



Fachbereich Europa - EU 6

Unionsrechtliche Fragen bei der Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe

Unionsrechtliche Fragen bei der Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 043/25
Abschluss der Arbeit: 29. August 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang	5
2.	Begriff der Meisterpflicht und gesetzliche Grundlagen in der Handwerksordnung	6
3.	Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab	6
3.1.	Grenzüberschreitender Sachverhalt	7
3.2.	Unionale Grundfreiheiten als unmittelbarer Prüfungsmaßstab	8
4.	Unionales Sekundärrecht	9
4.1.	Dienstleistungsrichtlinie	9
4.1.1.	Anwendungsbereich	9
4.1.1.1.	Umfasste Gewerbearten	9
4.1.1.2.	Anwendung der DL-RL auf reine Inlandssachverhalte	10
4.1.2.	Vorgaben im Auftragskontext	11
4.1.2.1.	Art. 9 DL-RL	11
4.1.2.1.1.	Genehmigungsregelung i. S. d. Art. 9 DL-RL	11
4.1.2.1.2.	Voraussetzungen für Genehmigungsregelungen	12
4.1.2.1.3.	Ausschlussstatbestand des Art. 9 Abs. 3 DL-RL	13
4.1.2.1.4.	Schlussfolgerung zu Art. 9 DL-RL	13
4.1.2.2.	Art. 14 DL-RL	13
4.1.2.3.	Art. 15 DL-RL	14
4.1.2.3.1.	Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe als Anforderung i. S. v. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL	14
4.1.2.3.2.	Ausschlussstatbestand des Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL	15
4.1.2.3.3.	Schlussfolgerung zu Art. 15 DL-RL	15
4.1.3.	Schlussfolgerungen zur DL-RL	16
4.2.	Berufsanerkennungsrichtlinie	16
4.2.1.	Anwendungsbereich	16
4.2.1.1.	Sachlich-inhaltlicher Anwendungsbereich	16
4.2.1.2.	Reine Inlandssachverhalte	17
4.2.2.	Vorgaben aus Art. 59 Abs. 3 BA-RL	18
4.2.2.1.	Regelungswirkung des Art. 59 Abs. 3 BA-RL	19
4.2.2.2.	Schlussfolgerungen zu Art. 59 Abs. 3 Berufsanerkennungsrichtlinie	21
4.3.	Verhältnismäßigkeitsrichtlinie	22
4.3.1.	Vorgaben der VHM-RL	22
4.3.2.	Regelungswirkung der Vorgaben der VHM-RL	23
4.3.3.	Schlussfolgerungen zur VHM-RL	24
4.4.	Verhältnis der Sekundärrechtsakte zueinander	24
4.4.1.	Konkurrenzregelungen aus der DL-RL	24
4.4.2.	Schlussfolgerungen zum Konkurrenzverhältnis der Sekundärrechtsakte	25

4.5.	Meisterpflicht im Bestattungshandwerk im Lichte des unionalen Sekundärrechts	26
5.	Unionales Primärrecht – Grundfreiheiten	27
5.1.	Anwendbarkeit	27
5.1.1.	Grenzüberschreitender Bezug	27
5.1.2.	Abschließendes unionales Sekundärrecht	27
5.1.3.	Schlussfolgerungen zum Anwendungsbereich der Grundfreiheiten im Auftragskontext	29
5.2.	Grundfreiheitliche Implikationen im Auftragskontext	29
5.2.1.	Anwendungsbereich der Art. 49 und 56 AEUV	30
5.2.2.	Die Einführung von Berufsreglementierungen im Lichte der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	30
5.2.2.1.	Eingriff	30
5.2.2.1.1.	Niederlassungsfreiheit	30
5.2.2.1.2.	Dienstleistungsfreiheit	31
5.2.2.2.	Rechtfertigung	32
5.2.2.2.1.	Niederlassungsfreiheit	32
5.2.2.2.2.	Dienstleistungsfreiheit	32
5.3.	Schlussfolgerungen zur grundfreiheitlichen Betrachtung	33
6.	Verhältnismäßigkeit	34
6.1.	Zwecke des Allgemeinwohls – Anforderungen	34
6.2.	Genereller Maßstab im Hinblick auf Berufszugangsbeschränkungen	34

1. Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang

Der Fachbereich Europa wurde um Beantwortung mehrerer unionsrechtlicher Fragen im Hinblick auf die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe ersucht. Konkret möchte die Auftraggeberin wissen, ob die Einführung einer Meisterpflicht für das Bestatterhandwerk in Deutschland mit den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie¹, der Berufsanererkennungsrichtlinie² und der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie³ sowie den Grundsätzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) vereinbar wäre und welche rechtlichen Hürden oder Grenzen insoweit zu beachten wären. Darüber hinaus wird erfragt, welche Maßstäbe der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei der Beurteilung berufsrechtlicher Zugangsbeschränkungen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit anlegt und durch welche Gesichtspunkte entsprechende Maßnahmen – wie die Einführung einer Meisterpflicht – unionsrechtlich gerechtfertigt werden könnten. Schließlich wird nach einschlägigen Urteilen des EuGH zur Berufsausübung im Bestattungshandwerk bzw. zu vergleichbaren reglementierten Berufen gefragt.

Die vorliegende Arbeit nimmt – in Ermangelung eines konkreten Gesetzentwurfs – keine abschließende Prüfung der Vereinbarkeit einer Meisterpflicht im Bestattungswesen mit dem Unionsrecht vor. Eine solche obläge auf Grundlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs und ggf. unter Einbeziehung empirischer Daten hinsichtlich der angeführten Zielsetzung dem EuGH. Vielmehr wird einerseits eine abstrakte Darstellung des einschlägigen unionalen Regelungsgefüges vorgenommen.⁴ Andererseits werden anhand vergleichbarer mitgliedstaatlicher Maßnahme potenziell zu berücksichtigende unionsrechtliche Implikationen dargestellt.

Im Folgenden wird zunächst der Begriff der Meisterpflicht im nationalen Recht unter Ziff. 2 einer Begriffsbestimmung und rechtlichen Einordnung zugeführt. Anschließend wird eine Betrachtung des generell anzulegenden unionsrechtlichen Prüfungsmaßstabs vorgenommen (dazu Ziff. 3.), bevor das unionale Sekundärrecht (dazu Ziff. 4.) und das unionale Primärrecht in den Blick genommen werden (dazu Ziff. 5.). Anschließend erfolgt eine Betrachtung der im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung potenziell zu beachtenden Gesichtspunkte (Ziff. 5.).

Hinsichtlich der Frage nach einschlägigen Urteilen des EuGH wird die relevante Rechtsprechung innerhalb der sekundär- und primärrechtlichen Prüfung unmittelbar dargestellt. Entscheidungen

-
- 1 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, [ABl. L 376 vom 27.12.2006](#), S. 36 ff., im Folgenden: DL-RL.
 - 2 Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 v. 30. September 2005, S. 22 ff. ([konsolidierte Fassung v. 20. Juni 2024](#)), im Folgenden: BA-RL.
 - 3 Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, [ABl. L 173 vom 9.7.2018](#), S. 25 ff., nachfolgend: VHM-RL.
 - 4 Zur Frage der Unionsrechtskonformität der Einführung einer Meisterpflicht für derzeit zulassungsfreier Gewerbe siehe bereits Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#).

des EuGH konkret in Bezug auf eine Meisterpflicht des Bestattungsgewerbes bzw. vergleichbarer Berufe sind – soweit ersichtlich – bisher nicht ergangen.

Im Hinblick auf die Frage nach einer Liberalisierungs- bzw. Regulierungstendenz auf Ebene der EU-Politik im Bereich des Bestattungsgewerbes wird darauf hingewiesen, dass keine spezifischen Regulierungs- oder Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene ersichtlich sind.⁵

2. Begriff der Meisterpflicht und gesetzliche Grundlagen in der Handwerksordnung

Der dieser Arbeit zugrunde liegende Begriff der Meisterpflicht bezeichnet eine gesetzliche Regelung, wonach für den selbständigen Betrieb eines bestimmten Handwerks als stehendes Gewerbe eine spezielle gewerbliche Erlaubnis in Form der Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich ist. Die Grundlage findet sich im deutschen Recht in § 1 Abs. 1 Handwerksordnung (HwO)⁶. Danach ist der selbständige Betrieb eines zulassungspflichtigen Handwerks als stehendes Gewerbe nur den in der Handwerksrolle eingetragenen natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften gestattet. Die Regelungen über die zulassungspflichtigen Handwerke finden sich in den §§ 1 bis 5b HwO. Handwerke, die einer Zulassungspflicht unterliegen, werden in Anlage A zur HwO⁷ festgelegt (vgl. § 1 Abs. 2 HwO). Das entsprechende Verzeichnis umfasst derzeit 53 Handwerke.

Die Eintragung in die Handwerksrolle ist in § 7 HwO geregelt und knüpft an die Person des Betriebsleiters an. Dieser muss die berufsspezifischen Voraussetzungen für die Eintragung in die Handwerksrolle hinsichtlich des zu betreibenden Handwerks erfüllen. Hierfür bestehen mehrere Möglichkeiten. Dazu gehört gem. § 7 Abs. 1a HwO insbesondere das Bestehen der Meisterprüfung in dem zu betreibenden oder in einem mit diesem verwandten Handwerk. § 9 HwO erfasst in Verbindung mit der EU/EWR-Handwerk-Verordnung (EU/EWR HwV)⁸ hingegen die Situation von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten bzw. von Personen, die in anderen Mitgliedstaaten entsprechende Berufsqualifikationen oder Berufserfahrung erworben haben und sieht insofern – in Verbindung mit der EU/EWR HwV – ein ausdifferenziertes Anerkennungs-Regime vor.

3. Unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Sofern sich die Fragestellung auf die unionsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung einer Meisterpflicht und spezifisch auf Vorgaben des unionalen Sekundärrechts (DL-RL, BA-RL und VHM-

5 Für Reglementierungen des Bestatterhandwerks in anderen EU-Mitgliedstaaten vgl. die Übersicht der Kommission, Regulated Professions Database, Stichwort „[Funeral undertaker](#)“. Danach bestehen in elf Mitgliedstaaten Regelungen zur Zulassung bzw. zur automatischen Anerkennung von Berufserfahrungen.

6 Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 3. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 106).

7 Anlage A Verzeichnis der Gewerbe, die als zulassungspflichtige Handwerke betrieben werden können (§ 1 Abs. 2).

8 [Verordnung](#) v. 18. März 2016 über die für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz geltenden Voraussetzungen für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks (BGBl. I S. 509), geändert durch Art. 2 der Verordnung v. 26. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4740).

RL) sowie der Grundfreiheiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) bezieht, stellt sich zunächst die Frage nach dem anzuwendenden Prüfungsmaßstab.

3.1. Grenzüberschreitender Sachverhalt

Für die Anwendbarkeit des Unionsrechts als Maßstab bei der Einführung mitgliedstaatlicher Maßnahmen und Regelungen bedarf es grundsätzlich eines grenzüberschreitenden Bezugs. Unionale Vorgaben für die Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeiten bestehen demnach grundsätzlich nur im Falle grenzüberschreitender Sachverhalte.⁹ Die entsprechenden Gewährleistungen sind daher in der Regel nicht auf Konstellationen anwendbar, die keinerlei Berührungspunkte mit einem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen.¹⁰ Sofern unionales Sekundärrecht indes die vollständige Ausgestaltung des Binnenmarkts für Dienstleistungen verfolgt, können nach der Rechtsprechung des EuGH unter Umständen auch rein innerstaatliche Sachverhalte an den betreffenden unionalen Vorschriften zu messen sein, sofern die Schaffung eines Binnenmarkts für Dienstleistungen die Einbeziehung erfordert.¹¹

Um an den Bestimmungen des Unionsrechts gemessen werden zu können, ist es demnach grundsätzlich notwendig – aber auch ausreichend –, dass die Einführung einer Zulassungspflicht für Tätigkeiten im Bestattungsgewerbe unabhängig von der Staatsangehörigkeit alle Personen erfassen würde, die anstreben, (zukünftig) eine Tätigkeit in diesem Bereich auszuüben. Denn davon wären im Ausgangspunkt auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten umfasst, sodass ein hinreichender grenzüberschreitender Bezug angenommen werden könnte.¹²

Die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe würde potenziell eine nationale Berufszulassungs- bzw. Berufsausübungsregelungen darstellen, die insbesondere auch Fälle ohne jeden grenzüberschreitenden Bezug – also reine Inlandssachverhalte – umfassen könnte.¹³ Jedenfalls solche Sachverhalte, die auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten erfassten, unterlägen dem

9 EuGH, Urteil v. 28. Januar 1992, Rs. C-332/90, Steen, Rn. 9; EuGH, Urteil v. 5. Juni 1997, Uecker und Jacquet, Rn. 16; s. zum Ganzen m. w. N. aus der Rspr. *Calliess*, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2023, Kapitel 1, C., II, 1., Rn. 754 f.

10 M. w. N. aus der Rspr. EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14, Brouillard, Rn. 26. Zur Frage der Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf rein innerstaatliche Sachverhalte s. u., Ziff. 4.1.1.2.

11 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 98 ff.

12 Wäre das Vorhaben etwa allein auf deutsche Staatsangehörige beschränkt, die zudem keine EU-ausländischen Berufsabschlüsse etc. vorweisen könnten, wäre es mangels grenzüberschreitenden Bezugs jedenfalls nicht am Maßstab der Grundfreiheiten zu prüfen, s. nur EuGH, Urteil v. 15. Dezember 1993, verb. Rs. C-277/91, C-318 u. 319/91, Ligur Carni Srl u. a., Rn. 41 f. Eine derartige Beschränkung wäre jedoch u. a. an sekundärrechtlichen Vorgaben sowie potenziell am nationalen Verfassungsrecht zu messen.

13 S. nur *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 4.

Unionsrechts als Prüfungsmaßstab.¹⁴ Bezüglich reiner Inlandssachverhalte bliebe zu prüfen, ob spezielle unional-sekundärrechtliche Gewährleistungen generell auch diese Fälle erfassen könnten (s. dazu unten, Ziff. 4.1.1.2. und Ziff. 4.2.1.2.). Letztlich hinge der Prüfungsmaßstab indes von der konkreten Ausgestaltung der betreffenden Regelung und dem insofern erfassten Personenkreis ab, sodass eine belastbare Einschätzung nur auf Grundlage eines hinreichend spezifischen Ausgestaltungsentwurfs erfolgen könnte.

3.2. Unionale Grundfreiheiten als unmittelbarer Prüfungsmaßstab

Sofern der Auftrag die Frage der Vereinbarkeit einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) zum Gegenstand hat, stellt sich die Frage, ob diese Grundfreiheiten im Auftragskontext überhaupt als unmittelbarer Prüfungsmaßstab dienen können.

Grundsätzlich werden nationale Maßnahmen nicht – unmittelbar – an den Regelungen des unionalen Primärrechts, sondern an den Bestimmungen des einschlägigen Sekundärrechts gemessen, soweit ein Regelungsbereich sekundärrechtlich abschließend behandelt wird und somit einer vollständigen Harmonisierung unterliegt. Das sekundäre Unionsrecht ist insoweit vorrangig.¹⁵

Im Hinblick auf den Auftragskontext wäre insofern in den Blick zu nehmen, ob die auftragsgegenständliche Konstellation – Einführung bzw. Rechtfertigung von Berufszulassungs- bzw. -ausübungsregelungen im Bestattungsgewerbe – sekundärrechtlich abschließend geregelt ist. Diesbezüglich kommen insbesondere die DL-RL, die BA-RL sowie die VHM-RL in Betracht. Soweit diese Sekundärrechtsakte auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar wären und insofern abschließende Regelungen enthielten, könnte eine grundfreiheitliche Prüfung jedenfalls dahingestellt bleiben.¹⁶

Als Prüfungsmaßstab werden demnach in der vorliegenden Arbeit zunächst die betreffenden Sekundärrechtsakte herangezogen, bevor vor diesem Hintergrund auf die (unmittelbare) Anwendbarkeit der primärrechtlich determinierten Grundfreiheiten eingegangen wird.

14 Nach *Spranger* seien die Konstellationen mit grenzüberschreitendem Bezug im Bestattungsgewerbe aufgrund des regionalen Gepräges dieses Handwerks in der Praxis indes nahezu ausgeschlossen, sodass die Frage nach der Europarechtskonformität einer Meisterpflicht im Bestatterhandwerk „eher von akademischem Wert“ sei, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 30.

15 EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2004, Rs. C-309/02, Radlberger Getränke und S. Spitz, Rn. 53; EuGH, Urteil v. 13. Januar 2005, Rs. C-145/02, Denkavit, Rn. 22; m. w. N. aus der Rspr. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV, Rn. 18; *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 45 AEUV, Rn. 358; *Halter/Stein*, in: Pechstein, Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 118.

16 Vgl. EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, KOM/Deutschland, Rn. 56, 97.

4. Unionales Sekundärrecht

Zunächst sind die aus dem unionalen Sekundärrecht folgenden Vorgaben hinsichtlich der Einführung einer Meisterpflicht in den Blick zu nehmen. Dazu werden zunächst die potenziell einschlägigen Rechtsakte (DL-RL, BA-RL und VHM-RL) auf mögliche Vorgaben im Auftragskontext untersucht (dazu Ziff. 4.1. bis 4.3.) und anschließend ihr Verhältnis zueinander dargestellt (dazu Ziff. 4.4.). Schließlich wird die Konstellation der Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe mit den herausgearbeiteten Vorgaben abgeglichen (dazu Ziff. 4.5.)

4.1. Dienstleistungsrichtlinie

Die DL-RL enthält gem. ihres Art. 1 Abs. 1 allgemeine Bestimmungen, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen. In ihrem Kapitel III (Art. 9 ff. DL-RL) nimmt die DL-RL Konkretisierungen hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer vor und trifft Vorgaben insbesondere in Bezug auf Genehmigungen zur Berufsausübung sowie entsprechende mitgliedstaatliche Anforderungen. Insofern ist in einem ersten Schritt in den Blick zu nehmen, ob diese Vorschriften im Auftragskontext überhaupt zur Anwendung gelangen können (dazu Ziff. 4.1.1.). Anschließend ist zu untersuchen, ob sich aus ihnen Vorgaben im Hinblick auf die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe entnehmen lassen (dazu Ziff. 4.1.2.).

4.1.1. Anwendungsbereich

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der DL-RL ist zunächst zu prüfen, ob das Bestattungsgewerbe dieser grundsätzlich unterfällt (dazu Ziff. 4.1.1.1.). Anschließend ist vor dem Hintergrund der potenziell rein innerstaatlichen Wirkung der Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe¹⁷ in den Blick zu nehmen, ob die Vorgaben der DL-RL sich auch auf Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug erstrecken könnten (dazu Ziff. 4.1.1.2.).

4.1.1.1. Umfasste Gewerbearten

Art. 2 Abs. 1 DL-RL sieht im Ausgangspunkt vor, dass die DL-RL für Dienstleistungen gilt, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden. In Art. 2 Abs. 2 DL-RL werden sodann bestimmte Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der DL-RL ausgeschlossen.

Das Bestattungsgewerbe gehört nicht zu den nach Art. 2 Abs. 2 DL-RL ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgeschlossenen Tätigkeiten. Es ist auch nicht ersichtlich, dass Bestattungsdienstleistungen einer der in Art. 2 Abs. 2 DL-RL allgemein umrissenen Arten von Dienstleistungen darstellen könnten. Auch nach Ansicht der Kommission zählt das Bestattungsgewerbe nicht zu den vom Anwendungsbereich der DL-RL ausgeschlossenen „Verkehrsdienstleistungen“.¹⁸

¹⁷ S. o. Ziff. 3.1. und Fn. 14.

¹⁸ Kommission, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie 2007, S. 12.

4.1.1.2. Anwendung der DL-RL auf reine Inlandssachverhalte

Vor dem Hintergrund, dass Bestattungsdienstleistungen regelmäßig Sachverhalte mit reinem Inlandsbezug darstellen dürften,¹⁹ ist zu klären, inwieweit sich aus der DL-RL unionsrechtliche Grenzen für nationale Berufszulassungs- bzw. Berufsausübungsregelungen ergeben können, die auch Fälle ohne jeden grenzüberschreitenden Bezug umfassen.

Die diesbezügliche Reichweite der betreffenden Bestimmungen der DL-RL war im Zeitraum nach ihrem Inkrafttreten (Ende 2006) ungeklärt. So ging beispielsweise der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der Richtlinienumsetzung im Gewerberecht davon aus, dass ihre Regelungen allein zu Anpassungen in Bezug auf grenzüberschreitende Sachverhalte verpflichtete.²⁰ Diese restriktive Sichtweise wurde überwiegend auch in der Literatur geteilt.²¹ Kernargument der Ansicht war die Abstützung der DL-RL auf die Kompetenznormen der Art. 47 Abs. 2 S. 1 und 3, 55 EGV (entsprechend Art. 53 Abs. 1 und 62 AEUV), welche nach dem damalig vorherrschenden Verständnis nur zur Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte berechtigten.²²

In seiner Entscheidung in der Rechtssache (Rs.) X. und Visser²³ vom 30. Januar 2018 hat der EuGH indes ausdrücklich entschieden, dass die in Kapitel III der DL-RL enthaltenen Bestimmungen auch auf einen Sachverhalt anwendbar sind, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweisen.²⁴ Dafür spreche im Ausgangspunkt der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 DL-RL, wonach die DL-RL für Dienstleistungen gelte, „die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden“ und dabei nicht zwischen Dienstleistungstätigkeiten mit und ohne Auslandsbezug unterscheide.²⁵ Die vollständige Ausgestaltung des Binnenmarkts für Dienstleistungen erfordere zudem die Beseitigung der Beschränkungen, auf die Dienstleistungserbringer bei der Niederlassung in Mitgliedstaaten – sei es ihr eigener oder ein anderer Mitgliedstaat – stoßen und die sie daran hindern können, Dienstleistungen an Empfänger in der gesamten Union zu erbringen.²⁶ Folglich sei anzuerkennen, dass sich der Anwendungsbereich dieser Richtlinie gegebenenfalls über das hinaus erstrecken könne, was

19 S. o., Ziff. 3.1. und Fn. 14.

20 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 5.

21 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 5; Einen Überblick zu den entsprechenden Literaturstimmen bieten *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit vor dem nationalen Gesetzgeber: Relevanz der Dienstleistungsrichtlinie, der Berufsqualifikationsrichtlinie und der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie für Inlandssachverhalte, FÖV Discussion Papers 88, 2019, (nachfolgend: *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit), S. 10, Fn. 18.

22 M. w. N. *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 5; *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 18.

23 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser.

24 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 110.

25 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 100.

26 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 105.

die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit streng genommen vorsehen.²⁷

Diese Ansicht hat der EuGH in seinem Urteil in der Rs. Kommission/Deutschland vom 4. Juli 2019²⁸ bestätigt und eine nationale Regelung zur „Beibehaltung verbindlicher Honorare für Planungsleistungen für Architekten und Ingenieure“ – welche einen reinen Inlandssachverhalt darstelle – insbesondere an Art. 15 DL-RL gemessen.²⁹

Es lässt sich demnach festhalten, dass die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe – auch sofern sie einen Sachverhalt ohne grenzüberschreitenden Bezug betreffe – grundsätzlich an den Vorschriften der Art. 9 ff. DL-RL zu messen wären.³⁰

4.1.2. Vorgaben im Auftragskontext

Vorgaben im Hinblick auf die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit könnten sich insbesondere den Art. 9 und 15 der DL-RL entnehmen lassen.

4.1.2.1. Art. 9 DL-RL

Gem. Art. 9 Abs. 1 DL-RL dürfen die Mitgliedstaaten die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen Genehmigungsregelungen unterwerfen.

4.1.2.1.1. Genehmigungsregelung i. S. d. Art. 9 DL-RL

Damit Art. 9 DL-RL als Maßstab im Hinblick auf die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe herangezogen werden könnte, müsste es sich dabei zunächst um eine „Genehmigungsregelung“ i. S. d. Art. 9 DL-RL handeln. Nach Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Genehmigungsregelung“ für die Zwecke dieser Richtlinie „jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken“.

Die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe hätte zur Folge, dass für Dienstleister im Falle eines angestrebten selbständigen Betriebs des Bestattungshandwerks als stehendes Ge-

27 EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 107.

28 EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, Kommission/Deutschland.

29 EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, Kommission/Deutschland, Rn. 56 ff.

30 Zum Verhältnis dieser Vorschriften zu jenen der ggf. spezielleren Berufsanerkennungs-RL s. u., Ziff. 4.4.

werbe eine spezielle gewerbliche Erlaubnis in Form der Eintragung in die Handwerksrolle erforderlich wäre (s. o., Ziff. 2.). Demnach dürfte es sich dabei grundsätzlich um eine Genehmigungsregelung i. S. d. Art. 9 DL-RL handeln.³¹

4.1.2.1.2. Voraussetzungen für Genehmigungsregelungen

Gemäß Art. 9 Abs. 1 DL-RL müssen Genehmigungsregelungen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;
- b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;
- c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.

Art. 10 DR-RL postuliert darüber hinaus Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung, wonach die Genehmigungsregelungen auf Kriterien beruhen müssen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern. Die Kriterien müssen gem. Art. 10 Abs. 2 DL-RL insbesondere nicht-diskriminierend (Art. 10 Abs. 2 Buchst. a) DL-RL), durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt (Art. 10 Abs. 2 Buchst. b) DL-RL) und in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein (Art. 10 Abs. 2 Buchst. c) DL-RL).

Sofern Art. 9 Abs. 1 DL-RL grundsätzlich zur Anwendung käme (s. u., Ziff. 4.1.2.1.3. und Ziff. 4.4.), müsste sich die Einführung einer Meisterpflicht an den darin und in Art. 10 DL-RL formulierten Voraussetzungen messen lassen, sofern die Meisterpflicht eine „Genehmigungsregelung“ darstellen würde.

Gemessen am Maßstab des Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 10 Abs. 1 DL-RL müsste sowohl die Meisterpflicht (in ihrer konkreten Ausgestaltung) als auch das entsprechende Erteilungsregime insbesondere nicht-diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und erforderlich sein. Es wäre demnach insbesondere die Erforderlichkeit der Einführung einer Meisterpflicht vor dem Hintergrund der mit der Regelung konkret verfolgten Zielsetzung in den Blick zu nehmen (zu dem im Rahmen dieser Prüfung allgemein anzulegenden Maßstab s. u., Ziff. 6.2.). Zudem wäre zu berücksichtigen, dass hinsichtlich der Rechtfertigung der Genehmigungsregelung allein zwingende Gründe des Allgemeininteresses in Betracht kämen (s. dazu u., Ziff. 6.1.).

31 Vgl. dazu ErwG 39 der Dienstleistungsrichtlinie, wonach unter Genehmigungsregelungen auch die Verpflichtung zur Eintragung bei einer Berufskammer oder einer Berufsrolle gehört, falls diese Voraussetzung dafür ist, eine Tätigkeit ausüben zu können.

Dies könnte – insbesondere unter Berücksichtigung der durch den Gesetzgeber spezifisch verfolgten Zielsetzung – allein auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Regelungsentwurfs beurteilt werden.³²

4.1.2.1.3. Ausschlussstatbestand des Art. 9 Abs. 3 DL-RL

Gem. Art. 9 Abs. 3 DL-RL gelten die Vorgaben der Art. 9 ff. DL-RL indes nicht für diejenigen Aspekte der Genehmigungsregelungen, die direkt oder indirekt durch andere Gemeinschaftsrechtsakte geregelt sind. Insofern wird zu prüfen sein, ob Art. 9 Abs. 3 DL-RL von Art. 59 Abs. 3 BA-RL verdrängt wird (dazu Ziff. 4.4.).

4.1.2.1.4. Schlussfolgerung zu Art. 9 DL-RL

In Bezug auf den Auftragskontext lässt sich festhalten, dass es sich bei der Einführung einer Meisterpflicht grundsätzlich um die Einführung einer Genehmigungsregelung handeln könnte, welche an Art. 9 Abs. 1 DL-RL zu messen wären. Zu berücksichtigen ist dabei indes, dass Art. 9 Abs. 1 DL-RL gem. Art. 9 Abs. 3 DL-RL möglicherweise durch eine speziellere Regelung verdrängt werden könnte.

4.1.2.2. Art. 14 DL-RL

Art. 14 DL-RL sieht in seinen Nummern 1. – 8. „unzulässige Anforderungen“ vor, von denen die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht abhängig machen dürfen.³³

Zu diesen unzulässigen Anforderungen gehören insbesondere diskriminierenden Anforderungen, die direkt oder indirekt auf der Staatsangehörigkeit oder – für Unternehmen – dem satzungsmäßigen Sitz beruhen (Art. 14 Nr. 1 DL-RL), eine direkte oder indirekte Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern, einschließlich in Beratungsgremien, an der Erteilung von Genehmigungen oder dem Erlass anderer Entscheidungen der zuständigen Behörden, mit Ausnahme der Berufsverbände und -vereinigungen oder anderen Berufsorganisationen, die als zuständige Behörde fungieren (Art. 14 Nr. 6 DL-RL) sowie die Pflicht, bereits vorher während eines bestimmten Zeitraums in den in ihrem Hoheitsgebiet geführten Registern eingetragen gewesen zu sein oder die Tätigkeit vorher während eines bestimmten Zeitraums in ihrem Hoheitsgebiet ausgeübt zu haben (Art. 14 Nr. 8 DL-RL).

Eine Meisterpflicht wäre demnach im Grundsatz nur dann mit den Vorgaben des Art. 14 DL-RL vereinbar, wenn sie zunächst nicht an die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person anknüpfte. Darüber hinaus dürften im Rahmen der Genehmigungserteilung grundsätzlich keine konkurrierenden Marktteilnehmer (direkt oder indirekt) beteiligt sein. Außerdem wäre zu berücksichtigen,

32 Zu den in der Literatur hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Meisterpflicht im Bestattungswesen mit den Vorgaben der DL-RL aufgefundenen – divergierenden – Ergebnissen, s. u., Fn. 74.

33 Zum Begriff der Anforderung i. S. d. DL-RL s. u., Ziff. 4.1.2.3.1.

dass die Erteilung des Meisterbriefs bzw. die Eintragung in die Handwerksrolle nicht davon abhängig gemacht werden dürfte, ob die betreffende Person bereits vorher in den mitgliedstaatlichen Registern eingetragen war oder die Tätigkeit in dem Mitgliedstaat ausgeübt hat.

4.1.2.3. Art. 15 DL-RL

Nach Art. 15 Abs. 1 S. 1 DL-RL müssen die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Art. 15 Abs. 2 DL-RL aufgeführten Anforderungen vorsehen, und sicherstellen, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Art. 15 Abs. 3 DL-RL erfüllen. Art. 15 Abs. 1 S. 2 DL-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ändern, um sie diesen Bedingungen anzupassen. Art. 15 Abs. 3 DL-RL ordnet an, dass diese Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;
- b) Erforderlichkeit: die Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen.

Art. 15 Abs. 6 DL-RL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ab dem 28. Dezember 2006 keine neuen Anforderungen der in Art. 15 Abs. 2 DL-RL genannten Art einführen dürfen, es sei denn, diese neuen Anforderungen erfüllen die in Art. 15 Abs. 3 DL-RL aufgeführten Bedingungen.

Art. 15 Abs. 6 DL-RL begründet demnach eine ständige Pflicht aller nationalen Behörden und Gerichte, nationale Normen, die Anforderungen i. S. des Art. 15 Abs. 2 DL-RL enthalten, am Maßstab des Art. 15 Abs. 3 DL-RL zu messen und bei Verletzung dieses Maßstabs nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts nicht anzuwenden.³⁴

4.1.2.3.1. Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe als Anforderung i. S. v. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL

Zu prüfen ist zunächst, ob es sich bei der Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe um eine Anforderung i. S. v. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL handeln könnte, die die Aufnahme der betreffenden Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehält.

Der Begriff der „Anforderung“ wird in Art. 4 Nr. 7 DL-RL definiert als Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsta-

34 Stelkens/Seyfarth, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 31.

ten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen oder sonstigen Berufsorganisationen in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden, ergeben. Nach der Rechtsprechung des EuGH unterscheidet sich eine „Genehmigungsregelung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 6 DL-RL darin von einer „Anforderung“ im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DL-RL, dass der Dienstleistungserbringer im Falle der Genehmigung eine förmliche Entscheidung erwirken muss, mit der die zuständigen Behörden seine Tätigkeit erlauben.³⁵

Die Meisterpflicht hätte zur Folge, dass nur in die Handwerksrolle eingetragene Dienstleistungserbringer das Bestatterhandwerk selbstständig als stehendes Gewerbe ausüben dürften. Die Eintragung in die Handwerksrolle dürfte grundsätzlich eine förmliche Entscheidung einer Behörde und damit eine Genehmigung i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DL-RL darstellen (s. o., Ziff 4.1.2.1.1.).

Sofern – zumindest auch – eine „Anforderung“ i. S. v. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL vorläge, wäre die Einführung einer entsprechenden Regelung gem. Art. 15 Abs. 6 DL-RL grundsätzlich verboten, es sei denn, sie würde die in Art. 15 Abs. 3 DL-RL aufgeführten Bedingungen erfüllen, also nicht-diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

4.1.2.3.2. Ausschlussstatbestand des Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL

Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL nimmt solche Anforderungen von der Regelung des Art. 15 DL-RL aus, die die von der BA-RL erfassten Bereiche betreffen. Auch insofern wäre also zu prüfen, ob es sich bei der Meisterpflicht im Bestattungshandwerk um eine von der BA-RL erfasste Anforderung handeln könnte.³⁶

4.1.2.3.3. Schlussfolgerung zu Art. 15 DL-RL

Art. 15 Abs. 6 DL-RL steht der Einführung von Anforderungen hinsichtlich der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit i. S. v. Art. 15 Abs. 2 DL-RL grundsätzlich entgegen, sofern diese nicht nicht-diskriminierend, einem legitimen Zweck dienend und verhältnismäßig sind. Hinsichtlich einer Meisterpflicht ist es jedenfalls nicht von Beginn an auszuschließen, dass es sich dabei um eine Anforderung i. S. v. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL handeln könnte, sodass diese sich möglicherweise innerhalb des Regelungsrahmens des Art. 15 Abs. 3 DL-RL bewegen müsste. Es bleibt indes zu prüfen, ob es sich bei einer Meisterpflicht um eine der BA-RL unterfallende und damit gem. Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL ausdrücklich (oder aufgrund eines Spezialitätsverhältnisses gem. Art. 3 Abs. 1 DL-RL) von der Regelung des Art. 15 DL-RL ausgenommene Anforderung handeln könnte.³⁷

35 Zul. EuGH, Urteil v. 7. November 2024, Rs-C-503/23, Cad Mellano Srl, Rn. 70 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 22. September 2020, Rs. C-724/18 und C-727/18, Cali Apartments, Rn. 49 und die dort angeführte Rspr.

36 S. dazu auch unten, Ziff. 4.4.

37 S. dazu unten, Ziff. 4.4.

4.1.3. Schlussfolgerungen zur DL-RL

Im Hinblick auf den Auftragskontext lässt sich festhalten, dass die DL-RL grundsätzlich auf den Auftragsgegenstand anwendbar wäre und in ihren Art. 9, 10, 14 und 15 Vorgaben hinsichtlich der Einführung von Berufsregulierungen trifft. Insofern wäre insbesondere zu berücksichtigen, dass die gesetzgeberische Maßnahme nicht-diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und erforderlich (Art. 9 Abs. 1 DL-RL) bzw. nicht-diskriminierend, zur Zielerreichung geeignet und verhältnismäßig (Art. 15 Abs. 3 DL-RL) sein müsste. Darüber hinaus wären die Vorgaben des Art. 10 DL-RL im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung zu berücksichtigen, welche insbesondere nicht-diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein müssten. Schließlich dürften mit der Meisterpflicht keine unzulässigen Anforderungen i. S. v. Art. 14 DL-RL einhergehen.

Es bleibt allerdings zu prüfen, ob diese durch speziellere Vorschriften verdrängt würden bzw. die zu prüfende Regelung dem Anwendungsbereich der DL-RL entzogen sein könnte.

4.2. Berufsanerkennungsrichtlinie

Die BA-RL dient im Ausgangspunkt dem Zweck, Personen, die ihre Berufsqualifikation in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, hinsichtlich des Zugangs zu demselben Beruf und seiner Ausübung in einem anderen Mitgliedstaat ein Tätigwerden unter denselben Voraussetzungen wie Inländer zu ermöglichen durch die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (ErwG 3 BA-RL). Dabei gilt die Richtlinie ausdrücklich auch für reglementierte Berufe. Die Mitgliedstaaten behalten dabei die Möglichkeit, das Mindestniveau der notwendigen Qualifikation festzusetzen, die Leistungsqualität zu sichern und bestimmte Erfordernisse festzuschreiben (vgl. Art. 2 Abs. 2 BA-RL). Darüber hinaus werden grundsätzlich auch Anforderungen an bestehende und einzuführende Berufsqualifikationsregelungen gestellt.

Die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe wäre vor diesem Hintergrund möglicherweise an der BA-RL zu messen. Insofern wird zunächst der Anwendungsbereich der BA-RL in den Blick genommen, wobei der sachliche Anwendungsbereich (dazu Ziff. 4.2.1.1.) sowie die Frage der Erfassung reiner Inlandssachverhalte betrachtet werden (dazu Ziff. 4.2.1.2.). Anschließend wird die BA-RL in Bezug auf Vorgaben im Hinblick auf die Einführung von Berufszulassungs- bzw. Berufsausübungsregelungen untersucht (dazu Ziff. 4.2.2.).

4.2.1. Anwendungsbereich

4.2.1.1. Sachlich-inhaltlicher Anwendungsbereich

Die BA-RL gilt gem. ihres Art. 2 Abs. 1 S. 1 für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen. Bei „reglementierten Berufen“ handelt es sich gem. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) Hs. 1 BA-RL grundsätzlich um eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. „Berufsqualifikationen“ sind gem. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) BA-RL

die Qualifikationen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Art. 11 Buchst. a Ziff. I BA-RL und/oder Berufserfahrung nachgewiesen werden.³⁸

Die Einführung einer Zulassungspflicht im Sinne der HwO dürfte eine Berufsqualifikation in diesem Sinne darstellen, sodass es sich bei dem Bestatterberuf nach Einführung einer Meisterpflicht um einen reglementierten Beruf i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) BA-RL handeln dürfte. Der Anwendungsbereich der BA-RL wäre demnach grundsätzlich eröffnet.

4.2.1.2. Reine Inlandssachverhalte

Auch im Hinblick auf die Vorgaben der BA-RL – insbesondere Art. 59 BA-RL – wäre grundsätzlich zu prüfen, ob diese auf reine Inlandssachverhalte anwendbar sind (vgl. zur DL-RL oben Ziff. 4.1.1.2.).

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wurde zum Teil vertreten, dass Art. 59 BA-RL unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH zur DL-RL³⁹ ebenfalls Anwendung auf reine Inlandssachverhalte finden müsse.⁴⁰ Der Gegenargumentation, Art. 53 Abs. 1 AEUV – auf welchen sowohl die DL-RL als auch die BA-RL abgestützt wurden – lasse als Kompetenznorm nur Regelungen im Hinblick auf Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Bezug zu, sei überholt. Der EuGH habe deutlich gemacht, dass auch auf Grundlage des Art. 53 Abs. 1 AEUV erlassene Rechtsakte grundsätzlich auf reine Inlandssachverhalte Anwendung finden könnten.⁴¹ Dies bedeute zwar nicht, dass jede der Bestimmungen der BA-RL dies auch tue. Tatsächlich seien die meisten Bestimmungen der BA-RL explizit oder ihrem Sinn nach auf grenzüberschreitende Sachverhalte begrenzt, wovon auch Art. 2 Abs. 1 S. 1 BA-RL ausgehe. Dies sei indes anders bei Art. 59 BA-RL, der v. a. eine Rechtsgrundlage für die Evaluierung und Überprüfungen von allen nationalen Berufsreglementierungen schaffen solle, einschließlich ihrer Auswirkungen auf reine Inlandssachverhalte.⁴²

In seinem Urteil in der Rs. Tecno*³⁷ vom 4. Oktober 2024 hat der EuGH sich indes zur Anwendung des Art. 59 auf einen reinen Inlandssachverhalt geäußert und insoweit darauf hingewiesen, dass die BA-RL, wie sich aus ihrem Art. 2 Abs. 1 ergebe, für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gelte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, die einen reglementierten Be-

38 Vgl. EuGH, Urteil v. 2. März 2023, Rs. C-270/21, A, Rn. 39 f.

39 Insbesondere EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser sowie EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, Kommission/Deutschland.

40 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 7; *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 18 ff.; *Seyfarth*, Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1006 f.

41 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 7.

42 S. zum Ganzen *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 18 ff.; *Seyfarth*, Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1007.

ruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollten.⁴³ Außerdem habe der EuGH bereits entschieden, dass aus den Art. 1 und 4 der BA-RL hervorgehe, dass die gegenseitige Anerkennung hauptsächlich dazu diene, es dem Inhaber einer Berufsqualifikation, die ihm in seinem Herkunftsmitgliedstaat die Aufnahme eines reglementierten Berufs erlaube, zu ermöglichen, im Aufnahmemitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen und ihn dort unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben.⁴⁴ Da es im vorliegenden Fall jedoch unstrittig nicht um die Anerkennung einer in einem anderen Mitgliedstaat als Italien erworbenen Berufsqualifikation gehe, sei der Sachverhalt nicht an Art. 59 Abs. 3 BA-RL zu messen.⁴⁵

Diese Ausführungen deuten darauf hin, dass die Vorgaben der BA-RL (insbesondere Art. 59 Abs. 3 BA-RL) nach Ansicht des EuGH nicht auf reine Inlandssachverhalte angewendet werden können. Wäre dies – ein Anwendungsausschluss im Hinblick auf reine Inlandssachverhalte – der Fall, so käme Art. 59 Abs. 3 BA-RL im Hinblick auf den Auftragskontext nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten⁴⁶ als Prüfungsmaßstab in Betracht.

4.2.2. Vorgaben aus Art. 59 Abs. 3 BA-RL

Die BA-RL setzt das Bestehen von Berufsqualifikationen grundsätzlich voraus und regelt im Wesentlichen die Modalitäten ihrer (grenzüberschreitenden) Anerkennung.⁴⁷ Dies wird auch anhand der einzelnen Vorschriften im Rechtsakt deutlich, die (für Konstellationen der Niederlassungsfreiheit) ausschließlich formale und materielle Anerkennungsvoraussetzungen regeln.⁴⁸ Art. 59 Abs. 3 BA-RL stellt insofern eine Ausnahme dar und hat einen weiter gefassten Anwendungsbereich, da er nicht an die Anwendung der verschiedenen Systeme der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungen gebunden ist, sondern generelle Vorgaben im Hinblick auf nationale Berufszulassungsregelungen statuiert.⁴⁹ Im Hinblick auf die Einführung neuer Berufszulassungsregelungen

43 EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-242/23, Tecno*37, Rn. 41.

44 EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-242/23, Tecno*37, Rn. 42, unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 8. Juli 2021, Rs. C-166/20, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, Rn. 25 und die dort angeführte Rspr.

45 EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-242/23, Tecno*37, Rn. 43 f.

46 S. o., Fn. 14.

47 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/ Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 163 f.; vgl. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 10; den insoweit in der Berufsankennungs-RL postulierten Vorgaben hinsichtlich der grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen wird in der derzeitigen Fassung der HwO insb. durch §§ 9, 50a und 50b HwO Genüge getan, vgl. nur *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 33.

48 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 10.

49 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 163 f.

im nationalen Recht könnten sich daher insbesondere Art. 59 BA-RL Vorgaben entnehmen lassen. Bezüglich der Einführung einer Meisterpflicht käme als Prüfungsmaßstab insbesondere Art. 59 Abs. 5 S. 2 i. V. m. Abs. 3 BA-RL in Betracht.⁵⁰

Art. 59 Abs. 5 S. 2 BA-RL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten binnen sechs Monaten nach Annahme der mitgliedstaatlichen Maßnahme Angaben dazu machen, welche Anforderungen sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt haben und aus welchen Gründen die Anforderungen ihrer Ansicht nach mit Art. 59 Abs. 3 BA-RL konform sind. Art. 59 Abs. 3 BA-RL ordnet an, dass die Mitgliedstaaten prüfen, ob nach ihrer Rechtsordnung geltende Anforderungen zur Beschränkung der Aufnahme oder Ausübung eines Berufs durch die Inhaber einer bestimmten Berufsqualifikation, einschließlich des Führens der Berufsbezeichnung und der im Rahmen dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten, die in diesem Artikel als „Anforderungen“ bezeichnet werden, mit folgenden Grundsätzen vereinbar sind:

- a) Die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen;
- b) die Anforderungen müssen durch übergeordnete Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- c) die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Charakter bzw. der Reichweite der die Mitgliedstaaten insoweit treffenden Pflichten. Diesbezüglich ist zu klären, ob es sich bei Art. 59 Abs. 3 BA-RL um bloß formelle Berichts- und Begründungspflichten oder auch um materielle Anforderungen hinsichtlich der Einführung nationaler Berufsreglementierungen handelt (dazu Ziff. 4.2.2.1.).

4.2.2.1. Regelungswirkung des Art. 59 Abs. 3 BA-RL

Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur war in der Vergangenheit umstritten, ob Art. 59 Abs. 3 BA-RL den Mitgliedstaaten bloße Berichts- und Begründungspflichten auferlegt oder ob die Vorschrift materielle Anforderungen statuiert, an denen die Einführung nationaler Berufsreglementierungen zu messen wäre.

So wurde einerseits vertreten, dass Art. 59 Abs. 3 Berufsankerkennungs-RL nicht nur als reine Prüf- und Mitteilungspflicht zu verstehen sei, sondern als eine Regelung, die die Mitgliedstaaten

⁵⁰ So auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 10; *Burgi*: Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO?, WiVerw 2018, 181, 238; *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 33 ff.; *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 4 ff.

unmittelbar-materiell zur Einhaltung der insofern postulierten Vorgaben verpflichtete.⁵¹ Dies zeige ein Vergleich des „ganz ähnlichen“ Wortlauts des Art. 59 Abs. 3 BA-RL mit dem des Art. 15 Abs. 1 DL-RL. Wie bei Art. 15 Abs. 1 DL-RL müssten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 59 Abs. 3 BA-RL nämlich prüfen, ob die nach ihrer Rechtsordnung geltenden Anordnungen zu Berufsqualifikationen mit den dort einzeln angeführten Vorgaben vereinbar seien. Im Hinblick auf Art. 15 DL-RL habe der EuGH entschieden, dass dessen Vorgaben nicht bloß im Sinne einer prozeduralen Prüfpflicht, sondern als materiell-rechtlicher Maßstab wirken würden.⁵² Im Lichte dieser Rechtsprechung sei folglich – aufgrund des ähnlichen Wortlauts – auch Art. 59 Abs. 3 BA-RL als Norm zu verstehen, die materielle Vorgaben in Bezug auf die Einführung von Berufsreglementierungen treffe.⁵³

Nach anderer Auffassung folge aus Art. 59 Abs. 3 BA-RL für die Mitgliedstaaten nur eine Prüfungs- und Mitteilungspflicht.⁵⁴ Die Einhaltung der zu prüfenden Vorgaben, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, werde von den beiden Vorschriften nicht als unionsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung normiert. Ein Verstoß gegen Art. 59 Abs. 3 bzw. Abs. 5 S. 2 BA-RL komme daher nur in Betracht, wenn die Prüfungs- und Mitteilungspflicht verletzt werde, nicht aber, wenn der betreffende Mitgliedstaat aufgrund etwa der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu einem anderen materiellen Ergebnis gelange als beispielsweise die Kommission oder der EuGH.⁵⁵

In seinem Urteil in der Rs. Kommission/Portugal (Ingénieurs civils) vom 29. Juli 2024⁵⁶ hat der EuGH nunmehr entschieden, dass sich Art. 59 Abs. 3 BA-RL auf die Festlegung einer bloßen Überprüfungspflicht beschränke. Nach dieser Bestimmung obliege den Mitgliedstaaten die Prüfung, ob im innerstaatlichen Recht Anforderungen bestünden, die den Zugang zu einem Beruf oder dessen Ausübung auf Inhaber eines bestimmten Ausbildungsnachweises beschränkten oder die Führung von Berufsbezeichnungen und die auf der Grundlage dieser Bezeichnung zulässigen beruflichen Tätigkeiten einschränkten.⁵⁷ Das Vorliegen einer reinen Prüf- bzw. Mitteilungspflicht

51 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 34; *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1; so wohl auch *Seyfarth*, Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1008.

52 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 30 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 30. Januar 2018, verb. Rs. C-360/15 und C-31/16, X. und Visser, Rn. 130.

53 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 34.

54 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 10; *Burgi*: Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO?, WiVerw 2018, 181, 238; *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 35.

55 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 10.

56 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils).

57 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 164; vgl. auch EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-242/23, Tecno*37, Rn. 40.

werde insbesondere durch die Abs. 5 und 6 des Art. 59 BA-RL bestätigt.⁵⁸ Demnach seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission mitzuteilen, ob sie Anforderungen festgestellt haben, die den Zugang zu einem Beruf oder dessen Ausübung beschränken und die sie in ihrer Rechtsordnung beibehalten möchten. Gegebenenfalls sei der Kommission mitzuteilen, aus welchen Gründen die Mitgliedstaaten diese Anforderungen für mit den in Absatz 3 genannten Bedingungen vereinbar hielten.⁵⁹ Dieser begrenzte Anwendungsbereich von Art. 59 Abs. 3 BA-RL werde nicht nur durch die Überschrift dieses Artikels, nämlich „Transparenz“, bestätigt, sondern auch durch die Richtlinie 2013/55, mit der Art. 59 in die BA-RL aufgenommen worden sei.⁶⁰ Aus ErwG 35 der Richtlinie 2013/55 gehe hervor, dass der Unionsgesetzgeber die Einführung eines Evaluationssystems beabsichtigte. Diese Absicht werde auch anhand eines Kommissionsvorschlags zur Änderung der Richtlinie 2005/36⁶¹ deutlich, der der Änderungsrichtlinie 2013/55⁶² zugrunde liege und dessen Abschnitt 4.11. darauf hinweise, dass die Aufnahme eines neuen Artikels 59 in die Richtlinie 2005/36 durch einen Mangel an Transparenz hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Begründungen für die verschiedenen in den Mitgliedstaaten bestehenden reglementierten Berufe begründet gewesen sei und darauf abgezielt habe, diese dazu anzuregen, ihren nationalen Rechtsrahmen für diese Berufe zu vereinfachen.⁶³

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten EuGH-Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Regelung des Art. 59 Abs. 3 BA-RL bloße Prüfungs- und Mitteilungspflichten begründet und daher nicht als materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab in Bezug auf die Einführung neuer Berufsreglementierungen herangezogen werden könnte.

4.2.2.2. Schlussfolgerungen zu Art. 59 Abs. 3 Berufsanerkennungsrichtlinie

Die BA-RL wäre auf den Auftragsgegenstand – die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe – grundsätzlich anwendbar. Ob dies auch für reine Inlandssachverhalte gilt, kann indes nicht abschließend beantwortet werden. Im Auftragskontext käme insbesondere Art. 59 Abs. 5 S. 2 i. V. m. Abs. 3 BA-RL als Prüfungsmaßstab aus der BA-RL in Betracht. Insofern wäre indes zu berücksichtigen, dass Art. 59 Abs. 3 BA-RL nach der Rechtsprechung des EuGH keine materiellrechtlichen Anforderungen an die Einführung neuer Berufsreglementierungen, sondern allein formellrechtliche Prüf- und Mitteilungspflichten postuliert. Ein Verstoß gegen Art. 59 Abs. 3, Abs. 5 S. 2 BA-RL käme daher nur in Betracht, wenn diese Prüfungs- und Mitteilungs-

58 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 168.

59 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 169.

60 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 170.

61 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems, [KOM\(2011\) 883 endg.](#)

62 Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), [ABl. L 354 vom 28.12.2013](#), S. 132 ff.

63 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/ Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 170.

pflicht verletzt wird, nicht aber, wenn der betreffende Mitgliedstaat aufgrund etwa der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu einem abweichenden materiellen Ergebnis gelangt, insofern aber die Transparenzregelungen des Art. 59 Abs. 3 BA-RL beachtet. Art. 59 Abs. 5 S. 2 i. V. m. Abs. 3 BA-RL kann daher unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf den Auftragskontext nicht als materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab herangezogen werden.

4.3. Verhältnismäßigkeitsrichtlinie

Die VHM-RL sieht in ihrem Art. 4 Abs. 1 – ähnlich wie Art. 59 Abs. 3 und Abs. 5 S. 2 BA-RL – eine Pflicht für die Mitgliedstaaten vor, eine *ex-ante*-Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, wenn neue Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen oder für deren Ausübung eingeführt oder bestehende geändert werden sollen. Die VHM-RL enthält dabei detaillierte Vorgaben zu allen Ebenen der durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung. Zu klären ist insofern, welche grundsätzlichen Vorgaben sich aus der VHM-RL entnehmen lassen (dazu Ziff. 4.3.1.) und welche Regelungswirkung diesen zukommt (dazu Ziff. 4.3.2.).

4.3.1. Vorgaben der VHM-RL

Art. 4 Abs. 1 VHM-RL sieht 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, eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach den in der VHM-RL festgelegten Bestimmungen vornehmen. Die VHM-RL statuiert insofern einerseits eine prozedurale Pflicht zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie andererseits inhaltliche Anforderungen, welche an eine entsprechende Prüfung im Zusammenhang mit der Einführung von Berufsreglementierungen gestellt werden müssen.⁶⁴

Die Prüfung umfasst zunächst die (Vor-)Fragen, ob die beabsichtigte Berufsreglementierung das Verbot der direkten oder indirekten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes beachtet (Art. 5 VHM-RL) und ob sie durch im einzelne aufgezählte Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden können (Art. 6 VHM-RL).⁶⁵ Darauf folgt nach Art. 7 Abs. 1 VHM-RL die eigentliche Verhältnismäßigkeitsprüfung. In deren ist Rahmen zu prüfen, ob die beabsichtigten Regelungen zur Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten vor dem Erlass der Vorschriften die in Art. 7 Abs. 2 und 3 VHM-RL aufgeführten Aspekten und Elementen zu berücksichtigen. Hierzu zählen u. a. die Eigenart der mit den angestrebten Zielen des Allgemeininteresses verbundenen Risiken, die Eignung der Vorschriften hinsichtlich ihrer Angemessenheit zur Erreichung des angestrebten Ziels sowie Wirkung der neuen

64 Vgl. *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit S. 34; *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 7 f.; *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 36 f.

65 Das Prüfprogramm nach der VHM-RL zusammenfassend: *Seyfarth*, Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1007; vert. zur dogmatisch-methodischen Einordnung: *Schäfer*, Berufsrecht 2020 – Mit der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie auf dem Weg zu einem modernen Regulierungsrecht? EuZW 2018, 789, 790 ff.

oder geänderten Vorschriften, wenn sie mit anderen Vorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränken, kombiniert werden.

4.3.2. Regelungswirkung der Vorgaben der VHM-RL

Ebenso wie im Hinblick auf die Vorgaben des Art. 59 Abs. 3 BA-RL (s. o., Ziff. 4.2.2.1.) wurde die Regelungswirkung der Vorgaben der VHM-RL in der Vergangenheit uneinheitlich eingeschätzt.

Nach einer Ansicht in der rechtswissenschaftlichen Literatur sei die VHM-RL im Ergebnis als materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab heranzuziehen.⁶⁶ Dies ergebe sich aus der Verzahnung der sich unmittelbar aus Art. 59 Abs. 3 BA-RL ergebenden materiellrechtlichen Anforderungen sowie dem darauf nach der VHM-RL anzulegenden Prüfraster.⁶⁷ Dies bedeute letztlich, dass Berufsreglementierungen materiellrechtlich an Art. 59 Abs. 3 BA-RL zu messen seien und dass das Vorliegen der Voraussetzungen dieser Bestimmungen nach Maßgabe der VHM-RL vom Gesetzgeber evidenzbasiert zu belegen sei.⁶⁸

Nach anderer Ansicht in der rechtswissenschaftlichen Literatur begründe die VHM-RL bloß eine Verpflichtung für das Anzeigeverfahren mit besonderen Nachweis- und Dokumentationspflichten für den nationalen Gesetzgeber.⁶⁹ Hierdurch würden die Mitgliedstaaten zwar einem Transparenz- und v. a. weitreichendem Begründungserfordernis im Hinblick auf autonome Gesetzgebung und sonstige Rechtssetzung im Bereich der Berufsreglementierung unterworfen.⁷⁰ Die Verhältnismäßigkeitsprüfung sei jedoch nicht als Zulässigkeitsvoraussetzung normiert. An das materielle Ergebnis einer solchen Prüfung knüpfe die Verhältnismäßigkeitsrichtlinie keine Rechtsfolgen. Ein Richtlinienverstoß dürfe daher nur insoweit in Betracht kommen, als die Mitgliedstaaten eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht oder nicht gemäß der Richtlinie durchführten.⁷¹

66 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 7 f.; *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit S. 44; *Stelkens*, Stellungnahme zur beabsichtigten „Vermeisterung“ des Bestattungsgewerbes, S. 28; *Seyfarth*: Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1009.

67 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 7 f.; *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit S. 44; *Stelkens*, Stellungnahme zur beabsichtigten „Vermeisterung“ des Bestattungsgewerbes, S. 28; *Seyfarth*: Über die Auswirkungen neuester europäischer Einflüsse auf Berufszugangsregulierung, EuZW 2019, 1005, 1009.

68 *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 7 f.

69 *Burgi*: Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO?, WiVerw 2018, 181, 251; *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 36 f.; Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 13.

70 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 13.

71 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 13.

Demnach leitet auch die Literaturansicht, welche im Hinblick auf die VHM-RL im Ergebnis das Bestehen eines materiellrechtlichen Prüfmaßstabs annimmt, dies aus der Verzahnung der VHM-RL mit Art. 59 Abs. 3 BA-RL her, welcher seinerseits eine Anforderung in Form der materiellen Wahrung der Verhältnismäßigkeit postuliert. Insofern dürfte eingedenk der hierzu oben aufgeführten Entscheidung des EuGH, nach welcher aus Art. 59 Abs. 3 BA-RL ein bloß formelles Prüferfordernis folge (s. o., Ziff. 4.2.2.1.), auch nach dieser Literaturauffassung die VHM-RL keinen eigenständig-materiellen Prüfmaßstab bilden können.

4.3.3. Schlussfolgerungen zur VHM-RL

Die VHM-RL sieht ausweislich des Wortlauts ihres Art. 4 Abs. 1 im Falle der Einführung von Berufszugangsregelungen eine mitgliedstaatliche Pflicht zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Diese Prüfung wird in Form eines spezifischen Prüfprogramms und bestimmter Erfordernisse in den nachfolgenden Artikeln der VHM-RL ausgestaltet.

Unter Einbeziehung der oben unter Ziff. 4.2.2.1. aufgeführten Rechtsprechung des EuGH dürfte für eine Heranziehung der VHM-RL als materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab bei Einführung berufsreglementierender Vorschriften indes kein Raum verbleiben. Eine entsprechende mitgliedstaatliche Maßnahme wäre daher – soweit ersichtlich – nur in formellrechtlicher Hinsicht an der VHM-RL zu messen.

4.4. Verhältnis der Sekundärrechtsakte zueinander

Bezüglich des Verhältnisses der Sekundärrechtsakte ist zunächst zu berücksichtigen, dass – soweit ersichtlich – allein der DL-RL grundsätzlich materiellrechtliche Anforderungen hinsichtlich der Einführung berufsreglementierender Normen zu entnehmen sein dürften (s. o., Ziff. 4.1.3.). Insofern ist in den Blick zu nehmen, in welchem Verhältnis die Vorschriften der DL-RL zu jenen der BA-RL bzw. der VHM-RL stehen, um zu identifizieren, ob die sich aus der DL-RL ergebenden Vorgaben verdrängt bzw. dem Anwendungsbereich des Auftragskontextes entzogen sein könnten.

4.4.1. Konkurrenzregelungen aus der DL-RL

Das Verhältnis der DL-RL zu Vorschriften anderer unionaler Sekundärrechtsakte wird einerseits grundsätzlich in Art. 3 DL-RL geregelt. Art. 3 Abs. 1 DL-RL sieht insoweit für den Fall, dass Bestimmungen der DL-RL einer Regelung eines anderen Gemeinschaftsrechtsaktes (nunmehr: Unionsrechtsakt) widersprechen, der spezifische Aspekte der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in bestimmten Bereichen oder bestimmten Berufen regelt, die Bestimmung dieses Rechtsaktes Vorrang hat und auf die betreffenden Bereiche oder Berufe Anwendung findet. Dies gilt gem. Art. 3 Abs. 1 Buchst. d) DL-RL insbesondere für die BA-RL.

Art. 9 Abs. 3 DL-RL schließt die Anwendung der Art. 9 ff. DL-RL zudem für diejenigen Aspekte der betreffenden Genehmigungsregelungen aus, die direkt oder indirekt durch andere Gemeinschaftsrechtsakte geregelt sind.

Darüber hinaus findet sich eine speziell Dienstleistungserbringungsanforderungen betreffende Regelung in Art. 15 Abs. 2 Buchst. d) DL-RL. Demnach sind Anforderungen, die Bereiche betreffen, die von der BA-RL erfasst werden, oder solche, die in anderen Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehen sind, von der Anwendung des Art. 15 Abs. 3 DL-RL ausgenommen.

4.4.2. Schlussfolgerungen zum Konkurrenzverhältnis der Sekundärrechtsakte

Das Konkurrenzverhältnis der Bestimmungen des Art. 15 DL-RL zu den Vorgaben der BA-RL bzw. VHM-RL ist für den Fall der Einführung von Berufszugangsregelungen in Form einer Meisterpflicht – soweit ersichtlich – nicht durch den EuGH geklärt. Insofern stellt sich insbesondere die Frage, ob die materiellrechtlichen Vorgaben der DL-RL im Anwendungsbereich der BA-RL insgesamt keine Geltung entfalten.

In der Literatur wird diese Frage uneinheitlich beantwortet.

Einerseits wird vertreten, dass die DL-RL im Bereich reglementierter Berufe nicht einschlägig sei, sodass die Einführung von Berufsreglementierungen grundsätzlich nicht an Art. 9 bzw. Art. 15 DL-RL zu messen sei.⁷² Zwar enthalte die Berufsanerkenntnisrichtlinie keine Vorschriften über die Zulässigkeit einer erstmaligen oder erneute Einführung von obligatorisch zu erfüllenden Berufsqualifikationen, so dass es an einem konkreten Normwiderspruch fehle.⁷³ Da die Berufsanerkenntnisrichtlinie das Bestehen solcher Qualifikationen implizit voraussetze und in diesem Bereich außer Vorgaben zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen nur eine mitgliedstaatliche Prüfungspflicht enthalte, laufe es aber ihrem Sinn und Zweck zuwider, wenn das Bestehen dieser Qualifikationen durch die Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie in Frage gestellt würde.⁷⁴

Diese Auffassung stützt sich insbesondere auch auf ErwG 2 VHM-RL, wonach „das Unionsrecht keine spezifischen Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Anforderungen an den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder an die Ausübung eines solchen Berufs enthält [...]. [Daher] fällt die Entscheidung, ob und wie ein Beruf zu reglementieren ist, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, solange die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.“ Ein Hinweis auf die DL-RL finde sich insofern nicht, sodass der Anwendungsbereich der VHM-RL allein an den Anwendungsbereich der BA-RL geknüpft werde. Die darin

72 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 11 f.; *Burgi*: Verfassungs- und europarechtliche Statthaftigkeit der Rückführung von Anlage B1-Handwerken in die Anlage A zur HwO?, WiVerw 2018, 181, 239 f.; *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 34 f.

73 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 11.

74 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 11 unter Rekurs auf eine Entscheidung des EuGH, die das Verhältnis von Art. 16 DL-RL zu Konstellationen der aktiven Dienstleistungsfreiheit zur Berufsanerkenntnisrichtlinie behandle. Nach EuGH, Urt. v. 17.12.2015, Rs. C-342/14 (X-Steuerberatungsgesellschaft), Rn. 36, finde jedenfalls Art. 16 DL-RL auf „Anforderungen im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung, die eine Tätigkeit den Angehörigen eines bestimmten Berufs vorbehalten, keine Anwendung [...]“. Es sei nicht ersichtlich, warum dies nicht in gleicher Weise für die die Niederlassungsfreiheit konkretisierenden Art. 9 u. 10 RL 2006 gelten solle.

zum Ausdruck kommende Rechtsauffassung der Kommission zeige, dass die Dienstleistungsrichtlinie insoweit für reglementierte Berufe keine Anwendung finde.⁷⁵

Dem wird von Teilen der Literatur entgegengehalten, dass speziellere Regelungen (wie die BA-RL) nach Art. 3 Abs. 1 DL-RL gegenüber der DL-RL nur insoweit Vorrang hätten, wie sie den Bestimmungen der DL-RL widersprächen. Kapitel III der DL-RL widerspreche aber der BA-RL nicht, sodass die Vorgaben der DL-RL weiterhin Geltung beanspruchen würden.⁷⁶

Die Frage des Konkurrenzverhältnis der betreffenden Bestimmungen kann vorliegend – in Ermangelung ersichtlicher unionsgerichtlicher Entscheidungen – keiner belastbaren Antwort zugeführt werden. Abschließend könnte daher allein der EuGH beurteilen, ob Art. 9 und 15 DL-RL im Auftragskontext – neben den Vorgaben der BA-RL sowie der VHM-RL – als Prüfungsmaßstab herangezogen werden könnten.

4.5. Meisterpflicht im Bestattungshandwerk im Lichte des unionalen Sekundärrechts

Das unionale Sekundärrecht trifft in der DL-RL, der BA-RL sowie der VHM-RL grundsätzliche Vorgaben im Hinblick auf Berufsreglementierungen. Als materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab dürfte insofern unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH primär die DL-RL in Betracht kommen, soweit die BA-RL und die VHM-RL bloß formellrechtliche Prüfpflichten begründen dürften. Die Frage, ob diese (formellrechtlichen) Vorgaben die Anwendung der DL-RL auf den vorliegenden Fall der Einführung einer Meisterpflicht sperren, wird uneinheitlich beantwortet und könnte abschließend allein durch den EuGH beurteilt werden.

Sofern die materiellrechtlichen Vorgaben der Art. 9 bzw. 15 DL-RL zur Anwendung kämen, müsste sich die Einführung einer Meisterpflicht an diesen messen lassen. Dabei wäre zunächst zu prüfen, ob es sich bei der Meisterpflicht in seiner konkreten Ausgestaltung um eine Genehmigungsregelung i. S. v. Art. 9 DL-RL oder (ggf. auch) um Anforderungen i. S. v. Art. 15 DL-RL handelte. Im Rahmen der materiellrechtlichen Prüfung wäre sodann insbesondere zu berücksichtigen, dass die gesetzgeberische Maßnahme nicht-diskriminierend, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und erforderlich (Art. 9 Abs. 1 DL-RL) bzw. nicht-diskriminierend, zur Zielerreichung geeignet und verhältnismäßig (Art. 15 Abs. 3 DL-RL) sein müsste.

Dies könnte – insbesondere unter Berücksichtigung der durch den Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung – allein auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Gesetzentwurfs beurteilt werden.

75 S. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 11 f.

76 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit, S. 8 f.

Eine abschließende Entscheidung unter Einbeziehung empirischer Befunde im Hinblick auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit obläge dem EuGH.⁷⁷

5. Unionales Primärrecht – Grundfreiheiten

5.1. Anwendbarkeit

5.1.1. Grenzüberschreitender Bezug

Hinsichtlich der Fragestellung nach der grundfreiheitlichen Vereinbarkeit einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe ist im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass die Grundfreiheiten des unionalen Primärrechts allein bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs als Prüfungsmaßstab herangezogen werden können (s. o., Ziff. 3.1.). Sofern die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe also einen reinen Inlandssachverhalt beträfe, käme eine Heranziehung der Grundfreiheiten von Beginn an nicht in Betracht.

5.1.2. Abschließendes unionales Sekundärrecht

Sofern durch die Einführung der auftragsgegenständlichen Meisterpflicht auch ein grenzüberschreitender Bezug vorläge, wären die unionalen Grundfreiheiten prinzipiell nur insoweit anwendbar, wie der betreffende Sachverhalt nicht (abschließend) durch das unionale Sekundärrecht erschlossen wäre (s. o., Ziff. 3.2.). Ob eine Regelung des unionalen Sekundärrechts abschließend ist, ist danach zu beurteilen, ob sie vollharmonisierend sein soll und so einzelstaatliche Schutzvorschriften ausschließt oder ob sie einen Handlungsspielraum für die Mitgliedsstaaten erhält.⁷⁸ Dies ist unter Berücksichtigung von Formulierung, Zielsetzung und Regelungskontext für jede Unionsregel im Einzelfall zu entscheiden.⁷⁹

Da sowohl der Anwendungsbereich als auch die Regelungswirkung der hier betrachteten Sekundärrechtsakte (DL-RL, BA-RL, VHM-RL) nicht abschließend beurteilt werden können (s. o., Ziff. 4.5.) und dieser Arbeit zudem kein konkreter Gesetzentwurf zugrunde liegt, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf einen Überblick u. a. über die Feststellungen des EuGH zur Anwendbarkeit der Grundfreiheiten.

⁷⁷ Sofern in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Anwendbarkeit der DL-RL bzw. das Vorliegen materiellrechtlicher Vorgaben aus dem unionalen Sekundärrecht angenommen wird, divergieren die Prüfungen der materiellrechtlichen Vereinbarkeit im Ergebnis. So geht *Spranger* – für eine materiellrechtliche Vereinbarkeit argumentierend – davon aus, dass Art. 9 der DL-RL Rechtfertigungsmöglichkeiten für staatliche Restriktionen vorsehe, die „angesichts der Bandbreite und des Gewichts der die Meisterpflicht tragenden Erwägungen“ erfüllt sein dürften, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 35 f. *Stelkens* ist demgegenüber der Auffassung, der deutsche Gesetzgeber werde eine „Vermeisterung“ des Bestattungsgewerbes „ziemlich eindeutig“ nicht in einer Weise verwirklichen können, die den Anforderungen der VHM-RL gerecht werde, in: Stellungnahme zur beabsichtigten „Vermeisterung“ des Bestattungsgewerbes, S. 28.

⁷⁸ *Haltern/Stein*, in: Pechstein, Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 56 Rn. 119.

⁷⁹ *Haltern/Stein*, in: Pechstein, Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 56 Rn. 119.

Im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten auf Fälle der grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufszulassungen wäre das Urteil des EuGH in der Rs. Kommission/Portugal (Ingénieurs civils) vom 29. Juli 2024 zu berücksichtigen. Der EuGH hatte über eine portugiesische Regelung zu entscheiden, nach welcher nur diejenigen Personen Architekturprojekte in Portugal ausführen durften, die zwischen dem 1. November 2009 und dem 1. November 2017 mit mindestens einem kommunal (also portugiesisch) genehmigten Bauprojekt befasst waren.⁸⁰ Der EuGH entschied, dass die (grenzüberschreitende) Anerkennung von Diplomen und der Zugang ihrer Inhaber zum Architektenberuf im Aufnahmestaat vollständig durch die BA-RL geregelt sei.⁸¹ Jede nationale Maßnahme in einem Bereich, der durch das Unionsrecht vollständig harmonisiert sei, sei am Maßstab der einschlägigen Harmonisierungsregelung zu prüfen, nicht an den Grundfreiheiten.⁸² Daher sei die Rechtslage portugiesischer Diplominhaber, die den Architektenberuf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben möchten, ausschließlich anhand der BA-RL zu beurteilen, nicht anhand der Artikel 45, 49 und 56 AEUV.⁸³ Die Argumentation der Kommission, es gebe ein „allgemeines Prinzip der Wahrung erworbener Rechte“ in den Grundfreiheiten sei zurückzuweisen. Vielmehr gelte, dass die Grundfreiheiten nur dann unmittelbar anwendbar seien, wenn keine automatische Anerkennung nach der BA-RL greife.⁸⁴

Demnach verbliebe für eine grundfreiheitliche Prüfung kein Raum, sofern diese die Frage der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufszulassung – bspw. als Meister-Äquivalent – beträfe.

In seinem Urteil in der Rs. KOM/Deutschland vom 4. Juli 2019 hat der EuGH über die Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Regelung mit der Niederlassungsfreiheit sowie Art. 15 DL-RL entschieden, welche verbindliche Honorare für Architekten und Ingenieure vorsah.⁸⁵ Der EuGH stellte insofern fest, dass eine Regelung, welche bereits gegen die Vorgaben des Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. g) und Abs. 3 DL-RL verstoße, nicht noch zusätzlich an Art. 49 AEUV zu messen sei.⁸⁶ Insofern ließ der EuGH zwar offen, ob diese Prüfung versperrt ist oder im konkreten Fall offen bleiben kann. Jedenfalls verdeutlicht die Entscheidung den Vorrang des betreffenden unionalen Sekundärrechts auch im Bereich der Berufszulassungsregelungen.⁸⁷

80 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 1.

81 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 117.

82 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 118 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 10. Juli 2014, Rs. C-421/12, Kommission/Belgien, Rn. 63.

83 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 119.

84 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 120 f.

85 EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, KOM/Deutschland, Rn. 1.

86 EuGH, Urteil v. 4. Juli 2019, Rs. C-377/17, KOM/Deutschland, Rn. 97.

87 S. a. *Stelkens*, Aktuelle Rechtsprechung zum Friedhofs- und Bestattungsrecht – 2018/2019, WiVerw 2020, 1, 7.

5.1.3. Schlussfolgerungen zum Anwendungsbereich der Grundfreiheiten im Auftragskontext

In Bezug auf den Auftragsgegenstand ist demnach fraglich, ob im Falle der Implementierung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe überhaupt noch ein unmittelbarer Anwendungsbereich bezüglich der unionalen Grundfreiheiten verbliebe. Sofern ein reiner Inlandssachverhalt vorläge, wäre eine unmittelbare Anwendung der Grundfreiheiten von Beginn an versperrt (s. Ziff. 5.1.2.).

Fälle, bei denen ein grenzüberschreitender Bezug in Form einer grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufszulassungen (bspw. als Meister-Äquivalent) bestünde, wären unter Berücksichtigung der aufgeführten EuGH-Rechtsprechung allein an den Vorgaben der BA-RL zu messen. Zwar können die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH die ihnen insoweit verbleibende Befugnis zur Berufsreglementierung nur unter Beachtung der Grundfreiheiten, insbesondere der Niederlassungsfreiheit, ausüben.⁸⁸ Ein Anwendungsbereich für eine unmittelbar-grundfreiheitliche Prüfung wäre indes allein in den Fällen eröffnet, in denen die BA-RL bzw. entsprechende unionale Sekundärrechtsakte nicht anwendbar sind.⁸⁹

Ob und inwieweit insofern für den Fall der Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe noch ein unmittelbarer Anwendungsbereich bezüglich der unionalen Grundfreiheiten verbliebe, könnte allein anhand eines hinreichend konkreten Gesetzesentwurfs geprüft und abschließend allein durch den EuGH beurteilt werden.

5.2. Grundfreiheitliche Implikationen im Auftragskontext

Sofern die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungsgewerbe unmittelbar an den Grundfreiheiten zu messen wäre, kämen insbesondere die primärrechtliche Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV sowie die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV als Prüfungsmaßstab in Betracht.⁹⁰ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit dürfte insoweit nicht einschlägig sein, da eine Meisterpflicht gem. Art. 1 Abs. 1 HwO grundsätzlich Auswirkungen nur im Hinblick auf selbständig tätige Dienstleistungserbringer zeitigen dürfte, auf welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit indes keine Anwendung findet.⁹¹

88 Vgl. EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14, Brouillard, Rn. 51; EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08, Pešla, Rn. 35; EuGH, Urteil v. 6. Dezember 2007, Rs. C-456/05, Kommission/Deutschland, Rn. 48.

89 Vgl. EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08, Pešla, Rn. 22, 25, 34. S. a. EuGH, Urteil v. 7. Mai 1991, Rs. C-340/89, Vlassopoulou, Rn. 10, 13 ff.; EuGH, Urteil v. 15. Oktober 1987, Rs. 222/86, Heylens, Rn. 11.

90 Vgl. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 14. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit dürfte insoweit nicht einschlägig sein, da eine Meisterpflicht gem. Art. 1 Abs. 1 HwO grundsätzlich Auswirkungen nur im Hinblick auf selbständig tätige Dienstleistungserbringer zeitigen dürfte, auf welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit indes keine Anwendung findet (EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 147 f.).

91 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 147 f.

5.2.1. Anwendungsbereich der Art. 49 und 56 AEUV

Art. 49 Abs. 1 AEUV verbietet „Beschränkungen“ der freien Niederlassung. Darunter fallen zunächst Maßnahmen, die offen oder versteckt nach der Staatsangehörigkeit differenzieren (Diskriminierungsverbot, vgl. insoweit Art. 49 Abs. 2 AEUV).⁹² Darüber hinaus werden Eingriffe erfasst, „die, selbst wenn sie hinsichtlich der Staatsangehörigkeit unterschiedslos angewandt werden, geeignet sind, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.“⁹³ Hinsichtlich der Aufnahme einer Tätigkeit sind grundsätzlich sowohl das Erfordernis einer Genehmigung oder Zulassung als solches als auch diejenigen Anforderungen am Beschränkungsverbot der Niederlassungsfreiheit zu messen, die Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung oder Zulassung sind.⁹⁴

Art. 56 AEUV verbietet „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“ Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind. Die Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit beziehen sich dabei insbesondere auch auf Tätigkeiten von selbstständigen Dienstleistern.⁹⁵

5.2.2. Die Einführung von Berufsreglementierungen im Lichte der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

5.2.2.1. Eingriff

5.2.2.1.1. Niederlassungsfreiheit

Im Rahmen der Niederlassungsfreiheit wäre bei der Prüfung von Berufszulassungsregelungen insbesondere zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer (sekundärrechtlichen) Harmonisierung der Voraussetzungen für den Zugang zu einem Beruf, „festlegen dürfen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung dieses Berufs notwendig sind, und die Vorlage eines Diploms verlangen dürfen, mit dem diese Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt werden.“⁹⁶

92 M. w. N. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 14 f.

93 St. Rspr., s. EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2016, Rs. C-201/15, AGET Iraklis, Rn. 48, m. w. N. aus der Rspr. Vgl. bereits EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebhard, Rn. 37.

94 M. w. N. aus der Rspr. *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 49 AEUV, Rn. 107.

95 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 143, unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 28. Februar 2013, Rs. C-544/11, Petersen, Rn. 31.

96 EuGH, Urteil v. 15. Oktober 1987, Rs. 222/86, Heylens, Rn. 10; EuGH, Urt. v. 7. Mai 1991, Rs. C-340/89, Vlassopoulos, Rn. 9; EuGH, Urt. v. 6. Dezember 2007, Rs. C-456/05, Kommission/Deutschland, Rn. 48; EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08, Pešla, Rn. 34; EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14, Brouillard, Rn. 48.

Durch den EuGH sind Eingriffe im Zusammenhang mit Anforderungen bezüglich Berufsqualifikationen nur insoweit bejaht worden, als die Mitgliedstaaten die im EU-Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen der betreffenden Person unberücksichtigt gelassen haben.⁹⁷ Der EuGH formuliert hierzu in ständiger Rechtsprechung, „dass nationale Qualifikationsvoraussetzungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit angewandt werden, sich dahin auswirken können, dass sie die Ausübung dieser Grundfreiheiten beeinträchtigen, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat bereits erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten unberücksichtigt lassen.“⁹⁸ Da eine solche Berücksichtigung durch nationale Behörden in der Regel erfolgt, weil Anerkennungsverfahren durchgeführt werden, dürfte es überwiegend an einem Eingriff fehlen, sofern die Vorgaben zum Verfahren und dem hierbei zu gewährleistenden Rechtsschutz eingehalten werden.⁹⁹ Eine Rechtfertigungsprüfung erfolgt dann nicht mehr, bzw. nur insoweit, als es an einer Berücksichtigung ausländischer Qualifikationen fehlt.¹⁰⁰

Demnach liegt es zumindest nahe, dass Berufsqualifikationen an sich bzw. allein die Tatsache, dass sie für den Berufszugang als Voraussetzung normiert werden, keinen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit darstellen.¹⁰¹ Ein solcher läge bei diesem Verständnis nur dann vor, wenn die nationalen Vorschriften eine Berücksichtigung ausländischer Qualifikationen nicht vorsähen.¹⁰² Aufgrund der bestehenden nationalen Regelungen über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (vgl. insb. §§ 9, 50a und 50b HwO, EU/EWR HwV) würde im Zusammenhang mit der Einführung einer Berufszulassungsregelung ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit daher in der Regel entweder bereits auf Ebene des Eingriffs ausscheiden oder er könnte als gerechtfertigt angesehen werden.¹⁰³

5.2.2.1.2. Dienstleistungsfreiheit

Art. 56 AEUV steht grundsätzlich jeder nationalen Regelung entgegen, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein

97 Vgl. etwa EuGH, Urteil v. 6. Dezember 2007, Rs. C-456/05, Kommission/Deutschland, Rn. 51, 60; EuGH, Urteil v. 17. Dezember 2015, Rs. C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, Rn. 47 ff.

98 EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08, Pešla, Rn. 36; EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14 Brouillard, Rn. 53; EuGH, Urteil v. 13. November 2003, Rs. C-313/01, Morgenbesser, Rn. 62; m. w. N. aus der Rspr. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 17.

99 EuGH, Urteil v. 10. Dezember 2009, Rs. C-345/08, Pešla, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-298/14 Brouillard, Rn. 54 ff.

100 Siehe insbesondere EuGH, Urteil v. 17. Dezember 2015, Rs. C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, Rn. 52 ff.

101 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 18.

102 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 18.

103 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 19.

innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert.¹⁰⁴ Dies gilt insbesondere in allen Fällen, in denen ein Dienstleistungserbringer Dienstleistungen im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, in dem er niedergelassen ist, anbietet, unabhängig davon, wo die Empfänger dieser Dienstleistungen ansässig sind.¹⁰⁵ Ein Eingriff liegt demnach grundsätzlich dann vor, wenn der Marktzugang erschwert wird.¹⁰⁶

Im Hinblick auf Berufsreglementierungen wäre insofern zu berücksichtigen, dass der EuGH in einer nationalen Regelung, die die Erbringung bestimmter Dienstleistungen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht – etwas Zulassungsregeln –, grundsätzlich eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit sieht.¹⁰⁷

5.2.2.2. Rechtfertigung

5.2.2.2.1. Niederlassungsfreiheit

Sofern ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Niederlassungsfreiheit vorläge, so wäre er nach der Rechtsprechung des EuGH nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn die betreffende Regelung unterschiedslos anwendbar, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet wäre, die Erreichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und dabei nicht über das hinausgehen würde, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹⁰⁸ Ob dies bei der Einführung einer Meisterpflicht für Bestatter der Fall wäre, erforderte eine Prüfung anhand eines hinreichend konkreten Regelungsvorhabens, das insbesondere Angaben über die mit der Meisterregelung konkret verfolgte Zielsetzung beinhalten müsste.¹⁰⁹ Eine abschließende grundfreiheitliche Bewertung obläge dem EuGH.

5.2.2.2.2. Dienstleistungsfreiheit

Sofern ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit vorläge, wären im Kern die oben aufgezeigten Maßstäbe zu berücksichtigen. Demnach müsste die Maßnahme unterschiedslos anwendbar sein, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein,

104 EuGH, Urteil v. 28. April 1998, C-158/96 – Kohll, Rn. 33 m. w. N.

105 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 143, unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 26. Februar 1991, Rs. C-154/89, Kommission/Frankreich, Rn. 10, sowie v. 14. November 2018, Rs. C-18/17, Danieli & C. Officine Meccaniche u. a., Rn. 42.

106 *Haltern/Stein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 106.

107 EuGH, Urteil v. 7.10.2004, Rs. C-189/03, Kommission/Niederlande, Rn. 17; EuGH, Urteil v. 9. August 1994, Rs. C-43/93, Vander Elst/Office des migrations internationales, Rn. 15; EuGH, Urteil v. 1. Dezember 1998, Rs. C-410/96, Ambry, Rn. 28 f; m. w. N. Aus der Rspr. *Haltern/Stein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 111.

108 S. nur EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 156 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 21. Juli 2011, Rs. C-518/09, Kommission/Portugal, Rn. 64 sowie die dort zitierte Rspr.

109 Vgl. nur EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 157. Zur Verhältnismäßigkeit im Auftragskontext s. u., Ziff. 6.

geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und dürfte nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹¹⁰

Im Hinblick auf Zulassungsregelungen stellt der EuGH insoweit insbesondere auf die Frage der Berücksichtigung der Verpflichtungen ab, denen der grenzüberschreitende Dienstleister in seinem Herkunftsmitgliedstaat unterliegt.¹¹¹ So hat der EuGH in Bezug auf Zulassungsregeln, welche die Erbringung bestimmter Dienstleistungen einer Erlaubnispflicht unterstellen und dabei die Verpflichtungen unberücksichtigt lassen, welche ein ausländischer Dienstleistungserbringer bereits im Niederlassungsmitgliedstaat unterliegt, einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit angenommen.¹¹²

Auch im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit käme demnach der Frage der Anerkennung ausländischer Zulassungen besondere Bedeutung zu. Insoweit wäre die Meisterregelung insbesondere im Lichte der §§ 9, 50a und 50b HwO i. V. m. der EU/EWR-Handwerk-Verordnung daraufhin zu untersuchen, eine hinreichende Berücksichtigung ausländischer Zulassungen gewährleistet wäre.

Auch insofern könnte eine belastbare Beurteilung nur auf Grundlage eines – insbesondere im Hinblick auf die verfolgte Zielsetzung – hinreichend konkreten Gesetzentwurfs und abschließend allein durch den EuGH erfolgen.

5.3. Schlussfolgerungen zur grundfreiheitlichen Betrachtung

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten ist einerseits zu berücksichtigen, dass diese grundsätzlich nur im Falle eines grenzüberschreitenden Bezugs Anwendung finden. Darüber hinaus kann eine unmittelbare Anwendung der Grundfreiheiten durch entsprechend abschließend-konkretisierendes Sekundärrecht gesperrt werden. Im Auftragskontext ist daher fraglich, ob für eine unmittelbar-grundfreiheitliche Prüfung noch Raum bliebe.

Sofern die Einführung einer Meisterpflicht unmittelbar an den Grundfreiheiten gemessen würde, kämen als Maßstab insbesondere die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 bzw. Art. 56 AEUV in Betracht. Insoweit käme es im Hinblick auf beide Grundfreiheiten entscheidend darauf an, ob die nationalen Vorschriften eine Berücksichtigung entsprechender ausländischer Qualifikationen nicht vorsähen. Dies erscheint im Hinblick auf das in der HwO vorgesehene Anerkennungsregime indes zweifelhaft, sodass ein Verstoß gegen die Grundfreiheiten daher in der Regel entweder bereits auf Ebene des Eingriffs ausscheiden oder dieser als gerechtfertigt anzusehen sein könnte. Im Falle des Vorliegens eines Eingriffs wäre dieser nach der Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt, wenn die betreffende Regelung unterschiedslos anwendbar, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet wäre, die Erreichung des

110 EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 156 unter Rekurs auf EuGH, Urteil vom 21. Juli 2011, Rs. C-518/09, Kommission/Portugal, Rn. 64 sowie die dort zitierte Rspr.

111 M. w. N. aus der Rspr. EuGH, Urteil v. 7. Oktober 2004, Rs. C-189/03, Kommission/Niederlande, Rn. 18.

112 EuGH, Urteil v. 7. Oktober 2004, Rs. C-189/03, Kommission/Niederlande; m. w. N. aus der Rspr. *Haltern/Stein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 111.

verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und dabei nicht über das hinausgehen würde, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Eine abschließende Beurteilung der grundfreiheitlichen Vereinbarkeit eines entsprechenden mitgliedstaatlichen Vorgehens kann vorliegend in Ermangelung eines insbesondere in seiner Zielsetzung hinreichend auskonkretisierten Gesetzesvorhabens und empirischer Daten nicht erfolgen und obläge abschließend dem EuGH.

6. Verhältnismäßigkeit

6.1. Zwecke des Allgemeinwohls – Anforderungen

Hinsichtlich der auftragsgegenständlichen Frage nach Gesichtspunkten, welche generell geeignet wären, die Einführung einer Meisterpflicht zu stützen, wird grundsätzlich auf die Darstellung des Fachbereichs Europa in der Ausarbeitung vom 12. Juli 2017¹¹³ verwiesen. In der Arbeit werden drei Beweggründe herausgearbeitet, die mit den als negativ eingeschätzten Auswirkungen der 2003 erfolgten Handwerksnovelle korrespondieren: die Sicherstellung von Ausbildung (siehe dort unter Ziff. 5.2.2.), die Gewährleistung einer hohen Qualität der Handwerksleistungen in den betreffenden Handwerken (siehe dort unter Ziff. 5.2.3.) und die Nachhaltigkeit von Betriebsgründungen (siehe dort unter Ziff. 5.2.4.). Die betreffenden Gesichtspunkte werden jeweils zunächst überblicksartig im Hinblick auf ihre handwerkspolitischen Implikationen dargestellt und anschließend einer unionsrechtlichen Betrachtung nach grundsätzlicher Legitimität und im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung potenziell zu berücksichtigender Aspekte unterzogen.¹¹⁴

6.2. Genereller Maßstab im Hinblick auf Berufszugangsbeschränkungen

Aus der vorgenannten Arbeit des Fachbereichs¹¹⁵ lassen sich zusammenfassend bzw. ergänzend nachfolgende Gesichtspunkte für die Rechtfertigung von Berufszulassungsregelungen festhalten.

Hinsichtlich berufseinschränkender nationaler Regelungen hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit behindern, grundsätzlich gerechtfertigt sein können, wenn die betreffende Regelung nicht-diskrimi-

113 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 24 ff.

114 Einen Überblick potenziell in Betracht kommender Zielsetzungen spezifisch in Bezug auf das Bestattungsgewerbe bieten zudem *Stelkens*, Stellungnahme zur beabsichtigten „Vermeisterung“ des Bestattungsgewerbes, S. 6 ff. sowie eingehend – unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen – *Spranger*, Stellungnahme zu verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen einer Meisterpflicht im Bestattungswesen, Juni 2019, S. 12 ff.

115 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 22 ff.

nierend anwendbar, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet wäre, die Erreichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und dabei nicht über das hinausgehen würde, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹¹⁶

Eine nationale Maßnahme wie die Einführung einer Meisterpflicht im Bestattungshandwerk müsste also zunächst einem zwingenden Grund des Allgemeinwohls dienen. Außerdem müsste sie geeignet, erforderlich und angemessen sein, um diesen Zweck zu erreichen.¹¹⁷

Die allgemeinen Anforderungen an die zwingenden Gründe des Allgemeinwohls hat der EuGH im Anschluss an die Gebhard-Rechtsprechung¹¹⁸ weiter auskonturiert.¹¹⁹ Entscheidend ist insofern ein Ausgleich zwischen dem Fortbestehen von Regelungsspielräumen der Mitgliedstaaten für die Verfolgung von Gemeinwohlzielen einerseits und der Verhinderung übermäßiger Freiheitsbeschränkungen für die Marktteilnehmer andererseits.¹²⁰ So hat der EuGH beispielsweise Ziele der Qualitätssicherung¹²¹, sowie des Verbraucherschutzes¹²² und den Schutz des Dienstleistungsempfängers¹²³ als ausreichend anerkannt.¹²⁴ Rein wirtschaftliche Regelungsziele mit protektionistischer Wirkung – wie etwa die Verhinderung von Steuermindereinnahmen¹²⁵ oder die Förderung der Wirtschaft des Mitgliedstaates¹²⁶ – kommen hingegen nicht in Betracht.¹²⁷

116 Grundlegend EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebhard, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/ Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 156 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 21. Juli 2011, Rs. C-518/09, Kommission/Portugal, Rn. 64 sowie die dort zitierte Rechtsprechung.

117 Vgl. *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 85. EL 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 378 ff.; vgl. auch: *Glöckner*, in: Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 3. Aufl. 2020, AEUV Art. 56-Art. 62 Rn. 80.

118 S. Fn. 105.

119 Vgl. *Kainer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 79.

120 Vgl. *Kainer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 77.

121 EuGH, Urteil v. 21. März 2002, Rs. C-298/99, KOM/Italien, Rn. 38.

122 EuGH, Urteil v. 5. Oktober 2004, Rs. C-442/02, Caixa-Bank France, Rn. 21.

123 EuGH, Urteil v. 12. Dezember 2013, Rs. C-327/12, SOA Nazionale Costruttori, Rn. 64.

124 *Burgi*, Zukunftsperspektiven von Meisterbrief und Handwerksordnung, WiVerw 2019, 142, 147.

125 EuGH, Urteil v. 8. März 2001, Rs. C-397/98 u. 410/98, Metallgesellschaft u.a.

126 EuGH, Urteil v. 6. Juni 2000, Rs. C-35/98, Verkooijen.

127 *Kainer*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 78.

Eine nationale Maßnahme müsste weiterhin geeignet sein, das verfolgte Ziel des Allgemeininteresses jedenfalls zu fördern.¹²⁸ Dabei ist als Ausgangspunkt das jeweilige Schutzniveau des Mitgliedstaates in den Blick zu nehmen.¹²⁹ Es ist grundsätzlich ausreichend, „dass die Maßnahme unter Kausalitäts- und Wahrscheinlichkeitsaspekten den Geschehensablauf in die vom Mitgliedstaat beabsichtigte Richtung lenken kann“¹³⁰. Dabei kommt den Mitgliedstaaten zwar ein Prognosespielraum zu. Allerdings fehlt es jedenfalls dann an der Geeignetheit einer Maßnahme, wenn der Mitgliedstaat bei der Verfolgung des anerkannten Gemeinwohlinteresses nicht kohärent, systematisch und transparent vorgeht.¹³¹

Hinsichtlich der Erforderlichkeit der Einführung von Berufszulassungsregelungen dürfte insbesondere relevant sein, dass zum Nachweis notwendiger Fähigkeiten und Kenntnisse hinsichtlich ausländischer Dienstleistungserbringer für eine bestimmte Tätigkeit eine Gleichwertigkeitsprüfung der Befähigungsnachweise oder Diplome aus anderen Mitgliedsstaaten eine weniger belastende Maßnahme darstellen kann.¹³² Eine Maßnahme genügt dem Erfordernis der Angemessenheit schließlich nicht, sofern ein grobes Missverhältnis zwischen dem verfolgten Schutzgut und dem betroffenen Grundrecht vorliegt.¹³³

Von Bedeutung ist darüber hinaus, dass die Darlegungslast im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Der EuGH führt – wenngleich im konkreten Fall in Bezug auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit – hierzu etwa folgendes aus: „Die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, müssen daher von einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein.“¹³⁴

Fachbereich Europa

128 Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 85; vgl. auch: Glöckner, in: Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 56-Art. 62 AEUV, Rn. 81a.

129 Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 85.

130 Generalstaatanwältin Trstenjak, Schlussanträge zu Rs. C-81/09 v. 02. Juni 2010, Idryma Typou, Rn. 96.

131 Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 85 f; Forsthoff/Eisendle, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 85. EL 2025, Art. 45 AEUV, Rn. 381; vgl. auch: Holoubek, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 57 AEUV, Rn. 117.

132 Vgl. EuGH, Urteil v. 28. April 1977, Rs. C-71/76, Thieffry, Rn. 20 ff.; Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 89.

133 Vgl. EuGH, Urteil v. 27. Februar 2019, Rs. C-563/17, Associação Peço a Palavra u.a., Rn. 65; Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 AEUV, Rn. 90;

134 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung – Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einer Wiedereinführung der Zulassungspflicht für derzeit zulassungsfreie Handwerke, 12. Juli 2017, [PE 6 – 3000 – 037/17](#), S. 23 unter Rekurs auf EuGH, Urte. v. 19.10.2016, Rs. C-148/15 (Deutsche Parkinson Vereinigung), Rn. 35, m. w. N.