation unterscheiden sich ebenfalls erheblich je nach Mitgliedstaat. Während in allen Mitgliedstaaten eine drei- bis fünfjährige Hochschulausbildung erforderlich ist, ist in einigen Mitgliedstaaten, nämlich **Irland, Kroatien, Österreich** und **Ungarn**, ein fachbezogenes (technisches oder naturwissenschaftliches) Studium Voraussetzung. Im **Vereinigten Königreich** ist eine

Fachausbildung in Patent- und Markenrecht erforderlich, und die Registrierungsstelle erkennt nur sehr wenige Ausbildungen an.

In den meisten Mitgliedstaaten wird einschlägige Berufserfahrung gefordert, die Dauer liegt zwischen zwei Jahren (**Bulgarien**), fünf Jahren (**Kroatien, Litauen**) und bis zu 7,5 Jahren (**Österreich**). Ein Praktikum unter der Aufsicht eines Patentanwalts ist in einigen Mitgliedstaaten Voraussetzung (**Belgien, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Ungarn** und im **Vereinigten Königreich**). In den meisten Mitgliedstaaten muss eine Prüfung abgelegt werden.

Somit variiert die Dauer der erforderlichen Ausbildung zwischen drei Jahren in **Portugal** (wo weder ein Praktikum noch Berufserfahrung erforderlich ist), sieben Jahren (**Deutschland**) und bis zu 12,5 Jahren (**Österreich**). Das ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Tätigkeiten beispielsweise auch von Rechtsanwälten ausgeführt werden können, ohne dass sie auf das Recht des geistigen Eigentums spezialisiert sein müssen.

In zwölf Mitgliedstaaten ist eine Berufsversicherung Pflicht, in manchen (z. B. dem **Vereinigten Königreich**) ist die Gewährung der Versicherung bestimmten Bedingungen unterworfen.

In einigen Mitgliedstaaten gelten Vorschriften für die Rechtsform der Gesellschaft und Anforderungen an Beteiligungen. So muss in **Österreich** eine Patentanwaltskanzlei zu 100 % Eigentum von Patentanwälten bzw. Markenanwälten sein. In anderen Ländern, wie zum Beispiel in **Rumänien**, kann entweder ein Unternehmen von Berufsangehörigen, bei dem 100 % der Beteiligungen von Patent- bzw. Markenanwälten gehalten werden, oder ein reguläres Unternehmen mit Beteiligungen von Nicht-Berufsangehörigen eingerichtet werden. In **Ungarn** sind sowohl reine Partnerschaften von Berufsangehörigen (100 % der Beteiligungen müssen von Patentanwälten gehalten werden) oder berufsbezogene Unternehmen, bei denen mindestens 75 % der Beteiligungen von Patentanwälten gehalten werden, reglementiert. In **Frankreich** gibt es keine Anforderungen an die Beteiligung, stattdessen muss die Entscheidungsbefugnis im Unternehmen bei Patent- bzw. Markenanwälten liegen. In **Griechenland** und **Zypern** müssen 100 % der Gesellschafter Rechtsanwälte sein. In **Deutschland** und **Polen** müssen mindestens 50 % der Beteiligungen von Angehörigen des Berufsstands gehalten werden.

In einigen Mitgliedstaaten ist die gleichzeitige Ausübung des Berufs eines Patentanwalts und eines weiteren Berufs grundsätzlich verboten (z. B. **Österreich** und **Ungarn**), während in anderen ausschließlich die parallele Ausübung von Rechts- oder Buchhaltungsberufen gestattet ist (**Estland, Deutschland**).

Bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen von Patent- und Markenanwälten wurde die Richtlinie 2013/55/EU⁴⁸ in einigen Mitgliedstaaten noch nicht in nationales Recht umgesetzt. So ist in **Deutschland** und dem **Vereinigten Königreich**, wo begrenzte Listen anerkannter Qualifikationen gelten, die Anerkennung der beruflichen Qualifikation von Patent- bzw. Markenanwälten aus einigen EU-Mitgliedstaaten nicht möglich.

In der **Slowakei** müssen Inhaber eines Abschlusses aus anderen EU-Mitgliedstaaten ein besonderes Anerkennungsverfahren durchlaufen, um Zugang zum (nicht reglementierten) Beruf eines Patentanwaltsgehilfen zu erlangen.

⁴⁸ Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“).

Empfehlungen

Die **Slowakei** sollte sicherstellen, dass das Anerkennungsverfahren für Inhaber ausländischer Abschlüsse, die Zugang zum Beruf des Patentanwaltsgehilfen erlangen möchten, den Bestimmungen des AEUV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Nichtdiskriminierung sowie der einschlägigen Rechtsprechung entspricht.

Deutschland und das **Vereinigte Königreich** sollten die Richtlinie 2013/55/EU sobald wie möglich in nationales Recht umsetzen und die Vereinbarkeit mit EU-Recht zu Patentanwälten sicherstellen.

Deutschland, Österreich und das **Vereinigte Königreich** sollten die mehrschichtigen Regulierungsmaßnahmen überdenken, insbesondere die Anforderung einer mehrjährigen Berufserfahrung oder Berufsausbildung zusätzlich zu grundlegenden Ausbildungsanforderungen, und versuchen, alternative Möglichkeiten zur Erlangung der Qualifikation anzubieten.

Estland, Kroatien, Litauen und **Schweden** sollten die Bedingung bezüglich früherer Berufserfahrung als Voraussetzung für den Zugang zum Beruf eines Patent- bzw. Markenanwalts überprüfen.

Das **Vereinigte Königreich** sollte die Versicherungsanforderungen prüfen, um sicherzustellen, dass sie keine übermäßigen Beschränkungen darstellen.

Estland, Österreich, Polen, Ungarn und das **Vereinigte Königreich** sollten den Umfang der Patent- bzw. Markenanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten prüfen. **Griechenland** und **Zypern** sollten die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen prüfen, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit gewerblichem Schutzrecht Rechtsanwälten vorbehalten.

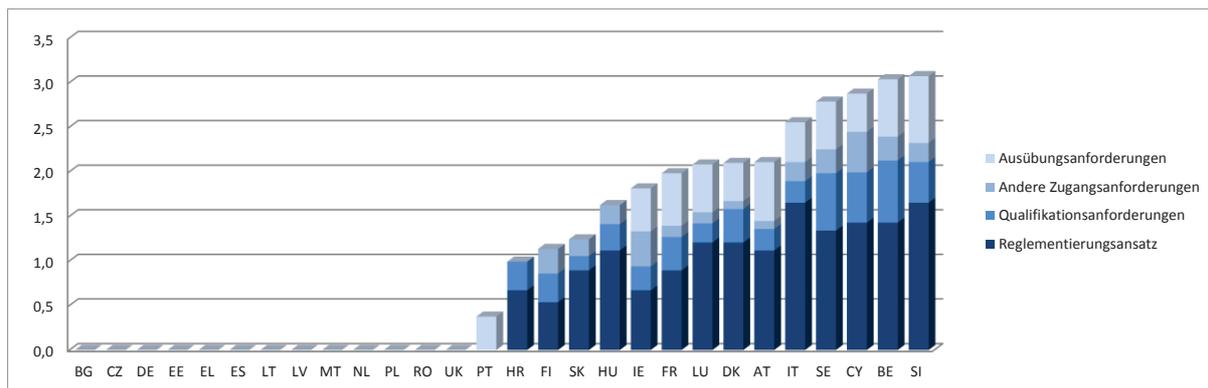
Österreich und **Ungarn** sollten die Verhältnismäßigkeit von Verboten einer gleichzeitigen Ausübung des Berufs eines Patent- bzw. Markenanwalts mit anderen Berufen prüfen.

Deutschland, Österreich, Polen und **Ungarn** sollten die Verhältnismäßigkeit ihrer Anforderungen für Beteiligungen prüfen.

II.6. Immobilienmakler

Bei den Reglementierungsansätzen für Immobilienmakler gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. In einigen Mitgliedstaaten ist der Beruf schon seit langer Zeit reglementiert (z. B. in **Österreich** seit 1973), in anderen wurde die Reglementierung erst vor Kurzem eingeführt (z. B. 2011 in **Irland**). Drei Länder scheinen eine Reglementierung des Zugangs zu diesem Beruf zu planen (**Deutschland**, die **Slowakei** und die **Tschechische Republik**). Die **Niederlande, Polen** und **Portugal** haben sich hingegen vor Kurzem für eine Aufhebung der Reglementierung entschieden.

Grafik 7: Indikator der Regulierungsintensität – Immobilienmakler



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 7 zeigt nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Immobilienmaklers angeht.

Der Beruf ist in 14 Mitgliedstaaten reglementiert: **Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Österreich, der Slowakei⁴⁹, Slowenien, Schweden, Ungarn, und Zypern**. In den meisten Ländern erfolgt die Reglementierung über vorbehaltene Tätigkeiten. In **Belgien, Dänemark, Finnland⁵⁰, Irland, Italien, Luxemburg, Slowenien und Zypern** erfolgt die Reglementierung über vorbehaltene Tätigkeiten als auch über eine geschützte Berufsbezeichnung. In **Spanien** gibt es regionale Reglementierungen der Tätigkeiten eines Immobilienmaklers.

In den meisten Ländern ähneln sich die Immobilienmaklern vorbehaltenen Tätigkeiten. Dabei handelt es sich vorwiegend um die Vermittlung zwischen Käufern und Verkäufern von Immobilieneigentum sowie die Beratung. In manchen Fällen übernehmen Immobilienmakler neben dem Vermitteln eines Kontakts zwischen den Beteiligten einer Transaktion und ihrer Beratung weitere, teilweise sehr komplexe Tätigkeiten. So beraten in nordischen Ländern lizenzierte Immobilienmakler im Rahmen ihrer Fachkenntnisse in rechtlichen Fragen (z. B. in **Schweden** helfen lizenzierte Immobilienmakler bei der Erstellung entsprechender Unterlagen oder beraten bezüglich der Klauseln eines Vertrags). In **Finnland** betreffen die meisten Transaktionen, an denen ein Immobilienmakler beteiligt ist, den Verkauf und Erwerb von Anteilen an einer Wohnungsbaugenossenschaft ohne gesonderte Beteiligung eines offiziellen Notars. In **Dänemark und Italien⁵¹** gehören zu diesen Tätigkeiten die Begutachtung und Bewertung von Immobilien, in **Österreich** ist Immobilienmaklern die Vertretung bei öffentlichen Behörden und Gerichten (sofern dies nicht Rechtsanwälten vorbehalten ist) sowie die Durchführung öffentlicher Versteigerungen von Eigentum vorbehalten. In **Belgien und Frankreich** sind Immobilienmakler als *syndic* an der Verwaltung von (Gemeinschafts-)Eigentum beteiligt.

In vielen Fällen stimmen die Tätigkeiten von Immobilienmaklern mit denen von Rechtsanwälten und/oder Notaren überein. Teilweise scheinen zumindest bestimmte

⁴⁹ Die Slowakei sieht diesen Beruf nicht als geschützt an, da lediglich Handelstätigkeiten reglementiert sind. Nähere Informationen enthält die dieser Mitteilung beigefügte Arbeitsunterlage der Dienststellen der Kommission.

⁵⁰ In Finnland ist nicht nur die Berufsbezeichnung geschützt, es ist auch gesetzlich vorgeschrieben, dass die verantwortlichen Manager und mindestens die Hälfte aller Mitarbeitenden in einer Agentur über die erforderlichen Qualifikationen verfügen.

⁵¹ In Lettland, Litauen und Ungarn ist die Begutachtung und Bewertung von Immobilien als eigenständiger Beruf reglementiert.

Immobilienmaklertätigkeiten ausschließlich qualifizierten Immobilienmaklern vorbehalten zu sein (**Irland, Luxemburg, Österreich, Schweden, Slowenien** und **Zypern**).

In den meisten Ländern wird eine zwei- bis dreijährige Ausbildung vorausgesetzt, zusätzlich kann ein Praktikum und/oder Berufserfahrung und/oder eine Prüfung erforderlich sein. Manche der strengeren Vorschriften sind darauf zurückzuführen, dass Immobilienmakler einige komplexere Aufgaben übernehmen (z. B. in **Dänemark, Österreich** und **Schweden**). Im Gegensatz dazu sind die Anforderungen an die Qualifikation in **Finnland, Italien, Kroatien** und **Ungarn** relativ gering. In **Ungarn** etwa dauert die Ausbildung nur sechs Monate, in **Finnland** muss lediglich eine Prüfung abgelegt werden, für die weder eine besondere Ausbildung noch Erfahrung vorausgesetzt wird. In **Italien** und **Kroatien** muss eine Prüfung abgelegt werden, an der jeder, der einen Hochschulabschluss erworben hat, teilnehmen darf, in **Italien** muss eine 80-stündige Fortbildung besucht werden.

In den meisten Fällen gibt es Alternativmöglichkeiten für die Erlangung der erforderlichen Qualifikationen. Lediglich in **Belgien, Finnland, Italien, Kroatien, Schweden** und **Zypern** scheint nur es einen einzigen Weg zum Erwerb einer Qualifikation als Immobilienmakler zu geben.

Sowohl in den Ländern mit einem relativ niedrigen Reglementierungsniveau als auch in jenen mit höheren Anforderungen gibt es zusätzliche Maßnahmen zur Sicherstellung des Verbraucherschutzes und zur Betrugsbekämpfung. In den meisten Ländern ist eine Registrierung bei Berufskörperschaften oder staatlichen Einrichtungen sowie eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben, in einigen müssen Berufsangehörige zusätzlich nachweisen, dass sie nicht vorbestraft sind und/oder ein Führungszeugnis vorlegen⁵² oder finanzielle Sicherheiten/Bankgarantien vorweisen⁵³. Verpflichtende Anforderungen zur ständigen beruflichen Weiterentwicklung sind in Bezug auf ihre Dauer vernachlässigbar und nur in fünf Ländern überhaupt vorhanden⁵⁴.

In manchen Ländern ist die Ausübung bestimmter nicht vereinbarerer Tätigkeiten untersagt. In einigen Fällen geht dieses allgemeine Verbot über Interessenkonflikte hinaus (z. B. **Italien** und **Schweden**). In **Italien** dürfen Immobilienmakler nicht für die öffentliche Hand (außer Teilzeit) arbeiten oder einer anderen Tätigkeit als Selbstständiger oder Unternehmer nachgehen. In **Slowenien** ist die Ausübung von Tätigkeiten eines Immobilienmaklers an die Staatsangehörigkeit gebunden⁵⁵.

In jenen Ländern, in denen der Beruf nicht reglementiert ist, werden die Verbraucherinteressen hingegen auf anderem Wege geschützt, etwa durch allgemeine Vorschriften zum Verbraucherschutz, Zivil- und Strafrecht sowie Berufs- und Standesregeln. Eine weitere Alternative zur Reglementierung bilden Systeme der Selbstreglementierung und freiwilligen Zertifizierung. Dies ist zum Beispiel in **Litauen, den Niederlanden, Polen, der Tschechischen Republik** und dem **Vereinigten Königreich** der Fall.

Empfehlungen

Irland, Luxemburg, Österreich, Schweden, Slowenien und **Zypern** sollten die Möglichkeit einer Öffnung der gegenwärtig ausschließlich Immobilienmaklern vorbehaltenen Tätigkeiten für andere Berufszweige in Erwägung ziehen.

⁵² Italien, Österreich, Slowenien und Ungarn.

⁵³ Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Österreich und Ungarn.

⁵⁴ Belgien, Frankreich, Irland, Schweden und Slowenien.

⁵⁵ Die gegenseitige Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen ist vorgesehen, doch diese Regeln scheinen nicht für Ausländer zu gelten, die ihre Qualifikation in Slowenien erworben haben.

Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Österreich, Schweden, die **Slowakei** und **Zypern** sollten prüfen, in welchem Ausmaß die Dauer verpflichtender Anforderungen an die Qualifikation in Bezug auf die von Immobilienmaklern übernommenen Aufgaben unverzichtbar ist und die Ziele der Reglementierung überprüfen.

Belgien, Finnland, Italien, Kroatien, Schweden und **Zypern** sollten die Möglichkeit anderer Zugangswege zu diesem Beruf in Betracht ziehen.

Belgien sollte die Notwendigkeit der Beschränkungen von Beteiligungen und Stimmrechten prüfen.

Slowenien sollte die Anforderung an die Staatsangehörigkeit für Immobilienmakler überdenken.

Als Teil der bevorstehenden Reform sollte die **Tschechische Republik** mehrschichtige Reglementierung vermeiden und im Einzelnen prüfen, ob der Verbraucherschutz durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden könnte, zum Beispiel durch die Einführung einer geschützten Berufsbezeichnung.

Deutschland sollte laufende Diskussionen verfolgen, um neue Vorschriften zu erlassen und jeglicher Änderung der bestehenden Vorschriften solide Beurteilungen der Verhältnismäßigkeit zugrunde legen.

Italien sollte die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verboten unvereinbarer Tätigkeiten prüfen.

Spanien sollte bestehende regionale Vorschriften überprüfen, da sie zu Verwirrung über den Zugang zu diesem Beruf und seine Ausübung führen und ein Mobilitätshindernis darstellen könnten.

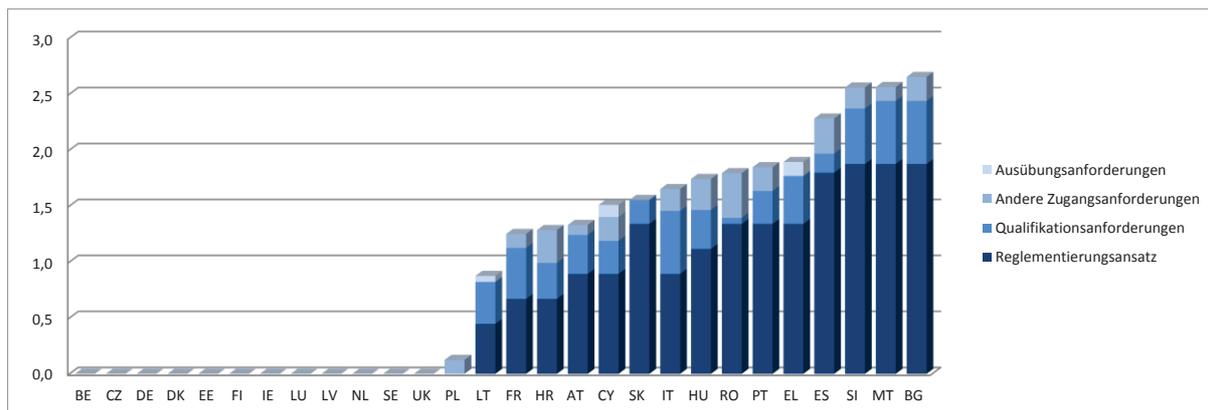
Die **Slowakei** sollte die Anforderung für Inhaber von Qualifikationen aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufheben, ein Verfahren für die akademische Anerkennung von Abschlüssen zu durchlaufen.

II.7. Fremdenführer

Der Beruf des Fremdenführers ist in 14 Mitgliedstaaten in unterschiedlich starkem Maße reglementiert, und zwar in **Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Litauen, Malta, Österreich, Rumänien**, der **Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn** und **Zypern**. Die Reglementierung ist in Südeuropa und im Mittelmeerraum stärker ausgeprägt. Sie ist normalerweise auf das kulturelle, historische, archäologische und künstlerische Erbe und dessen angemessene Würdigung zurückzuführen.

Sowohl die Fremdenverkehrsindustrie selbst als auch das Verhalten der Verbraucher haben sich im Laufe der letzten Jahre verändert und heute sind Informationen über Stätten der Kultur und des Kulturerbes immer häufiger aus anderen, insbesondere digitalen Quellen verfügbar. Die Rechtfertigung einer Reglementierung des Berufs des Fremdenführers und ihre Verhältnismäßigkeit müssen sorgfältig geprüft werden, um sicherzustellen, dass Beschränkungen das für die Verhinderung von Schäden am kulturellen Reichtum eines Mitgliedstaats notwendige Maß nicht überschreiten.

Grafik 8: Indikator der Regulierungsintensität – Fremdenführer



Quelle: Europäische Kommission, November 2016.

Grafik 8 zeigt nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Fremdenführers angeht.

Selbst zwischen jenen Mitgliedstaaten, in denen eine Reglementierung besteht, gibt es große Unterschiede. Während in **Bulgarien, Malta, Spanien** und **Slowenien** sowohl bestimmte Tätigkeiten vorbehalten sind als auch die Berufsbezeichnung geschützt ist, erfolgt die Reglementierung des Berufs in den meisten reglementierenden Mitgliedstaaten lediglich über vorbehaltene Tätigkeiten.⁵⁶

Der Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten ist je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. In **Bulgarien** und **Österreich** sind zahlreiche Tätigkeiten den Inhabern besonderer Berufsqualifikationen vorbehalten, was auch die Betreuung von Personen im Hinblick auf die Darstellung und Erläuterung der gesellschaftlichen und politischen Situation im nationalen und internationalen Kontext, die Betreuung von Personen bei Sportveranstaltungen und gesellschaftlichen Veranstaltungen sowie die Begleitung von Touristen vom Flughafen zu ihrem Hotel umfasst. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine Beschränkung in Form vorbehaltener Tätigkeiten nur das zum Schutz eines allgemeinen öffentlichen Interesses Notwendige betreffen sollte.

Außerdem ist ein besonderes Augenmerk auf die Einführung vorbehaltener Tätigkeiten auf regionaler Ebene in Bundes- oder Regionalstaaten zu richten, wenn der Umfang der Tätigkeiten innerhalb eines Mitgliedstaats geografisch begrenzt ist, wie es in **Italien, Kroatien** und **Spanien** der Fall ist. Das kann dazu führen, dass Berufsangehörige innerhalb desselben Mitgliedstaats unterschiedliche Qualifikationen und Zulassungen erwerben müssen, wenn sie ihre Tätigkeiten in mehreren Regionen ausüben möchten. Durch solche Unterschiede werden der Zugang zu diesem Beruf und seine Ausübung erschwert⁵⁷ und es könnten sich daraus Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ergeben.

Die erforderlichen Berufsqualifikationen sind je nach reglementierendem Mitgliedstaat verschieden. Das Qualifikationsniveau reicht von einer Berufsausbildung bis zu einem Hochschulabschluss, mit einer Ausbildungsdauer zwischen einem Jahr in **Zypern** und fünf Jahren in **Italien**.

⁵⁶ Der im Rahmen des Verfahrens zur gegenseitigen Bewertung erstellte Bericht enthält nähere Angaben zur Reglementierung dieses Berufs und verwandter Berufe wie Reiseleiter oder Reiseverkehrskaufmann.

⁵⁷ Siehe auch die Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie COM(2012)261 beigefügte Arbeitsunterlage der Dienststellen der Kommission über Leistungsprüfungen des Binnenmarkts für Dienstleistungen SWD(2012)147.

In **Griechenland** war ursprünglich ein Abschluss einer Fremdenführerschule erforderlich, doch inzwischen können Personen mit einem einschlägigen allgemeinen Abschluss beispielsweise in Archäologie, Geschichte, Sozialanthropologie, Ethnologie usw. nach erfolgreicher Absolvierung einer zweimonatigen Zusatzausbildung eine Lizenz als Fremdenführer erwerben. In **Italien** umfasst die Qualifikationsprüfung eine schriftliche Prüfung über das geschichtliche und künstlerische Erbe einer bestimmten Region sowie einen mündlichen Teil. In **Italien** und **Spanien** gibt es je nach (autonomer) Region mehrere unterschiedliche Vorschriften zur Reglementierung des Berufs und bezüglich der Anforderungen. Die meisten Mitgliedstaaten führten als Zugangsvoraussetzung Fachwissen über das Land, seine Geschichte und die Kunst an (z. B. **Slowenien, Zypern**).

Kroatien, Slowenien und **Spanien** veranstalten Staatsprüfungen für den Beruf des Fremdenführers.

Für diesen Beruf gibt es keine Beschränkungen bezüglich der Rechtsform oder der Verwaltungskontrolle.

Auch eine Liste von Standorten, an denen die Arbeit als Fremdenführer den Inhabern besonderer Qualifikationen vorbehalten ist und die Aufstellung von Regeln zur Erlangung dieser besonderen Qualifikationen kann zu ungerechtfertigten Beschränkungen führen, wenn die tatsächlichen Rechtfertigungsgründe für die Listeneintragung jedes Standorts nicht geprüft wurden und wenn Prüfungen zur Erlangung der Qualifikation nur alle zwei Jahre stattfinden, wie es in **Italien** der Fall zu sein scheint. In anderen Mitgliedstaaten wie beispielsweise in **Frankreich** dürfen an bestimmten Kulturdenkmälern nur qualifizierte Fremdenführer arbeiten. In **Kroatien** ist gesetzlich geregelt, dass Fachführungen durch Museen, Ausstellungen, Naturschutzgebiete, archäologische Stätten usw. nicht als Tätigkeiten von Fremdenführern gelten. Das kann zu einer Zersplitterung des Markts führen und ein großes Hindernis für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten darstellen, die Touristen durch unterschiedliche Teile eines Landes begleiten und ihre Dienste nicht auf eine bestimmte Stätte beschränken.

Empfehlungen

Alle reglementierenden Mitgliedstaaten sollten die Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit der Reglementierung des Berufs prüfen.

Bulgarien, Malta, Österreich und **Slowenien** sollten angesichts des sehr weitgefassten oder undefinierten Umfangs der vorbehaltenen Tätigkeiten eine präzisere Definition der vorbehaltenen Tätigkeiten in Betracht ziehen.

Italien und **Kroatien** sollten: i) angesichts voneinander abweichender regionaler Vorschriften, die den Zugang zum Markt zu verhindern scheinen und sowohl innerstaatliche Dienstleister als auch Erbringer vorübergehender Dienstleistungen betreffen, den rechtlichen Rahmen für Fremdenführer klarstellen; ii) die Liste der Standorte überarbeiten, die den Inhabern besonderer Qualifikationen vorbehalten sind, und jeweils die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung prüfen.

Spanien sollte: i) den Zugang zur Tätigkeit von Fremdenführern prüfen, der gegenwärtig in den autonomen Regionen unterschiedlich geregelt ist und damit den Zugang und die Ausübung des Berufs sowohl für niedergelassene Dienstleister als auch für Erbringer vorübergehender Dienstleistungen beschränken; ii) die landesweite Geltung von Zulassungen sicherstellen.