



Europäisches Parlament
Rue Wiertz 40
B-1040 Brüssel
Belgien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Ey/Do	Frank Ey	DW 2768 DW 42768	29.05.2017

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

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zum Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission bezüglich der Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, COM(2016) 822 final, vom 10.01.2017 wie folgt Stellung:

Kurzübersicht

Durch den Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen werden die nationalen Handlungsspielräume stark eingeschränkt. Die Möglichkeit der Verwaltung, bei Handlungsbedarf, beispielsweise auf länderspezifische Probleme rasch zu reagieren, wird maßgeblich erschwert. Stattdessen würden die neuen Bestimmungen den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen.

Bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder der Änderung bestehender Vorschriften müssten gemäß Artikel 6 Abs 2 elf Kriterien überprüft werden. Weitere zehn Kriterien finden sich in Artikel 6 Abs 4. Der Kriterienkatalog ist damit bei weitem zu umfassend ausgefallen. Einzelne dieser Kriterien stellen zudem die Schutzinteressen von Beschäftigten und VerbraucherInnen infrage.

Aus Sicht der BAK widerspricht die vorgeschlagene Richtlinie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zudem ist der Mehrwert des Vorschlags nicht nachvollziehbar, denn Personen können bereits heute den Mitgliedstaat für ihre wirtschaftliche Aktivität frei wählen. Für sie gelten hinsichtlich reglementierter Berufe die gleichen Regeln wie für alle anderen Personen im jeweiligen Mitgliedstaat. Sie werden dabei weder in ihrer Mobilität behindert noch diskriminiert. Die BAK lehnt den Richtlinienvorschlag daher ab.

Die Position der BAK im Detail

Der Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen ist Teil des sogenannten Dienstleistungspakets, das auch den Vorschlag zur Einführung einer elektronischen europäischen Dienstleistungskarte und eines Notifizierungsverfahrens für nationale Regelungen im Dienstleistungsbereich umfasst. Beide Vorschläge werden von der BAK abgelehnt, weil kein Mehrwert ersichtlich und Scheinselbstständigkeit, Lohn- und Sozialdumping zu befürchten ist beziehungsweise in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingegriffen wird.

Unter reglementierten Berufen sind Tätigkeiten zu verstehen, die spezielle Fachkenntnisse und eine eigene Ausbildung erfordern. Jedoch wird nicht nur das Berufsrecht der Gewerbetreibenden in den nationalen Rechtsnormen (in Österreich beispielsweise die Gewerbeordnung) geregelt. Enthalten sind auch Vorschriften, die den Schutzinteressen der ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen dienen. Dazu zählen Zugangsregelungen, die zum Schutz von Gesundheit, Leben, Sicherheit und Vermögen einen Nachweis einer Ausbildung oder Praxis für die Erlangung einer Gewerbeberechtigung vorsehen. Betroffen sind aber auch Regelungen, die unter den weiten Richtlinienbegriff der „Anforderungen“ fallen und ebenfalls eine Schutzvorschrift im Interesse der Öffentlichkeit darstellen können wie beispielsweise Vorgaben für Werbeveranstaltungen bei so genannten Kaffeefahrten. Es gibt daher durchaus die Notwendigkeit, Reglementierungen vorzusehen.

Die Zuständigkeit zur Erlassung von Berufsreglementierungen liegt im Bereich der Mitgliedstaaten. Diese können darüber entscheiden, ob es einen Bedarf gibt, Regeln oder Beschränkungen für den Zugang zu reglementierten Berufen vorzusehen oder nicht.

Die Artikel 46, 53 Absatz 1 und 62 AEUV sehen jedoch auch die Möglichkeit vor Richtlinien zu erlassen, um die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu koordinieren und so die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern. Mit der RL 2013/55/EU wurde außerdem größtmögliche Transparenz, eine gegenseitige Evaluierung und eine verbesserte Information über reglementierte Berufe ermöglicht.

Mit dem nun veröffentlichten Richtlinienvorschlag sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, vor dem Erlass neuer berufsrechtlicher Regelungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach einem von der Richtlinie detailliert vorgegebenen Prüfschema durchzuführen. Betroffen davon sind auch Änderungen bestehender Regelungen.

Die nationalen Handlungsspielräume werden damit sehr stark eingeschränkt. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten bei Handlungsbedarf beispielsweise auf länderspezifische Probleme rasch zu reagieren wird maßgeblich erschwert. Die zukünftige Rechtsprechung des EuGH, aber auch der österreichischen Gerichte wäre an das neue Prüfraster mit seinen fixen Kriterien gebunden. Zudem würden die neuen Bestimmungen den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen.

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln und Erwägungen

Ex-ante-Prüfung neuer Maßnahmen:

- Gemäß Artikel 4 Abs 1 würde auch jede kleinste Anpassung zur Prüfung führen, was als überschießend bezeichnet werden muss. Bereits bestehende Regelungen oder Änderungen sollten nicht unter das Regime der Richtlinie fallen.
- In Artikel 4 Abs 3 bleibt unklar, was von der Europäischen Kommission als Nachweis anerkannt wird. In manchen Bereichen kann ein Nachweis auch unmöglich sein. Es wird daher vorgeschlagen, diese Passage (zusammen mit Erwägungsgrund 9) zu streichen.
- Artikel 4 Abs 5 sieht bei der Prüfung die Mitwirkung unabhängiger Kontrollstellen vor. Es bleibt darin unklar, wie eine solche Kontrollinstanz nach der Vorstellung der Kommission auszusehen hat. Für die Mitgliedstaaten bedeuten die Kontrollstellen einen zusätzlichen Aufwand. Es ist fraglich, inwieweit die Vorschrift, die ein innerstaatliches Verfahren reguliert, die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verletzt und daher gestrichen werden müsste.

Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses:

- Bezüglich Artikel 5 Abs 2 weist die BAK darauf hin, dass im gesamten Gesetzwerdungsprozess darauf zu achten ist, dass Rechtfertigungsgründe nur beispielhaft angeführt werden. Denn sonst könnte dies in der Rechtsprechung des EuGH oder der nationalen Gerichte zu Einschränkungen bei der Rechtfertigung führen.

Verhältnismäßigkeit:

Bei der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder der Änderung bestehender Vorschriften müssten gemäß Artikel 6 Abs 2 elf Kriterien überprüft werden. Weitere zehn Kriterien finden sich in Artikel 6 Abs 4.

Die fix vorgegeben, teilweise über die Rechtsprechung des EuGH hinausgehenden Kriterien schränken den Handlungs- und Wertungsspielraum des nationalen Gesetzgebers nicht nur stark ein: Sie schaffen in Verbindung mit der Einbindung von zusätzlichen Kontrollinstanzen und quantitativer und qualitativer Nachweispflichten zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne angemessenen Mehrwert.

- Nach Artikel 6 Abs 2 lit c soll geprüft werden, ob es nicht bereits Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des VerbraucherInnenschutzes gibt, die das angestrebte Ziel hinreichend schützen. Dazu ist anzumerken, dass aus KonsumentInnen-sicht durchaus flankierende Regelungen wie in der Gewerbeordnung erforderlich sind, um für KonsumentInnen negative Folgen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln hintanzuhalten.

So bedarf es beispielsweise einer Regelung im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB), dass Inkassokosten in einem angemessenen Verhältnis zur betriebenen Forderung stehen müssen und dass diese notwendig und zweckentsprechend sein müssen. Weiters ist aber auch zusätzlich die Zugangsbeschränkung für die Ausübung des Gewerbes des Inkassobüros nötig. Artikel 6 Abs 2 lit c ist daher aus KonsumentInnensicht abzulehnen.

- Angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der europäischen Bildungs- bzw. Ausbildungssysteme ist Artikel 6 Abs 2 um Kriterien bemüht, welche eine Adäquanz zwischen einer spezifischen Tätigkeit und einer bestimmten Berufsqualifikation gewährleisten sollen. Dazu verlangt lit d eher allgemein, den Zusammenhang zwischen dem „Umfang“ von „Tätigkeiten“ und der „erforderlichen Berufsqualifikation“ zu berücksichtigen. Lit e geht hingegen von der „Komplexität“ von „Aufgaben“ aus, um diese in adäquaten Zusammenhang mit einer „spezifischen Berufsqualifikation“ zu stellen. Diese ist wiederum durch „Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung, sowie die Existenz verschiedener Wege zum Erlangen der Berufsqualifikation;“ definiert.

Die BAK macht darauf aufmerksam, dass einige in lit d bis f verwendeten Begriffe kaum voneinander abgrenzbar sind. Zudem weisen die darin aufgestellten Kriterien auch inhaltlich große Ähnlichkeiten auf, was nur zur Unklarheit und Verwirrung beiträgt. Darüber hinaus herrscht in der europäischen Berufsbildungsforschung und auch der Berufsbildungspolitik darüber weitgehend Einigkeit, dass Informationen über Schulstufenniveaus, Schultyp, Dauer oder Eigenarten einer Ausbildung nur bedingt valide Auskunft über die tatsächlich erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen von AbsolventInnen erlauben. Die BAK regt daher an, dass zusätzlich oder alternativ das Prinzip der „Lernergebnisorientierung“ zur Anwendung kommen soll. Die rechtlichen und methodischen Grundlagen dazu sind in der sogenannten EQR-Empfehlung, „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen“ (2008/C 111/019) zu finden.

- Art 6 Abs 2 lit i ist aus Sicht der BAK zu streichen, weil es kein Prüfkriterium an sich ist: Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr sind Voraussetzungen dafür, dass der Mitgliedstaat eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen muss.
- Artikel 6 Abs 3 hält fest, dass im Fall von Risiken im Verhältnis zwischen Berufsangehörigen und VerbraucherInnen geprüft werden soll, ob das Ziel auch durch eine geschützte Berufsbezeichnung erreicht werden könnte. Es ist jedoch undenkbar, wie eine geschützte Berufsbezeichnung ausreichen soll, einen drohenden Eingriff beispielsweise in die Gesundheit, das Leben oder das Vermögen der VerbraucherInnen zu verhindern. Der Absatz sollte daher gestrichen werden.

- Gemäß Artikel 6 Abs 4 lit d soll auch überprüft werden, ob die Pflichtmitgliedschaften bei Kammern eine Einschränkung beim Zugang zum Beruf beziehungsweise bei der Ausübung darstellen könnte. Völlig übersehen wird dabei jedoch, dass die Pflichtmitgliedschaft nicht an der Berufsqualifikation, sondern an der Anmeldung des Gewerbes anknüpft. Zudem wird nicht berücksichtigt, dass die berufsständischen Kammern eine Reihe von öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, wie beispielsweise die Berufsaufsicht oder die Qualitätssicherung. Darüber hinaus ist festzustellen, dass nicht nur die betroffenen Berufsangehörigen, sondern auch andere Bevölkerungsgruppen einen wesentlichen Nutzen aus der berufsständischen Kammermitgliedschaft ziehen. So gewährleistet die Pflichtmitgliedschaft bei der Wirtschaftskammer, dass über 90 % der Beschäftigten in Österreich durch einen Kollektivvertrag abgedeckt sind. Zudem sichert die Pflichtmitgliedschaft auf Unternehmensseite auch, dass die Gewerkschaften bei Verhandlungen ein repräsentatives Gegenüber vorfinden. Der Versuch der Kommission, die Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern als potenzielle Belastung darzustellen, wird daher schärfstens zurückgewiesen. Artikel 6 Abs 4 lit d sollte gestrichen werden.
- Die in Artikel 6 Abs 4 lit g erwähnten geografischen Beschränkungen, insbesondere wenn der Beruf in Teilen eines Mitgliedstaates anders reglementiert ist, haben ihre Rechtfertigung in föderal organisierten Staaten. Im Gegensatz zur rein zentralistischen Sichtweise der Europäischen Kommission berücksichtigen diese regionale Gegebenheiten und Unterschiede.

Nach dem Willen der Europäischen Kommission dürfte offenbar selbst bei Anpassungen von Höchstsätzen oder bei Änderungen der Unterrichtspläne in der Lehre für gewerbliche Berufe eine derartige Verhältnismäßigkeitsprüfung (siehe Artikel 4 Abs 1) erforderlich sein. Auch befristete Regelungen, wie beispielsweise bei der Tankstellenverordnung, müssten bei einer Verlängerung der Maßnahmen nach den Vorgaben der Richtlinie neu bewertet werden.

Informationen für Interessenträger:

- Bei Artikel 7 ist unklar, welche Form der Information sich die Europäische Kommission vorstellt. Sind die bestehenden Systeme in den Mitgliedstaaten ausreichend?

Zu Erwägung 15:

- Bei Erwägungsgrund 15 ist schließlich festzustellen, dass eine ex-post vorgesehene Maßnahmen nicht von vornherein als bessere Option angesehen werden kann als eine ex-ante Regulierung. Die Erwägung sollte daher gestrichen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Kriterienkatalog bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei weitem zu umfassend ausgefallen ist und damit zu einer wesentlichen bürokratischen Hürde wird. Der Rechtsvorschlag steht damit auch im Widerspruch zum Ziel der Kommission für eine bessere Rechtsetzung, die mehr Effizienz und weniger Verwaltungsaufwand verspricht.

Resümee

Aus Sicht der BAK widerspricht die vorgeschlagene Richtlinie klar dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Personen können bereits heute den Mitgliedstaat für ihre wirtschaftliche Aktivität frei wählen und werden dabei weder in ihrer Mobilität behindert noch diskriminiert. Es gelten für sie hinsichtlich der reglementierten Berufe die gleichen Regeln wie für alle anderen Personen im jeweiligen Mitgliedstaat oder der Region auch. Es besteht daher auch keine Notwendigkeit für diese Richtlinie.

Die BAK lehnt den Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen aus den oben beschriebenen Gründen ab.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anmerkungen bei den mit dem Richtlinienvorschlag verbundenen Arbeiten auf EU-Ebene.

Rudi Kaske
Präsident

Maria Kubitschek
iV des Direktors

fdRdA

fdRdA