

DEUTSCHER STEUERBERATERVERBAND e.V. · Littenstraße 10 · 10179 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Referat VII A 3  
Scharnhorststr. 34–37  
10115 Berlin

**Kürzel**  
Pe/Bi E 04/17

**Telefon**  
+49 30 27876-310

**Telefax**  
+49 30 27876-798

**E-Mail**  
bittner@dstv.de

**Datum**  
10.02.2017

**EU-Dienstleistungspaket, Vorschlag für eine Richtlinie über eine  
Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (COM(2016) 822  
final)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 10.1.2017 hat die Europäische Kommission ihr sogenanntes Dienstleistungspaket vorgestellt. Dieses soll es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, „übermäßig belastende oder nicht mehr zeitgemäße Anforderungen für Freiberufler, die im Inland oder grenzüberschreitend tätig sind, zu ermitteln.“ Hierdurch soll eine bessere Anwendung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften erreicht werden.

Das Maßnahmenpaket besteht aus Reformempfehlungen für Berufsregulierungen (COM(2016) 820 final), Richtlinienvorschlägen für die Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (COM(2016) 822 final) und zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens (COM(2016) 821 final) sowie zwei Legislativvorschlägen zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte. Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) möchte die Gelegenheit nutzen, in dieser Stellungnahme seine Auffassung zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen darzulegen.

## **Allgemeine Anmerkungen zum Binnenmarkt für Steuerberatungsleistungen**

Die deutschen Steuerberater stehen uneingeschränkt zum Europagedanken und zur Europäischen Union. Der Europäische Binnenmarkt ist Wachstumstreiber und Wohlstandsgarant für alle Mitgliedsstaaten. Soweit die EU-Kommission die Auffassung vertritt, der Binnenmarkt funktioniere im Bereich der Dienstleistungen und insbesondere bei den Dienstleistungen der freien Berufe nicht so gut wie im Binnenmarkt für Waren, liegt die Ursache nach Ansicht des DStV jedoch nicht in den nationalen Berufszugangs- und –ausübungsregeln. Vielmehr ist zunächst die Sprachbarriere für eine im Wesentlichen lokale Ausrichtung der Dienstleistungserbringung ausschlaggebend. Ein ebenso gewichtiges Hindernis bei der Erbringung gerade von Steuerberatungsleistungen an Mandanten in anderen Mitgliedsstaaten sind die von Staat zu Staat unterschiedlichen und komplexen Vorschriften des materiellen und formellen Steuerrechts. Die Komplexität der nationalen Vorschriften macht es – insbesondere für Berufsangehörige in kleinen und mittelgroßen Praxen – nahezu unmöglich, qualitativ hochwertige Dienstleistungen in mehr als einem Staat anzubieten.

## **Allgemeine Anmerkungen zum Vorschlag für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**

### Inhalt des Richtlinienvorschlags (RL-E)

Werden in einem Mitgliedsstaat Vorschriften erlassen oder geändert, die die Aufnahme oder die Ausübung eines Berufs beschränken, ist durch den Mitgliedsstaat eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Im nächsten Schritt soll der Mitgliedsstaat die Begründung der Verhältnismäßigkeit einschließlich qualitativer und quantitativer Nachweise an die EU-Kommission übermitteln. Ebenso sieht der RL-E eine regelmäßige Kontrolle bestehender Berufsregulierungen vor.

Für die Verhältnismäßigkeitsprüfung gibt der RL-E ein zweistufiges Analyseraster vor. Einerseits werden Vorgaben zur Rechtfertigung durch Ziele des Allgemeininteresses spezifiziert, andererseits bestimmt der RL-E detailliert, welche Kriterien die Mitgliedsstaaten bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit anzuwenden haben.

### Generelle Einschätzung des DStV zum RL-E

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist bei der Beschränkung von Grundfreiheiten schon heute im europäischen und im deutschen Recht etabliert. Ein engmaschiges Analyseraster ist

nicht geeignet, um eine bessere Anwendung der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu gewährleisten. Im Gegenteil wird hierdurch den Mitgliedsstaaten die notwendige Freiheit genommen, Berufsregulierungen auf die nationalen Besonderheiten anzupassen. Des Weiteren sind durch das Analyseraster erhebliche administrative Mehraufwendungen zu erwarten. **Der Richtlinienvorschlag ist daher abzulehnen.**

**Die Positionen des DStV lauten:**

**Auf europäischer Ebene, insbesondere in der Rechtsprechung des EuGH, bestehen bereits heute ausreichende Vorgaben zur Verhältnismäßigkeitsprüfung von Berufsregulierungen. Darüber hinaus bestehen auch in Deutschland klare nationale Vorgaben zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit.**

**Das Analyseraster zur Verhältnismäßigkeitsprüfung engt die Mitgliedsstaaten bei ihrer Entscheidung, welche Berufe wie reguliert werden sollen, zu stark ein. Das Subsidiaritätsprinzip muss weiterhin gewahrt bleiben.**

## **Einzelne Kritikpunkte**

### Regelungszweck der Richtlinie

Die Kommission geht in der Darlegung der Gründe und Ziele des RL-E davon aus, dass die *„gegenwärtige uneinheitliche Prüfung der Regulierung von Berufen in der EU [sich] negativ auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen“* auswirke. Wir machen darauf aufmerksam, dass lediglich unverhältnismäßige Berufsregulierungen negative Auswirkungen entfalten können. Sollten die Europäische Kommission der Ansicht sein, dass die Berufsregulierungen der Mitgliedstaaten nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, kann sie als „Hüterin der Verträge“ hiergegen bereits vorgehen. Zwingende Vorgaben für die in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten liegende Verhältnismäßigkeitsprüfung sind hierfür nicht zielführend.

Weiterhin möchte die EU-Kommission eine Vergleichbarkeit der bestehenden Berufsregulierungen in den Mitgliedsstaaten herstellen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

hat wiederholt festgestellt, dass es in der Entscheidungskompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, welche Berufe sie zur Sicherung des Allgemeinwohls reglementieren und welche Regelungen sie hierbei anwenden. Die Vielseitigkeit der nationalen Voraussetzungen und die dazugehörigen Regelungsmodelle sind so verschieden, dass es keine Vergleichbarkeit geben kann. Auch der EuGH hat mehrfach betont, dass die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erlässt als ein anderer, nicht bedeutet, dass dessen Vorschriften unverhältnismäßig und folglich mit dem Unionsrecht unvereinbar wären.

#### Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags

Anders, als es der von der EU-Kommission gewählte Titel vermuten lässt, bezieht sich der RL-E auf neu zu erlassende Berufsregulierungen **und die Änderung bestehender Vorschriften**. Durch die Überwachungspflicht des Art. 4 Abs. 4 RL-E sind alle in den Mitgliedsstaaten bereits bestehenden Regelungen betroffen. Dies würde eine erneute Beurteilung aller bestehenden Berufsregulierungen nach sich ziehen. Dadurch ist ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Behörden zu erwarten. Weiterhin ist unklar, in welchen Abständen eine erneute Überprüfung durchzuführen ist.

#### Nationale Besonderheiten bedingen Handlungsfreiheit bei der Berufsregulierung

In den Mitgliedsstaaten bestehen unterschiedliche nationale Voraussetzungen für die Berufsregulierung. Dies kann beispielsweise begründet sein in der Regelungs- und Rechtsgeschichte der betreffenden Staaten, dem Sicherheitsbedürfnis der Bürger oder der Organisationsstruktur der Verwaltung. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen erfordern die Möglichkeit einer individuellen Berufsregulierung in den Staaten. Die Vorgaben des RL-E in Kombination mit dem Richtlinienvorschlag zur Einführung eines Notifizierungsverfahrens schafft jedoch ein zu enges Korsett, in welchem die Mitgliedsstaaten ihre Berufsregulierung bestimmen sollen. Nach Ansicht des DStV kann die Rechtssetzung besser in den Mitgliedsstaaten erfolgen, wenn diese anhand der vom EuGH festgelegten Kriterien agieren können. Somit verstößt der RL-E gegen das Subsidiaritätsprinzip.

#### Festlegung von Kriterien für die Rechtfertigung von Berufsregulierungen

Art. 5 RL-E gibt Kriterien für die Rechtfertigung von Einschränkungen der Berufsfreiheit vor. Der EuGH hat zur Rechtfertigung der Einschränkung von Grundfreiheiten vier Voraussetzungen definiert. Die Maßnahmen müssen demnach:

- in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden,
- aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein,
- geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Zieles zu gewährleisten und
- nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Zieles erforderlich ist.

Durch die Vorgabe des Katalogs in Art. 5 Abs. 2 RL-E entsteht der Eindruck, dass eine regulierende Maßnahme zur Verwirklichung anderer zwingender Gründe des Allgemeininteresses nicht gestattet ist. Dies ist missverständlich und deshalb verfehlt.

#### Analyseraster zur Verhältnismäßigkeitsprüfung zu eng gefasst

Neben der Rechtsprechung des EuGH erläutert auch die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Nach Art. 16 DL-RL müssen die Maßnahmen zur Zielerreichung geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Zielerreichung notwendig ist.

Der RL-E engt diese vom EUGH und der Dienstleistungsrichtlinie gesetzten Grundsätze mit dem Analyseraster des Art. 6 RL-E erheblich ein. Zwar kann argumentiert werden, dass es sich hierbei lediglich um Regelungs**beispiele** handelt. Dennoch besteht die Gefahr, dass im Zusammenspiel mit dem Richtlinienvorschlag zur Einführung eines Notifizierungsverfahrens ein Prüfschema für die EU-Kommission geschaffen wird, demzufolge bei Verletzung von teilweise zweifelhaften und übertriebenen Kriterien Gegenmaßnahmen erfolgen können. Dies ist abzulehnen, da die Rechtsetzungskompetenz bei den Mitgliedsstaaten verbleiben muss (Subsidiaritätsprinzip, siehe hierzu unsere Stellungnahme E 03/17 zum Notifizierungsverfahren).

#### Kumulative Wirkung von Berufsregulierungen

Besonderes Augenmerk richtet Art. 6 Abs. 4 RL-E auf die kumulative Wirkung nebeneinander bestehender Regelungen. Unklar ist jedoch, welche Bewertung hieraus folgen soll. Berufliche Regelungen haben in Teilbereichen überschneidende Wirkungen. Die Einzelmaßnahmen sind jedoch zur Erreichung unterschiedlicher Ziele beziehungsweise einer besseren Zielerreichung erforderlich, die durch einzelne Maßnahmen nicht abzudecken wäre.

### Bloßer Titelschutz nicht ausreichend zur Sicherung des Verbraucherschutzes

Im Falle, dass der Verbraucherschutz als einziger Rechtfertigungsgrund für eine Maßnahme angeführt wird und sich nicht auf Dritte auswirkt, soll der Mitgliedstaat gem. Art. 6 Abs. 3 RL-E prüfen, ob nicht eine geschützte Berufsbezeichnung als alleinige Regulierung ausreiche. Dies ist abzulehnen.

Der Titelschutz kann jedoch nach Ansicht des DStV nur einen Baustein unter vielen im Gesamtsystem des Verbraucherschutzes darstellen. Im Bereich der Steuerberatung sind für den Mandanten Falschberatungen, falsche Erklärungen gegenüber dem Finanzamt oder fehlerhafte Strukturierungen von Nachlässen oder Unternehmen meist erst Jahre nach der Dienstleistungserbringung erkennbar. Als Folge können Falschberatungen Steuer(-nach)- und Zinszahlungen in beträchtlicher Höhe nach sich ziehen, die auch existenzgefährdende Ausmaße erreichen können. Ebenso können steuerstrafrechtliche Konsequenzen (bei Steuerhinterziehung oder leichtfertiger Steuerverkürzung) folgen. Für den Mandanten offenbaren sich die fehlerhaften Beratungen aber erst bei Aufdeckung durch das Finanzamt.

Daher ist es zur Sicherung des Verbraucherschutzes unabdingbar, dass neben einem bloßen Titelschutz auch Vorbehaltsaufgaben und weitergehende Verpflichtungen für die Berufsangehörigen bestehen bleiben.

### Informationsasymmetrie bei komplexen Dienstleistungen nicht abgebaut

Erwägungsgrund 17 des RL-E geht davon aus, dass durch die technischen Entwicklungen die Informationsasymmetrien zwischen Dienstleistern und Verbrauchern abgeschwächt würden. Der DStV schätzt diese Aussage zumindest im Bereich der Steuerberatung als nicht zutreffend ein. Durch die neuen Medien werden – zusätzlich zum ohnehin schon komplexen Steuerrecht – eine Vielzahl von Informationen bereitgestellt. Der Verbraucher müsste sich, wollte er sich umfassend über die anzuwendenden und auszulegenden Rechtsvorschriften informieren, nicht nur der vollständigen Betrachtung seines individuellen Sachverhalts vergewissern. Zusätzlich müsste er die Aktualität und Vertrauenswürdigkeit der bspw. im Internet zugänglichen Informationen bewerten. Den durchschnittlichen Steuerzahler wird dies vor erhebliche Probleme stellen.

Der RL-E zur Verhältnismäßigkeitsprüfung ist seinerseits unverhältnismäßig und engt die Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedsstaaten über Gebühr ein. Er ist deshalb abzulehnen.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

RA FAStR Prof. Dr. Axel Pestke  
(Hauptgeschäftsführer)

gez.

StB Dipl.-Kfm René Bittner  
(Referent Europarecht)

---

*Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) - Verband der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe - repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen, von denen eine Vielzahl zugleich Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer sind. Der DStV vertritt ihre Interessen im Berufsrecht der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, im Steuerrecht, in der Rechnungslegung und im Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften in den ihm angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.*