

Der Staatssekretär

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 31. Januar 2020

Seite 1 von 1

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17 WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2992

Alle Abg

Aktenzeichen
bei Antwort bitte angeben

Bernhard Ulrich
Telefon 0211 855-3456
Telefax 0211 855-
Bernhard.Ulrich@mags.nrw.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958
über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer
Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen**

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1 der „Vereinbarung zwischen Landtag und der Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Edmund Heller

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linie 709
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linien 708, 732
Haltestelle: Polizeipräsidium

Stand: 7. Januar 2020

Referentenentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2018/958/EU über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen

(Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz – VHMPG NRW)

A. Problem

Die Regulierung reglementierter Berufe fällt in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen EU Mitgliedstaaten. Ihnen obliegt es zu entscheiden, ob es einen Bedarf gibt, einzugreifen und Regeln und Beschränkungen in Bezug auf den Zugang zu einem Beruf oder seine Ausübung einzuführen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Gemäß der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22; L 271 vom 16.10.2007, S. 18; L 93 vom 4.4.2008, S. 28; L 33 vom 3.2.2009, S. 49; L 305 vom 24.10.2014, S. 115), geändert durch die Richtlinie 2006/100/EG (ABl. L 177 vom 8.7.2015, S. 60), geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132; L 268 vom 15.10.2015, S. 35, L 95 vom 9.4.2016, S. 20), zuletzt geändert durch Delegierten Beschluss (EU) 2019/608 der Kommission (ABl. L 104 vom 15.4.2019), sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, die Verhältnismäßigkeit von nationalen Anforderungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, zu überprüfen und die Ergebnisse dieser Prüfung der Europäischen Kommission vorzulegen.

Die Europäische Kommission ist bei der Überprüfung von Berufsreglementierungen der Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kontrolle der Anforderungen an den Zugang zu reglementierten Berufen oder an deren Ausübung uneinheitlich ist. Infolgedessen identifizierte die Kommission die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten ein Raster für die Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Hand zu geben, das sie bei der Überprüfung bestehender Berufsreglementierungen oder beim Erlass neuer Berufsreglementierungen anzuwenden haben. Hieraus entstand ein entsprechender Legislativvorschlag der Kommission, der zum Erlass der Richtlinie 2018/958/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 25) geführt hat. Die Richtlinie ist bis zum 30. Juli 2020 umzusetzen.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Pflicht eingeführt, vor Erlass neuer und Änderung bestehender Berufsreglementierungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in dem durch die Richtlinie 2018/958/EU vorgegebenen inhaltlichen Rahmen durchzuführen. Eine Regelung der Einzelheiten des Prüfverfahrens bei Vorhaben der Gesetz- und Verordnungsgebung bleibt dem Innenrecht von Landtag und Landesregierung vorbehalten. Mit dem Gesetzentwurf werden außerdem Kammern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie

aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfügen, verpflichtet, die Vorgaben der Richtlinie 2018/958/EU zu beachten. Im Hinblick auf die Tatsache, dass bereits jetzt Berufsreglementierungen nach geltendem Verfassungs- und Europarecht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen müssen, soll die Richtlinie 2018/958/EU so umgesetzt werden, dass den europarechtlichen Anforderungen an die Umsetzung der Richtlinie genüge getan, hierüber aber auch nicht hinausgegangen wird (1:1-Umsetzung).

C. Alternativen

Keine. Die Umsetzung der europäischen Richtlinie ist zwingend.

D. Kosten

Mit der Umsetzung der Richtlinie sind Prüf-, Informations- und Veröffentlichungspflichten verbunden. Diese verursachen – abhängig von der Zahl der zu erlassenden oder zu ändernden Berufsreglementierungen – unter Umständen einen Mehraufwand. Der Mehraufwand für die Verwaltung wird aus bereiten Mitteln finanziert. Im Übrigen müssen Berufsreglementierungen bereits jetzt schon nach geltendem Verfassungs- und Europarecht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.

E. Zuständigkeiten

Zuständig sind das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium für Finanzen, das Ministerium des Innern, das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, das Ministerium für Schule und Bildung, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, das Ministerium der Justiz, das Ministerium für Verkehr, das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, das Ministerium für Kultur und Wissenschaft.

F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine geschlechterspezifischen Auswirkungen.

I. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Keine.

J. Befristung

Die vorgesehenen Regelungen sind nicht befristet, da sie der europarechtlich vorgeschriebenen Umsetzung der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung dienen (vgl. § 39 Absatz 3 Satz 2 GGO) und diese ihrerseits nicht befristet ist. Auf eine Evaluierung wird verzichtet, da die Regelungen durch die Richtlinie vorgegeben sind und insofern eine Überprüfung durch die Europäische Kommission erfolgt (Artikel 12 der Richtlinie).

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2018/958/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen

Vom

X. Monat Jahr

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22; L 271 vom 16.10.2007, S. 18; L 93 vom 4.4.2008, S. 28; L 33 vom 3.2.2009, S. 49; L 305 vom 24.10.2014, S. 115), geändert durch die Richtlinie 2006/100/EG (ABl. L 177 vom 8.7.2015, S. 60), geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132; L 268 vom 15.10.2015, S. 35; L 95 vom 9.4.2016, S. 20), zuletzt geändert durch Delegierten Beschluss (EU) 2019/608 der Kommission (ABl. L 104 vom 15.4.2019) fallende Vorschriften, die die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder eine bestimmte Art seiner Ausübung beschränken, einschließlich des Führens einer Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten.

(2) Als Vorschriften im Sinne von Absatz 1 gelten Gesetze und Verordnungen des Landes sowie Rechtsnormen, die von Kammern oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfügen, erlassen werden.

(3) Die Anwendung ist ausgeschlossen, sofern Vorschriften der Umsetzung eines gesonderten Rechtsakts der Europäischen Union dienen, in dem spezifische Anforderungen an einen bestimmten Beruf festgelegt sind und dieser Rechtsakt den Mitgliedstaaten keine Wahl der genauen Art und Weise der Umsetzung dieser Anforderungen lässt.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Für die Zwecke dieses Gesetzes gelten die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG.

(2) Ergänzend gelten die Begriffsbestimmungen des Artikels 3 Satz 2 der Richtlinie 2018/958/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 25).

§ 3

Prüfung der Verhältnismäßigkeit

(1) Vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, ist eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach den in diesem Gesetz festgelegten Bestimmungen durchzuführen. Der Umfang der Prüfung steht im Verhältnis zu der Art, dem Inhalt und den Auswirkungen der Vorschrift.

(2) Jede Vorschrift im Sinne von Absatz 1 ist mit einer Erläuterung zu versehen, die ausführlich genug ist, um eine Bewertung der Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu ermöglichen.

(3) Die Gründe, aus denen sich ergibt, dass eine Vorschrift im Sinne von Absatz 1 gerechtfertigt und verhältnismäßig ist, sind durch qualitative und, soweit möglich und relevant, quantitative Elemente zu substantiieren.

(4) Vorschriften im Sinne von Absatz 1 dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen.

(5) Vorschriften im Sinne von Absatz 1 müssen durch Ziele des Allgemeininteresses im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie 2018/958/EU gerechtfertigt sein. Sie müssen für die Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

§ 4

Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung

(1) Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind sämtliche in Anlage 1 enthaltenen Punkte zu berücksichtigen.

(2) Darüber hinaus sind bei der Prüfung die in Anlage 2 enthaltenen Elemente zu berücksichtigen, wenn sie für die Art und den Inhalt der neu eingeführten oder geänderten Vorschrift relevant sind.

(3) Wird die neue oder geänderte Vorschrift mit einer oder mehreren der in Anlage 3 enthaltenen Anforderungen kombiniert, so ist die Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschrift zu prüfen, insbesondere, wie die neue oder geänderte Vorschrift kombiniert mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben legitimen Zwecks beiträgt und ob sie hierfür notwendig ist.

(4) Zusätzlich ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird, wenn spezifische Anforderungen im Zusammenhang mit der vorübergehenden oder gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen gemäß Titel II der Richtlinie 2005/36/EG, einschließlich der in Anlage 4 enthaltenen Anforderungen, neu eingeführt oder geändert werden. Diese Verpflichtung gilt nicht für Maßnahmen, durch die die Einhaltung geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gewährleistet werden soll, die im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union angewendet werden.

(5) Bei Vorschriften, die die Reglementierung von Gesundheitsberufen betreffen und Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben, ist das Ziel der Sicherstellung eines hohen Niveaus des Gesundheitsschutzes zu berücksichtigen.

§ 5

Nachholung der Prüfung, Überwachung nach Erlass

(1) Ist dem beim Landtag eingebrachten Gesetzentwurf keine Prüfung nach § 3 beigelegt, so ist die Prüfung gemäß dem Innenrecht von Landtag und Landesregierung bis zur Schlussabstimmung nachzuholen.

(2) Nach dem Erlass neuer oder geänderter Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, ist von der für das jeweilige Berufsrecht federführenden Stelle deren Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu überwachen und Entwicklungen, die nach dem Erlass der Vorschriften eingetreten sind, gebührend Rechnung zu tragen.

§ 6

Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, mit denen Vorschriften im Sinne des § 3 eingeführt oder geändert werden sollen, sind von der für das jeweilige Berufsrecht federführenden Stelle zur Information der Öffentlichkeit in das Internet einzustellen.

(2) Die Einstellung in das Internet ist im Hinblick auf den Zeitpunkt und die sonstigen Umstände der Veröffentlichung so auszugestalten, dass alle betroffenen Parteien in geeigneter Weise einbezogen werden und Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.

(3) Öffentliche Konsultationen sind durchzuführen, soweit dies relevant und angemessen ist.

§ 7

Eintragung in die Datenbank für reglementierte Berufe, Stellungnahmen

(1) Die nach diesem Gesetz als gerechtfertigt, notwendig und verhältnismäßig beurteilten Vorschriften sind einschließlich der Beurteilungsgründe gemäß Artikel 59 Absatz 5 der Richtlinie 2005/36/EG der Europäischen Kommission mitzuteilen. Die Beurteilungsgründe sind in die in Artikel 59 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG genannte Datenbank für reglementierte Berufe einzugeben.

(2) Zu den Eintragungen vorgebrachte Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sonstiger Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sowie interessierter Kreise sind entgegenzunehmen.

§ 8

Verhältnismäßigkeitsprüfung bei abgeleiteter Befugnis zur Rechtsetzung

(1) Kammern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfügen, haben der zuständige Aufsichtsbehörde unverzüglich das Ergebnis ihrer Prüfung nach den §§ 3 und 4 zuzuleiten.

(2) Sie haben nach dem Erlass neuer oder geänderter Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, deren Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu überwachen und Entwicklungen, die nach dem Erlass der Vorschriften eingetreten sind, gebührend Rechnung zu tragen. Die Erfüllung dieser Pflicht ist der zuständigen Aufsichtsbehörde nachzuweisen.

(3) Auf Entwürfe von neuen oder Änderungen bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, findet § 6 entsprechend Anwendung.

§ 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 30. Juli 2020 in Kraft.

Anlage 1

Zu § 4 Absatz 1

Nach § 4 Absatz 1 zu berücksichtigende Punkte:

- a) die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, insbesondere der Risiken für Dienstleistungsempfänger, einschließlich Verbraucher, Berufsangehörige und Dritte;
- b) die Frage, ob bestehende Regelungen spezifischer oder allgemeiner Art, etwa die Regelungen in Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Produktsicherheit oder des Verbraucherschutzes, nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen;
- c) die Eignung der Vorschriften hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels, und ob sie diesem Ziel tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht werden und somit den Risiken entgegenwirken, die bei vergleichbaren Tätigkeiten in ähnlicher Weise identifiziert wurden;
- d) die Auswirkungen auf den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union, die Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher und die Qualität der bereitgestellten Dienstleistungen;
- e) die Möglichkeit des Rückgriffs auf gelindere Mittel zur Erreichung des im Allgemeininteresse liegenden Ziels; für die Zwecke dieses Buchstabens, wenn die Vorschriften nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt sind und sich die identifizierten Risiken auf das Verhältnis zwischen dem Berufsangehörigen und dem Verbraucher beschränken und sich deshalb nicht negativ auf Dritte auswirken, ist insbesondere zu prüfen, ob das Ziel durch Maßnahmen erreicht werden kann, die gelinder sind, als die Tätigkeiten vorzubehalten.
- f) die Wirkung der neuen und geänderten Vorschriften, wenn sie mit anderen Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, kombiniert werden, und insbesondere, wie die neuen oder geänderten Vorschriften kombiniert werden mit anderen Anforderungen zum Erreichen desselben im Allgemeininteresse liegenden Ziels beitragen und ob sie hierfür notwendig sind.

Anlage 2

Zu § 4 Absatz 2

Nach § 4 Absatz 2 zu berücksichtigende Punkte:

- a) den Zusammenhang zwischen dem Umfang der von einem Beruf erfassten oder einem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten und der erforderlichen Berufsqualifikation;
- b) den Zusammenhang zwischen der Komplexität der betreffenden Aufgaben und der Notwendigkeit, dass diejenigen, die sie wahrnehmen, im Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation sind, insbesondere in Bezug auf Niveau, Eigenart und Dauer der erforderlichen Ausbildung oder Erfahrung;
- c) die Möglichkeit zum Erlangen der beruflichen Qualifikation auf alternativen Wegen;
- d) die Frage, ob und warum die bestimmten Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten mit anderen Berufen geteilt oder nicht geteilt werden können;
- e) den Grad an Autonomie bei der Ausübung eines reglementierten Berufs und die Auswirkungen von Organisations- und Überwachungsmodalitäten auf die Erreichung des angestrebten Ziels, insbesondere wenn die mit einem reglementierten Beruf zusammenhängenden Tätigkeiten unter der Kontrolle und Verantwortung einer ordnungsgemäß qualifizierten Fachkraft stehen;
- f) die wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen, die die Informationsasymmetrie zwischen Berufsangehörigen und Verbrauchern tatsächlich abbauen oder verstärken können.

Anlage 3

Zu § 4 Absatz 3

Nach § 4 Absatz 3 zu berücksichtigende Anforderungen:

- a) Tätigkeitsvorbehalte, geschützte Berufsbezeichnung oder jede sonstige Form der Reglementierung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 lit. a der Richtlinie 2005/36/EG;
- b) Verpflichtungen zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung;
- c) Vorschriften in Bezug auf Berufsorganisation, Standesregeln und Überwachung;
- d) Pflichtmitgliedschaft in einer Berufsorganisation, Registrierungs- und Genehmigungsregelungen, insbesondere wenn diese Anforderungen den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation implizieren;
- e) quantitative Beschränkungen, insbesondere Anforderungen, die die Zahl der Zulassungen zur Ausübung eines Berufs begrenzen oder eine Mindest- oder Höchstzahl der Arbeitnehmer, Geschäftsführer oder Vertreter festsetzen, die bestimmte Berufsqualifikationen besitzen;
- f) Anforderungen an bestimmte Rechtsformen oder Anforderungen in Bezug auf die Beteiligungsstruktur oder Geschäftsleitung eines Unternehmens, soweit diese Anforderungen unmittelbar mit der Ausübung des reglementierten Berufs zusammenhängen;
- g) geografische Beschränkungen, einschließlich dann, wenn der Beruf in Teilen eines Mitgliedstaates in einer Weise reglementiert ist, die sich von der Reglementierung in anderen Teilen unterscheidet;
- h) Anforderungen, die die gemeinschaftliche oder partnerschaftliche Ausübung eines reglementierten Berufs beschränken, sowie Unvereinbarkeitsregeln;
- i) Anforderungen an den Versicherungsschutz oder andere Mittel des persönlichen oder kollektiven Schutzes in Bezug auf die Berufshaftpflicht;
- j) Anforderungen an Sprachkenntnisse, soweit diese für die Ausübung des Berufs erforderlich sind;
- k) festgelegte Mindest- und/oder Höchstpreisanforderungen;
- l) Anforderungen an die Werbung.

Anlage 4

Zu § 4 Absatz 4

Nach § 4 Absatz 4 zu berücksichtigende Anforderungen:

- a) eine automatische vorübergehende Eintragung oder eine Pro-Forma-Mitgliedschaft bei einer Berufsorganisation gemäß Artikel 6 Absatz 1 lit. a der Richtlinie 2005/36/EG;
- b) eine vorherige Meldung gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG, die gemäß Absatz 2 des genannten Artikels erforderlichen Dokumente oder eine sonstige gleichwertige Anforderung;
- c) die Zahlung einer Gebühr oder von Entgelten, die vom Dienstleistungserbringer für die Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung gefordert werden.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Erforderlichkeit der Regelungen

Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind von wesentlicher Bedeutung für einen funktionierenden Binnenmarkt innerhalb der Europäischen Union. Beschränkungen dieser Freiheiten müssen grundsätzlich besonders gerechtfertigt und hinreichend begründet werden. Dies kann durch eine sorgfältige Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen erreicht werden.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Gemäß der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22; L 271 vom 16.10.2007, S. 18; L 93 vom 4.4.2008, S. 28; L 33 vom 3.2.2009, S. 49; L 305 vom 24.10.2014, S. 115), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132; L 268 vom 15.10.2015, S. 35; L 95 vom 9.4.2016, S. 20), sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, die Verhältnismäßigkeit von nationalen Anforderungen, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, zu überprüfen und die Ergebnisse dieser Prüfung der Europäischen Kommission vorzulegen. Das bereits in der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehene Verfahren hat jedoch einen Mangel an Klarheit hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit anzuwendenden Kriterien sowie eine uneinheitliche Kontrolle offenbart. Infolgedessen identifizierte die Kommission die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten ein Raster für die Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Hand zu geben, das sie bei der Überprüfung bestehender oder dem Erlass neuer Berufsreglementierungen anzuwenden haben. Hieraus entstand ein entsprechender Legislativvorschlag der Kommission, der zum Erlass der Richtlinie 2018/958/EU über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen durch den Rat und das Europäische Parlament geführt hat. Die Richtlinie legt Regeln für einen gemeinsamen Rechtsrahmen zur Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch die Mitgliedstaaten vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mit denen der Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränkt wird, fest. Damit soll sichergestellt werden, dass der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet wird.

Die Richtlinie 2018/958/EU gilt für die unter die Richtlinie 2005/36/EG fallenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränken, einschließlich des Führens einer Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten. Die Richtlinie 2018/958/EU ist am 30. Juli 2018 in Kraft getreten und bis zum 30. Juli 2020 in nationales Recht umzusetzen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Richtlinie 2018/958/EU über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung soll in einem neuen Landesgesetz umgesetzt werden. Dabei soll eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender landesrechtlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften,

die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken vorgeschrieben werden. Zudem sollen die Kammern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts verpflichtet werden, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, soweit sie aufgrund von Landesrecht über die Befugnis verfügen, Berufszugangs- oder Berufsausübungsregelungen zu erlassen oder zu ändern und davon Gebrauch machen.

Der Gesetzentwurf sieht eine grundsätzliche Verpflichtung zur Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach den in der Richtlinie festgelegten Regeln vor (Artikel 1 ff. der Richtlinie 2018/958/EU). Dabei wird geregelt, dass die neuen oder zu ändernden Vorschriften mit einer Erläuterung zur Verhältnismäßigkeit zu versehen und die Gründe für die Verhältnismäßigkeit durch qualitative bzw. quantitative Elemente zu substantiieren sind.

Eine grundsätzliche Verpflichtung, die Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen zu überprüfen, ergab sich auch bisher schon aus dem Verfassungsrecht und dem Europarecht. Durch die Richtlinie neu eingeführt wurde die Verpflichtung, bestimmte Kriterien, die in einem abgeschlossenen Katalog zusammengefasst sind, zu berücksichtigen. Die Verpflichtung, bestimmte Elemente immer bzw. bei Einschlägigkeit zu prüfen, stellt das Kernelement der Richtlinie und der Umsetzung dar. Zur besseren Handhabbarkeit des Gesetzes sind die Kriterienkataloge nicht im unmittelbaren Gesetzestext, sondern in zwei Anlagen enthalten. Zum Kern der Richtlinie und des Umsetzungsgesetzes gehört auch die Prüfung der sogenannten „kombinierten Wirkung“. Damit ist gemeint, dass bei Neuregelungen im Bereich der Berufsreglementierung auch das für einen bestimmten Beruf schon bestehende Berufsrecht zu berücksichtigen ist. Damit soll einer Situation vorgebeugt werden, in der zwar nicht die Neuregelung für sich betrachtet unverhältnismäßig ist, aber die Neuregelung zusammen mit der schon existierenden Regulierung das Maß verhältnismäßiger Reglementierung überschreitet. Konkreter Anknüpfungspunkt für die Prüfung der kombinierten Wirkung ist ein Katalog von Anforderungen, der die hauptsächlich verwendeten Formen der Berufsregulierung wiedergibt. Auch dieser Katalog ist aus Gründen der Praktikabilität und der Übersichtlichkeit in einer Anlage wiedergegeben. Sondervorschriften der Richtlinie für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Anforderungen spezifisch für die vorübergehende oder gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen und für die Gesundheitsberufe werden ebenfalls umgesetzt.

Eine weitere Vorschrift des Gesetzentwurfs konkretisiert die Verpflichtung zur Überwachung (Monitoring) der Übereinstimmung einer Berufsreglementierung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach ihrem Erlass.

Um die Verpflichtungen der Richtlinie zur Bereitstellung von Informationen für Interessenträger und zur Mitwirkung von Interessenträgern umzusetzen, sieht der Gesetzentwurf im Hinblick auf den von der Richtlinie vorgesehenen weiten Adressatenkreis zu informierender Personen eine verpflichtende Einstellung von Rechtsetzungsentwürfen in das Internet vor. Zeitpunkt und nähere Umstände der Veröffentlichung im Internet werden in dem Gesetz nicht geregelt, allerdings hat die Veröffentlichung so zu erfolgen, dass die von der Richtlinie vorgesehene Mitwirkung von Interessenträgern erfolgen kann. Öffentliche Konsultationen sind unter den von der Richtlinie vorgesehenen Tatbestandsvoraussetzungen durchzuführen.

Der Gesetzentwurf sieht auch eine Verpflichtung vor, die Gründe, aus denen sich die Verhältnismäßigkeit der geprüften Regelungen ergibt, in die Datenbank der reglementierten Berufe einzugeben. Indem diese Verpflichtung gesetzlich geregelt wird, soll sichergestellt werden, dass die Transparenzverpflichtungen der Richtlinie umfassend erfüllt werden. Zudem wird geregelt, dass zu den Eintragungen vorgebrachte Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sonstiger Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sowie interessierter Kreise entgegenzunehmen sind.

Eine eigene Vorschrift des Gesetzes dient dazu, die Verpflichtungen der Richtlinie in Bezug auf Rechtsnormen umzusetzen, die von Kammern oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfü-

gen, erlassen werden. Die Vorschrift dient der horizontalen Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf alle existierenden und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt neu hinzukommenden Rechtsetzungsbefugnisse von Kammern oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Anwendungsbereich der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung. Um der Verpflichtung zur objektiven und unabhängigen Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung nachzukommen, sieht die Vorschrift zudem vor, dass das Ergebnis der Prüfung der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Bestätigung vorzulegen ist.

Zum Inkrafttreten sieht das Gesetz vor, dass dieses mit dem Ende der Umsetzungsfrist der umzusetzenden Richtlinie zusammenfällt.

III. Alternativen

Keine. Die Umsetzung der Richtlinie 2018/958/EU ist zwingend.

Sie kann auf Landesebene nur im Rahmen eines Querschnittsgesetzes mit einem allgemein verpflichtenden Charakter europarechts- und verfassungskonform erfolgen.

Da die Verpflichtung zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auch für eventuelle künftige Berufsreglementierungen gilt, ist eine Umsetzung allein in bestehenden Berufsgesetzen aus europarechtlichen Gründen nicht möglich. Eine Umsetzung in bestehenden Berufsgesetzen würde zudem bedeuten, dass allein auf Landesebene eine Vielzahl an Umsetzungsmaßnahmen erforderlich wäre.

IV. Gesetzesfolgenabschätzung

Bei dem Gesetz handelt es sich um die zwingende Umsetzung einer EU-Richtlinie, die reine Verfahrensvorgaben wie Prüf-, Informations- und Veröffentlichungspflichten enthält. Der damit unter Umständen – je nach Zahl der zu erlassenden oder zu ändernden Berufsreglementierungen – verbundene Mehraufwand für die Verwaltung kann aus bereiten Mitteln finanziert werden. Das Gesetz hat keine geschlechterspezifischen Auswirkungen. Auch sind mit dem Gesetz keine Auswirkungen auf Klimaschutz oder Nachhaltigkeit verbunden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Die Vorschrift legt in **Absatz 1** unter Rückgriff auf Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung den Anwendungsbereich des Gesetzes fest. Dieser orientiert sich im Hinblick auf die erfassten Berufe am Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (vgl. auch Erwägungsgrund 8 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung). In Erwägungsgrund 9 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung wird festgestellt, dass Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung nicht beschränken, einschließlich redaktioneller Änderungen oder technischer Anpassungen des Inhalts von Ausbildungsgängen oder der Aktualisierung von Ausbildungsvorschriften, nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen sollen.

In **Absatz 2** wird der Anwendungsbereich des Gesetzes im Hinblick auf die der Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegenden Vorschriften festgelegt. Nach diesem Gesetz zu prüfen sind Gesetze und Verordnungen des Landes sowie weitere untergesetzliche Rechtsvorschriften, soweit diese auf der Grundlage von Ermächtigungen erlassen werden sollen, die im Landesrecht niedergelegt sind.

Absatz 3 dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung und schließt diejenigen Vorschriften aus dem Anwendungsbereich aus, die der Umsetzung berufsrechtlicher Anforderungen des Europarechts dienen, bei denen den Mitgliedstaaten kein Umsetzungsspielraum zukommt.

Zu § 2:

Bestimmt werden die Begriffsdefinitionen des Gesetzes. In **Absatz 1** wird unter Rückgriff auf Artikel 3 Satz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung bestimmt, dass die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen Anwendung finden. Diese Richtlinie enthält mit Artikel 3 eine ausführliche Vorschrift mit Begriffsbestimmungen. In **Absatz 2** werden ergänzend die Begriffsbestimmungen des Artikels 3 Satz 2 lit. a, b der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung für anwendbar erklärt.

Zu § 3:

In **Absatz 1 Satz 1** wird die grundsätzliche Verpflichtung zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit berufsreglementierendem Charakter geregelt. **Satz 1** setzt damit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um. Die Richtlinie sieht in Art. 4 Absatz 1 vor, dass die Mitgliedstaaten vor der Einführung neuer oder der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, die Verhältnismäßigkeit zu prüfen ist. Damit überlässt die Richtlinie die Auswahl des zur Prüfung verpflichteten Organs den Mitgliedstaaten. Nähere Regelungen zur Konkretisierung der Prüfverpflichtung (beispielsweise hinsichtlich des Zeitpunkts der Prüfung und der Verfahrensabläufe) bei Verfahren der Gesetz- und Verordnungsgebung bleiben dem Innenrecht der zur Gesetzesinitiative berechtigten Verfassungsorgane vorbehalten.

Satz 2 legt in Anknüpfung an Artikel 4 Absatz 2 fest, dass der Umfang der Prüfung im Verhältnis zu der Art, dem Inhalt und den Auswirkungen der zu prüfenden Vorschrift steht. Diese auch als „Verhältnismäßigkeit der Verhältnismäßigkeitsprüfung“ bezeichnete Richtschnur soll sich etwa dahingehend auswirken, dass umfangreiche und potentiell weitreichende Neuregelungen intensiver zu prüfen sind als punktuelle Anpassungen mit erwartbar geringen tatsächlichen Auswirkungen.

Absatz 2 setzt Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um und legt fest, wie ausführlich die Erläuterungen sein müssen, die den zu prüfenden Vorschriften beizufügen sind. Das erforderliche Maß der Erläuterungen bestimmt sich nach dem, was notwendig ist, um eine Bewertung der Übereinstimmung der Vorschrift mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu erlauben. Darzulegen sind insbesondere die Gründe für die Betrachtung einer Vorschrift als gerechtfertigt und verhältnismäßig. Dies ergibt sich sowohl aus Artikel 4 Absatz 4 als auch aus Erwägungsgrund 13 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Absatz 3 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung und legt spezifisch fest, welche Nachweis- und Substantiierungspflichten zu erfüllen sind. Es wird geregelt, dass die Gründe für die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit einer Vorschrift durch qualitative und, soweit dies möglich und relevant ist, auch durch quantitative Nachweise zu substantiieren sind. Erwägungsgrund 13 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung enthält dazu folgende Konkretisierung: „Die Gründe, mit denen ein Mitgliedstaat

eine Reglementierung rechtfertigt, sollten daher von einer Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme und von spezifischen Nachweisen zur Substantiierung seiner Argumente begleitet werden. Auch wenn ein Mitgliedstaat vor dem Erlass einer derartigen Vorschrift nicht unbedingt eine spezifische Studie oder Nachweise oder Materialien einer bestimmten Art vorlegen muss, die ihre Verhältnismäßigkeit belegen, sollte er doch unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten dieses Mitgliedstaats eine objektive Untersuchung durchführen, in der nachgewiesen wird, dass die Erreichung von Zielen des Allgemeininteresses wirklich gefährdet ist.“

Nach **Absatz 4** ist, entsprechend ständiger Rechtsprechung, jede ungerechtfertigte Beschränkung, die aus nationalen Rechtsvorschriften herrührt, die die Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit einschränken, zu untersagen, einschließlich jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes.

Mit **Absatz 5** wird Artikel 6 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung umgesetzt. Es besteht eine enge Beziehung zwischen der Notwendigkeit der Rechtfertigung einer Vorschrift durch Ziele des Allgemeininteresses (Artikel 6 der Richtlinie) und dem Erfordernis eines legitimen Zwecks nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Grundgesetzes, welcher aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten abgeleitet wird. Da in Artikel 6 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung allerdings bestimmte vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannte zwingende Gründe des Allgemeininteresses aufgezählt (**Absatz 2**) und andere vom Gerichtshof abgelehnte Gründe ausgeschlossen sind (**Absatz 3**), soll Artikel 6 zur Sicherstellung eines Gleichlaufs mit der europarechtlichen Rechtslage durch einen Verweis auf diese Richtlinienvorschrift umgesetzt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Aufzählung der Ziele des Allgemeininteresses in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht abschließend ist (vgl. auch den Wortlaut: „hierzu zählen etwa“). Darüber hinaus wird Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung umgesetzt.

Zu § 4:

Absatz 1 dient der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 Satz 1 lit. a der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Gesetzesvorschrift enthält die Pflicht, im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung in jedem Falle sämtliche der in Anlage 1 enthaltenen Punkte zu berücksichtigen.

Im Gegensatz dazu legt **Absatz 2** zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 Satz 2 lit a-f der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung fest, dass die in Anlage 2 enthaltenen Elemente nicht in jedem Fall zu berücksichtigen sind, sondern nur dann, wenn sie für die Art und den Inhalt der neu eingeführten Vorschrift relevant sind. Bei gegebener Relevanz sind jedoch auch diese Elemente verpflichtend zu berücksichtigen.

Absatz 3 setzt Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 lit. f sowie Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um. Hierbei handelt es sich um die Prüfung der sogenannten „kombinierten Wirkung“. Damit ist gemeint, dass bei Neuregelungen im Bereich der Berufsreglementierung auch das für einen bestimmten Beruf schon bestehende Berufsrecht zu berücksichtigen ist. Damit soll einer Situation vorgebeugt werden, in der zwar nicht die Neuregelung für sich betrachtet unverhältnismäßig ist, aber die Neuregelung zusammen mit der schon existierenden Regulierung das Maß verhältnismäßiger Reglementierung überschreitet. Konkreter Anknüpfungspunkt für die Prüfung der kombinierten Wirkung ist ein Katalog von Anforderungen, der die hauptsächlich verwendeten Formen der Berufsregulierung wiedergibt.

Auch dieser Katalog ist aus Gründen der Praktikabilität und der Übersichtlichkeit in einer Anlage (Anlage 3) wiedergegeben.

Absatz 4 dient der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Vorschrift gilt für spezifische Anforderungen im Zusammenhang mit der vorübergehenden oder gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen, die die Mitgliedstaaten gemäß Titel II der Richtlinie 2005/36/EG aufstellen können. Darunter befinden sich insbesondere die in Anlage 4 aufgeführten Anforderungen. Wenn von der Möglichkeit, solche Anforderungen einzuführen, neu Gebrauch gemacht oder bestehende Anforderungen dieser Art geändert werden, muss sichergestellt werden, dass diese Anforderungen verhältnismäßig sind. **Absatz 4** stellt in Übereinstimmung mit Artikel 7 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung klar, dass hiervon Maßnahmen, durch die die Einhaltung geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gewährleistet werden soll, die im Einklang mit dem Europarecht angewendet werden, nicht erfasst werden.

Absatz 5 setzt Artikel 7 Absatz 5 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um. Entsprechend Erwägungsgrund 30 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass, bestätigt durch die ständige Rechtsprechung, die Gesundheit und das Leben des Menschen unter den vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geschützten Interessen den höchsten Rang einnehmen. Folglich sollte bei der Bewertung der Anforderungen an die Gesundheitsberufe, wie zum Beispiel vorbehaltene Tätigkeiten, geschützte Berufsbezeichnung, ständige berufliche Weiterentwicklung oder Vorschriften über die Organisation des Berufs, die Berufsethik und die Aufsicht, das Ziel der Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus gebührend berücksichtigen, wobei die in der Richtlinie 2005/36/EG festgelegten Mindestausbildungsbedingungen einzuhalten sind. Darüber hinaus sollte insbesondere sichergestellt werden, dass die Reglementierung der Gesundheitsberufe, die die öffentliche Gesundheit und die Patientensicherheit berühren, verhältnismäßig ist. Ferner soll die Reglementierung sowohl zur Gewährleistung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, einem in der Charta anerkannten Grundrecht, als auch zu einer sicheren, hochwertigen und effizienten Gesundheitsversorgung für die Bürger in ihrem Hoheitsgebiet beitragen. Bei Regelungen der Politik zu Gesundheitsdienstleistungen sollte berücksichtigt werden, dass die Zugänglichkeit, die hohe Qualität der Dienstleistungen und die angemessene und sichere Versorgung mit Arzneimitteln entsprechend den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gewährleistet werden müssen. Gleiches gilt für die Notwendigkeit, die berufliche Unabhängigkeit von Fachkräften im Gesundheitswesen sicherzustellen. Hinsichtlich der Reglementierung von Gesundheitsberufen sollte im Rahmen des Ermessensspielraums nach Artikel 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung das Ziel berücksichtigt werden, für die Bürger ein hohes Gesundheitsschutzniveau, einschließlich der Zugänglichkeit und einer hochwertigen Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

Zu § 5:

Absatz 1 stellt sicher, dass Gesetzentwürfe, die die Aufnahme oder Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränken und die bis zur Einbringung in den Landtag nicht auf ihre Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Maßgabe des § 4 und mithin der Richtlinie 2018/958/EU überprüft worden sind, spätestens vor Beschlussfassung des Landtags eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 3 erfahren. Berücksichtigt werden hierbei sowohl Gesetzesvorlagen der Landesregierung und aus der Mitte des Landtags als auch die eines Volksbegehrens, mithin Gesetzentwürfe der Initiativberechtigten des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Initiativrecht des Art. 65, 68 Verf NRW stellt

das Recht der Initiativberechtigten dar, Gesetzesvorlagen einzubringen, mit denen sich der Landtag im Gesetzgebungsverfahren inhaltlich auseinandersetzen und über die er Beschluss fassen muss. Der Landtag befasst sich also auch mit Vorlagen, bei denen es an der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der Richtlinie 2018/958/EU fehlt. Deshalb legt **Absatz 1** fest, dass die Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung **nach** Ausübung des Initiativrechts - nach Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag erlischt die inhaltliche Verfügungsbefugnis des einzelnen Initianten über einen Gesetzentwurf - und spätestens **vor** Beschlussfassung des Landtags vorzunehmen ist. Eine Beschneidung von Initiativrechten erfolgt somit durch die Regelung nicht. Jedoch bestimmt sie den Zeitpunkt, in dem eine Verhältnismäßigkeitsprüfung spätestens durchgeführt werden muss. Nach Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag obliegt es diesem, für die Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu sorgen. Eine Regelung der Einzelheiten des Prüfverfahrens bleibt dem Innenrecht von Landtag und Landesregierung vorbehalten.

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 5 und 6 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung. Diese Vorschrift bezieht sich auf die Zeit nach Erlass einer Berufsreglementierung und verpflichtet, die Verhältnismäßigkeit einer Reglementierung auch nach deren Erlass zu überwachen und gegebenenfalls eintretenden späteren Entwicklungen gebührend Rechnung zu tragen. Zuständig für die Überwachung ist die für das jeweilige Berufsrecht federführende Stelle.

Zu § 6:

Mit **Absatz 1** wird Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung umgesetzt. Da der Kreis der nach der Richtlinie zu informierenden Interessenträger auch Bürger und Dienstleistungsempfänger umfasst, ist grundsätzlich die gesamte Öffentlichkeit zu informieren. Dies ist durch eine Einstellung der Entwürfe von Gesetzesvorlagen und Verordnungen in das Internet zu gewährleisten.

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Vorschrift legt weder den Zeitpunkt der Einstellung in das Internet noch die sonstigen Umstände fest, bestimmt aber, dass alle betroffenen Parteien einzubeziehen sind und Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen. Dies kann etwa durch die Möglichkeit gewährleistet werden, auf einer Internetseite Kommentare einzugeben. Zugleich muss nach dem Sinn und Zweck von Artikel 8 Absatz 2 Satz 1 den betroffenen Parteien Gelegenheit gegeben werden, mit der Darlegung ihres Standpunkts noch auf den Inhalt der Berufsregulierung Einfluss zu nehmen (vgl. auch die Überschrift von Artikel 8 der Richtlinie: „[...] und Mitwirkung von Interessenträgern“).

Absatz 3 setzt Artikel 8 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um.

Zu § 7:

Mit der Vorschrift des **Absatz 1** wird Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung umgesetzt. Das Gesetz sieht hierzu eine Verpflichtung vor, die Gründe, aus denen sich die Verhältnismäßigkeit geprüfter Regelungen ergibt, in die Datenbank der reglementierten Berufe einzugeben. Indem diese Verpflichtung gesetzlich geregelt wird, soll sichergestellt werden, dass die Transparenzverpflichtungen der Richtlinie umfassend erfüllt werden.

Absatz 2 setzt Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um. Hierzu wird geregelt, dass zu den Eintragungen vorgebrachte Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sonstiger Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz sowie interessierter Kreise entgegenzunehmen sind.

Zu § 8:

Bei Berufsreglementierungen durch Kammern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt es sich ebenfalls um Vorschriften, die die Aufnahme oder Ausübung eines in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG fallenden Berufs oder einer bestimmten Art seiner Ausübung beschränken können. Somit ist der Anwendungsbereich der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung grundsätzlich auch für diese Art der Regulierung eröffnet. Ebenso geht aus Erwägungsgrund 14 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung hervor, dass solche Berufsreglementierungen von ihr erfasst sind.

Absatz 1 setzt die Verpflichtungen der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf Rechtsnormen um, die von Kammern oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund von Landesrecht über die Befugnis zur Rechtsetzung verfügen, erlassen werden. Die Vorschrift dient der horizontalen Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf alle existierenden und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt neu hinzukommenden Rechtsetzungsbefugnisse von Kammern oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Anwendungsbereich der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Um der in Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgesehenen Verpflichtung zur objektiven und unabhängigen Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung nachzukommen, sieht **Absatz 2** zudem vor, dass die Kammern und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, der zuständigen Aufsichtsbehörde das Ergebnis der durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfung unverzüglich zuzuleiten hat. Insbesondere sind die Gründe zu übermitteln, aufgrund derer die vorgenommene Berufsreglementierung als gerechtfertigt, notwendig und verhältnismäßig im Sinne der Richtlinie Verhältnismäßigkeit beurteilt wurde.

Absatz 3 setzt Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung um. Die Vorschrift bestimmt insbesondere, dass Informationen über die geplante Einführung neuer Vorschriften oder die Änderung bestehender Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, für jedermann zugänglich ins Internet eingestellt werden. Es ist zu gewährleisten, dass alle betroffenen Parteien einbezogen werden und Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen. Dies kann etwa durch die Möglichkeit gewährleistet werden, auf einer Internetseite Kommentare einzugeben. Zugleich muss nach dem Sinn und Zweck von Artikel 8 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie Verhältnismäßigkeitsprüfung den betroffenen Parteien Gelegenheit gegeben werden, mit der Darlegung ihres Standpunkts noch auf den Inhalt der Berufsregulierung Einfluss zu nehmen.

Zu § 9:

Zum Inkrafttreten sieht das Gesetz vor, dass dieses mit dem Ende der Umsetzungsfrist der umzusetzenden Richtlinie zusammenfällt.