

Der Minister

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



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

Datum: 29. November 2023  
Seite 1 von 1

An den  
Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE  
  
**VORLAGE**  
**18/1970**  
  
Alle Abgeordneten

Aktenzeichen M 4  
bei Antwort bitte angeben

Sven Müller  
Telefon 0211 855-4245  
Telefax 0211 855-3683  
sven.mueller@mags.nrw.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes**

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1 der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich Ihnen anliegend den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes.

Zu diesem Gesetzentwurf wurde die Anhörung der Verbände eingeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

Karl-Josef Laumann MdL

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

**Anlage**



# **R e f e r e n t e n w u r f**

## **der Landesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes**

#### **A Problem**

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen (Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz – VHMPG NRW) vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 672) wurde die Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9. Juli 2018, S. 25) umgesetzt. Damit wurde die Pflicht eingeführt, vor Erlass neuer und Änderung bestehender Berufsreglementierungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in dem durch die Richtlinie (EU) 2018/958 (im Weiteren als Richtlinie bezeichnet) vorgegebenen inhaltlichen Rahmen durchzuführen.

Die Europäische Kommission erachtet die mit dem vorbezeichneten Gesetz in nationales Recht erfolgte Umsetzung von Artikel 3 der Richtlinie als nicht ausreichend und die Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie als ungenau.

Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie sind die Mitgliedsstaaten für die Zwecke von Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe f der Richtlinie verpflichtet, die Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschriften zu prüfen, wenn sie mit anderen Vorschriften kombiniert werden, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken. Eine nicht abschließende Liste derartiger potenziell vorliegender Anforderungen ist in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie aufgeführt.

Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie wird in § 4 Absatz 3 i. V. m. Anlage 3 VHMPG NRW umgesetzt. Aus Sicht der Kommission wird hieraus nicht deutlich, dass die Liste der Anforderungen, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von kombinierten Vorschriften (dies betrifft neue, geänderte und/oder bereits bestehende Vorschriften) zu prüfen sind, nicht abschließend ist.

Ferner fehlt aus Sicht der Europäischen Kommission in dem VHMPK NRW die wörtliche Übernahme der Begriffsbestimmungen aus Artikel 3 der Richtlinie. Die entsprechende Umsetzung durch einen ausschließlich inhaltsbezogenen Verweis in § 2 VHMPG NRW führt nach Ansicht der EU Kommission zur Rechtsunsicherheit. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Richtlinie nicht korrekt angewendet wird, da eine nicht korrekt erfolgte Umsetzung von Begriffsbestimmungen wie „reglementierter Beruf“, „geschützte Berufsbezeichnung“ und „vorbehaltene Tätigkeiten“ dazu führen könne, dass bestimmte Anforderungen, mit denen die Aufnahme oder Ausübung reglementierter Berufe beschränkt wird, irrtümlich nicht unter den Geltungsbereich des VHMPG NRW gefasst werden. In der Folge würden auch die materiell-rechtlichen Bestimmungen der Richtlinie nicht auf diese Anforderungen angewendet werden.

Da die Europäische Kommission ihre Bedenken der nicht ausreichenden Richtlinienumsetzung im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens (INFR(2021)2212) verfolgt, dient der vorliegende Entwurf der ergänzenden Umsetzung der Richtlinie insbesondere dem Ziel, den Bedenken der Europäischen Kommission abzuwehren.

## **B Lösung**

Mit der Neufassung des § 4 Absatz 3 im vorliegenden Gesetzentwurf soll klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die Liste der zu prüfenden Anforderungen aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie in der Anlage 3 zu § 4 Absatz 3 VHMPG NRW nicht erschöpfend ist und sich die Prüfung der Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschrift nicht nur auf etwaige Kombinationen mit den in Anlage 3 zu § 4 Absatz 3 VHMPG NRW aufgeführten Anforderungen erstreckt. Verdeutlicht werden soll dies durch eine stärkere Orientierung am Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie.

Ferner sollen die Begriffsbestimmungen aus Artikel 3 der Richtlinie wörtlich in § 2 VHMPG NRW aufgenommen werden. Darüber hinaus sollen die beiden für die Verhältnismäßigkeitsprüfung relevanten Begriffsbestimmungen „reglementierter Beruf“ und „Berufsqualifikation“ des Artikel 3 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABL. L S. 255), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Abkommens zum Beschluss vom 5. Dezember 2011 (ABL. L 112 vom 24. April 2012 S. 6) explizit aufgenommen werden.

## **C Alternativen**

Keine. Durch die Gesetzesänderung sollen die Bedenken der Europäischen Kommission im laufenden Vertragsverletzungsverfahren ausgeräumt werden, um eine Klageerhebung gegen die Bundesrepublik Deutschland und die damit verbundenen Kosten zu vermeiden.

## **D Kosten**

Keine. Durch die Änderungen entstehen keine unmittelbaren Haushaltsausgaben. Berufsreglementierungen müssen bereits jetzt schon nach geltendem Landes- und Europarecht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.

## **E Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Beteiligt sind alle übrigen Ressorts.

## **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**

Keine.

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

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Landesregierung Nordrhein-Westfalens zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie 2020. Die Regelungen sind insbesondere unter den Gesichtspunkten der menschenwürdigen Arbeit und des Wirtschaftswachstums (SDG 8) dauerhaft tragfähig. Betroffen ist insoweit der Indikator 8.5. a, b der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

(Erwerbstätigenquote). Es sollen unverhältnismäßige Beschränkungen des Zugangs zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung vermieden werden. Damit soll ein Beitrag zu einem funktionsfähigen europäischen Binnenmarkt, insbesondere mit Blick auf einen ungehinderten Dienstleistungsverkehr, geleistet und gleichzeitig sichergestellt werden, dass Transparenz und ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet sind.

#### **J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen**

Keine.

#### **K Auswirkungen auf das E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung (E-Government-Check)**

Keine.

#### **L Befristung**

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht angezeigt, da die Inhalte des Gesetzes durch die umzusetzende Richtlinie vorgegeben sind. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie legt die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 18. Januar 2024 und danach alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung und Wirksamkeit der Richtlinie vor, der sich unter anderem auf ihren Geltungsbereich und ihre Effektivität erstreckt. Eine Evaluierung des durch europarechtliche Vorgaben geprägten Gesetzes sollte daher frühestens nach Vorlage des vorgenannten Berichts der Europäischen Kommission erfolgen.

## **Gesetz zur Änderung des Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes**

**Vom x. Monat Jahr**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

### **Artikel 1**

Das Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 672) wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 werden die Wörter „2019/608 der Kommission (ABl. L 104 vom 15.4.2019, S.1)“ durch die Wörter „2021/2183 der Kommission (ABl. L 444 vom 10.12.2021, S. 16)“ ersetzt.

2. § 2 wird wie folgt gefasst:

### **„§ 2 Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes ist:

1. ein „reglementierter Beruf“ eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme, die Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer geschützten Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen;

2. eine „Berufsqualifikation“ eine Qualifikation, die durch einen Ausbildungsnachweis, durch einen Befähigungsnachweis im Sinne des Artikels 11 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2005/36/EG oder durch Berufserfahrung nachgewiesen wird;

3. eine „geschützte Berufsbezeichnung“ eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der

a) die Verwendung einer Bezeichnung bei der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar an den Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation gebunden ist und

b) bei einer missbräuchlichen Verwendung der Bezeichnung Sanktionen verhängt werden und

4. eine „vorbehaltene Tätigkeit“ eine Form der Reglementierung eines Berufs, bei der der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit oder einer Gruppe von beruflichen Tätigkeiten aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften unmittelbar oder mittelbar Angehörigen eines reglementierten Berufs, die Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation sind, vorbehalten wird, und zwar auch dann, wenn diese Tätigkeit mit anderen reglementierten Berufen geteilt wird.“

3. § 4 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Für die Zwecke von Absatz 1 in Verbindung mit Anlage 1 Buchstabe f ist die Auswirkung der neuen oder geänderten Vorschrift zu prüfen, wenn sie mit einer oder mehreren Anforderungen kombiniert wird, wobei die Tatsache zu berücksichtigen ist, dass diese Auswirkungen sowohl positiv als auch negativ sein können. Hierbei sind insbesondere die in Anlage 3 benannten Anforderungen zu berücksichtigen.“

## **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2024

### **Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen**

Der Ministerpräsident

Hendrik W ü s t

Die Ministerin für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie

Mona N e u b a u r

Der Minister der Finanzen

Dr. Marcus O p t e n d r e n k

Der Minister des Innern

Herbert R e u l

Die Ministerin für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration

Josefine P a u l

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Karl-Josef L a u m a n n

Die Ministerin für Schule und Bildung

Dorothee F e l l e r

Die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung

Ina S c h a r r e n b a c h

Der Minister der Justiz



Dr. Benjamin L i m b a c h

Der Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr

Oliver K i r s c h e r

Die Ministerin für Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Silke G o r i ß e n

Die Ministerin für Kultur und Wissenschaft

Ina B r a n d e s

Der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Internationales sowie Medien

Nathanael L i m i n s k i

## **Begründung**

### **A Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Erforderlichkeit der Regelungen**

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/985 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen in Nordrhein-Westfalen (Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetz – VHMPG NRW) wurde die Pflicht eingeführt, vor Erlass neuer und Änderung bestehender Berufsreglementierungen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in dem durch die Richtlinie vorgegebenen Rahmen durchzuführen. Die zentralen Inhalte der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind in den Artikeln 5 bis 7 der Richtlinie festgelegt.

§ 4 VHMPG NRW (Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung) dient der Umsetzung des Artikel 7 der Richtlinie (Verhältnismäßigkeit). § 4 Absatz 3 setzt Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstabe f sowie Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie um. Hierbei handelt es sich um die Prüfung der sogenannten „kombinierten Wirkung“. D. h., 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 den schon existierenden Anforderungen das Maß verhältnismäßiger Regulierungen überschreitet. Konkreter Anknüpfungspunkt für die Prüfung der kombinierten Wirkung ist ein Katalog von Anforderungen, der die hauptsächlich und mithin nicht abschließenden Formen der Berufsreglementierung wiedergibt.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll durch eine stärkere Orientierung am Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie verdeutlicht werden, dass die dort aufgeführte Liste der zu prüfenden Anforderungen nicht erschöpfend ist und sich somit die Prüfung von neuen oder geänderten Vorschriften, wenn sie mit einer oder mehreren Anforderungen kombiniert wird, nicht nur auf etwaige Kombinationen mit den Anforderungen aus der Anlage 3 zu § 4 Absatz 3 VHMPG NRW erstrecken darf.

Ferner werden die in Artikel 3 der Richtlinie enthaltenen Begriffsbestimmungen explizit in § 2 VHMPG NRW aufgenommen. Darüber hinaus werden die, für die Verhältnismäßigkeitsprüfung relevanten, Begriffsbestimmungen „reglementierter Beruf“ und „Berufsqualifikation“ aus der Richtlinie 2005/36/EG eingefügt.

Die vorbenannten Änderungen sind erforderlich.

Die Europäische Kommission erachtet die mit dem VHMPG NRW erfolgte Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 als nicht ausreichend, soweit die durch das Gesetz geänderten Gesetze lediglich einen Verweis auf die Artikel 5 bis 7 der Richtlinie sowie die Vorgabe, dass die Verhältnismäßigkeit auf Grundlage der dort genannten Kriterien zu prüfen ist, enthalten. Zudem fehle in den geänderten Gesetzen die Übernahme der Begriffsbestimmungen aus Artikel 3 der Richtlinie. Da die Europäische Kommission ihre Bedenken der nicht ausreichenden Richtlinienumsetzung im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens (INFR(2021)2212) verfolgt, dient der vorliegende Entwurf der ergänzenden Umsetzung der Richtlinie mit dem Ziel, den Bedenken der Europäischen Kommission abzuwehren.

## **II. Alternativen**

Keine. Durch die Gesetzesänderung sollen die Bedenken der Europäischen Kommission im laufenden Vertragsverletzungsverfahren ausgeräumt werden, um eine Klageerhebung gegen die Bundesrepublik Deutschland und die damit verbundenen Kosten zu vermeiden.

## **III. Gesetzesfolgenabschätzung**

Bei dem Gesetz handelt es sich um eine Änderung des Verhältnismäßigkeitsprüfungsgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie, die reine Verfahrensvorgaben wie Prüf-, Informations- und Veröffentlichungspflichten enthält. Durch die Änderungen entsteht grundsätzlich kein Mehraufwand.

Die Beauftragte der Landesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung sowie für Patientinnen und Patienten wurde beteiligt.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen wurde beteiligt.

Die Clearingstelle Mittelstand wurde beteiligt.

## **B Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1**

#### **Zu Nummer 1 (Änderung des § 1 Absatz 1)**

Die Änderung dient der Anpassung an die aktuelle Version der Richtlinie 2005/36/EG. Sie ist erforderlich, da die Richtlinie aufgrund eines Delegierten Beschlusses (EU) 2021/2183 DER KOMMISSION vom 25. August 2021 (ABl. L 444 vom 10. Dezember 2021, S. 16) zuletzt geändert worden ist.

#### **Zu Nummer 2 (Änderung des § 2)**

Aus Sicht der Europäischen Kommission ist ein bloßer Verweis auf die Begriffe der Richtlinien nicht ausreichend, sodass die jeweiligen Begriffe in § 2 VHMPG aufgenommen werden. Die Kommission begründet ihre Ansicht damit, dass im Gegensatz zu Verordnungen Richtlinien in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar anwendbar sind. Sie erhalten ihren vollen legislativen Status erst, nachdem sie in nationales Recht umgesetzt wurden. Die Bestimmungen einer Richtlinie müssten aber mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen. Aus diesem Grund sei ein Verweis in diesem Zusammenhang nicht ausreichend. Des Weiteren müssen die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof eine Gesamtbetrachtung der Umsetzungen in sämtlichen Mitgliedstaaten vornehmen. Dass die in Deutschland praktizierte Gesetzgebungstechnik hier funktioniert, bedeutet nicht, dass dies in anderen Mitgliedstaaten ebenso der Fall ist. Aus Gleichbehandlungsgründen lehnt es die Europäische Kommission regelmäßig ab, gegen eine Vielzahl von Mitgliedstaaten erhobene gleichgelagerte Rügen gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten fallen zu lassen. Dies betrifft die Begriffe („geschützte Berufsbezeichnung“ und „vorbehaltene Tätigkeit“) des Artikels 3 der Richtlinie (EU) 2018/958, sowie die beiden für das VHMPG NRW relevanten Begriffe („reglementierter Beruf“ und „Berufsqualifikation“) des Artikel 3 der Richtlinie 2005/36/EG.

### **Zu Nummer 3 (Änderung des § 4 Absatz 3)**

Durch die Anpassung des § 4 Absatz 3 wird verdeutlicht, dass die Prüfung nicht nur bei einer Kombination mit den unter Anlage 3 benannten Anforderungen stattfinden soll und die Prüfung sich auch nicht nur auf diese Punkte beschränken soll, sondern diese vielmehr das Mindestmaß der Prüfung darstellen. Dies entspricht der Intention des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie, der die dort nachfolgende Auflistung ebenfalls als nicht abschließend kennzeichnet („insbesondere“).

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach der Verkündung im Gesetzblatt. Das Gesetz soll in Anbetracht des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens so zügig wie möglich in Kraft treten.