



# EU-Dienstleistungspaket

## Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung

Die Bayerische Staatsregierung erkennt das Bemühen der EU-Kommission um eine Verbesserung des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EU an. Das am 10. Januar 2017 vorgelegte Maßnahmenpaket geht jedoch über dieses Ziel deutlich hinaus, indem es sowohl bedenkliche Eingriffe in nationale Gesetzgebungsverfahren als auch die kosten- und personalintensive Schaffung bürokratischer Doppelstrukturen vorsieht.

### Vorschlag für ein Notifizierungsverfahren<sup>1</sup>

Der Vorschlag sieht vor, dass künftig sämtliche Entwürfe für dienstleistungsbezogene Regelungen vor ihrem Erlass der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Dies betrifft nicht nur Parlamente, sondern auch Kommunen und andere Körperschaften. Der Anwendungsbereich ist sehr weit gefasst und kann beispielsweise auch zivil- oder gesellschaftsrechtliche Regelungen umfassen. Während der Prüfung, die bis zu sechs Monate dauern kann und deren zeitlicher Beginn von der Kommission festgelegt wird, darf die Maßnahme nicht erlassen werden. Ausnahmen für dringende Fälle oder für Gesetzentwürfe oder Änderungsanträge von Abgeordneten gibt es nicht. Am Ende ihrer Überprüfung kann die EU-Kommission den Erlass einer Maßnahme auch untersagen und damit weiter blockieren.

Verstöße gegen die Notifizierungspflicht führen zur Unanwendbarkeit der betreffenden Vorschrift. Eine Heilungsmöglichkeit ist nicht vorgesehen.

Dieser Vorschlag ist nicht nur mit den Anforderungen eines demokratischen Gesetzgebungsverfahrens in den Mitgliedstaaten unvereinbar, er würde auch zu massiven Rechtsunsicherheiten führen, indem sogar inhaltlich unproblematische und materiell klar europarechtmäßige Vorhaben schon wegen geringfügigster formeller Verstöße bei der Notifizierung unanwendbar wären.

Der Vorschlag steht auch nicht mit höherrangigem Recht im Einklang:

- » Die Notifizierungspflicht läuft faktisch auf einen Genehmigungsvorbehalt hinaus und stellt damit demokratisch legitimierte Parlamente insoweit unter die Kontrolle der EU-Kommission - eines Exekutivorgans.

<sup>1</sup> COM (2016) 821 final.

- » Der Vorschlag mit seinen weitreichenden Eingriffen in nationale Gesetzgebungsverfahren lässt sich nicht auf die zitierten Ermächtigungsgrundlagen stützen: Art. 53 Abs. 1 AEUV ermöglicht lediglich den Erlass von Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen sowie in diesem Zusammenhang zur „Koordinierung“ mitgliedstaatlicher Vorschriften. Ein auf Grundlage von Art. 114 AEUV erlassener Rechtsakt muss tatsächlich zur Beseitigung bestehender Hemmnisse bei der Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigen<sup>2</sup>. Eine bloße Förderung der Angleichung nationaler Vorschriften, wie sie die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag anstrebt, ist demgegenüber nicht ausreichend. Eine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarkts kommt der EU nicht zu.
- » Der Vorschlag steht auch nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Selbst wenn es in einzelnen Mitgliedstaaten Vollzugsdefizite beim derzeitigen Notifizierungsverfahren geben sollte, können diese durch Leitlinien der Kommission oder - wie in Art. 258 AEUV vorgesehen - im Wege von Vertragsverletzungsverfahren angegangen werden.

**FAZIT**

Der Vorschlag sollte zurückgezogen werden. Zumindest jedoch sind folgende Änderungen erforderlich:

- » Einführung einer Ausnahmeregelung für dringende Fälle und für Rechtssetzungsakte mit lediglich lokalem Bezug sowie einer Heilungsmöglichkeit.
- » Änderung des Entwurfs dahingehend, dass eine Nicht-Notifizierung nicht zur Unanwendbarkeit führt.
- » Wegfall der Blockademöglichkeit der Kommission.
- » Wahl einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage.

## Vorschläge zu Einführung und Ausgestaltung einer Dienstleistungskarte<sup>3</sup>

Die Vorschläge sehen die Einführung eines neuen Instruments zur Förderung der Dienstleistungsfreiheit (sog. „Dienstleistungskarte“) in der Baubranche sowie weiteren Dienstleistungsbereichen vor. Inhaber einer Dienstleistungskarte sollen keiner weiteren Genehmigung oder Anmeldung ihrer Dienstleis-

<sup>2</sup> vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Rs. C-376/98, Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union.

<sup>3</sup> COM (2016) 824 final und COM (2016) 823 final.

tung im Aufnahmemitgliedstaat mehr bedürfen und keinen Anforderungen unterliegen, die bereits bei Erteilung der Karte zu überprüfen waren.

Die Dienstleistungskarte ist von einer zentralen nationalen Koordinierungsbehörde auszustellen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Behörde nicht binnen kurzer Fristen die Erteilung der Dienstleistungskarte ablehnt.

Die Staatsregierung sieht den Vorschlag kritisch und lehnt ihn in dieser Form ab. Er bedarf auf jeden Fall einer deutlichen Überarbeitung:

» Prüffristen und Genehmigungsfiktion:

Der Vorschlag belässt dem Aufnahmestaat die Entscheidungszuständigkeit nur noch auf dem Papier. Bei Prüffristen von zum Teil nur einer Woche wird er faktisch nicht in der Lage sein, Zulassungsvoraussetzungen auch nur ansatzweise rechtssicher zu prüfen. Verbunden mit der Genehmigungsfiktion, kann die Dienstleistungskarte dazu führen, dass gerechtfertigte Anforderungen des Aufnahmestaats umgangen werden.

» Einrichtung aufwändiger Parallelstrukturen:

Die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsbehörde widerspricht dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Gleichzeitig steht sie in Widerspruch zu dem - erst vor wenigen Jahren eingeführten - System der Einheitlichen Ansprechpartner. Nunmehr soll – letztlich zu demselben Zweck und als aufwändige Parallelstruktur – erneut ein völlig neues System mit einer koordinierenden nationalen Behörde eingerichtet werden.

» Unausgereiftes Verfahren:

Die Verfahren für die Ausstellung einer Dienstleistungskarte sind unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob es um die grenzüberschreitende Dienstleistung oder Niederlassung geht. Dies erschwert die Umsetzung in den Mitgliedstaaten und kann auf Dienstleistungserbringer irritierend wirken und damit eine Akzeptanz der Dienstleistungskarte erschweren.

**FAZIT**

Der Vorschlag sollte zurückgezogen werden. Zumindest jedoch ist eine grundlegende Überarbeitung erforderlich, insbesondere zu folgenden Punkten:

- » Wahl realistischer Prüf- und Bearbeitungsfristen.
- » Wegfall der Genehmigungsfiktion
- » Klärung des Verhältnisses zwischen geplanter Dienstleistungskarte und dem etablierten System der Einheitlichen Ansprechpartner, um den Aufbau aufwändiger Parallelstrukturen zu vermeiden.
- » Verfahrensvereinheitlichung und -vereinfachung.

## Vorschlag für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>4</sup>

Der Vorschlag sieht vor, dass sämtliche Regelungsvorhaben, die den Zugang zu oder die Ausübung von reglementierten Berufen betreffen, einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Mitwirkung unabhängiger Kontrollstellen unterzogen werden sollen. Zu diesem Zweck stellt er neben umfassenden Verfahrensvorgaben und Berichtspflichten insgesamt 21 Einzelkriterien auf, die bei jedem Vorhaben zu prüfen, ausführlich zu begründen und mit qualitativen und quantitativen Nachweisen zu belegen sind. Der damit verbundene bürokratische Aufwand steht in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen. Dies gilt umso mehr, als sich die Prüfpflicht auch auf bereits erlassene Rechtsvorschriften erstrecken soll und fortlaufend auszuüben ist.

Die Sinnhaftigkeit dieses kostenintensiven bürokratischen Verfahrens erschließt sich nicht: Die Mobilität von Selbständigen und abhängig Beschäftigten wird über die Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen gewährleistet. Deren im November 2013 eingefügter Artikel 59 Abs. 3 gibt bereits einen einheitlichen Rechtsrahmen vor, der seit Ablauf der Umsetzungsfrist am 18. Januar 2016 vom nationalen Gesetzgeber zu prüfen und zu beachten ist.

Wenn der nunmehrige, nicht einmal ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist verabschiedete Vorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung ausführt, dass „etwa ein Drittel der Verhältnismäßigkeitsprüfungen noch immer nicht durchgeführt“ worden seien, mag dies auch den mit der Einführung neuer Verfahren immer verbundenen Anlaufschwierigkeiten geschuldet sein. Dem kann ohne Weiteres durch Empfehlungen der Kommission begegnet werden. In keinem Fall rechtfertigt es die Einführung weiterer neuer Verfahren.

### FAZIT

Der Vorschlag sollte zurückgezogen werden. Hilfestellungen zur Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung können - sofern eine Evaluierung von Art. 59 Abs. 3 der Berufsqualifikationsrichtlinie tatsächlich einen Handlungsbedarf ergeben sollte - als Empfehlung der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass

- » die zu prüfenden Kriterien nicht weiter gehen als die Beschränkungen, die das Europarecht und der EuGH den Mitgliedstaaten bei der Regulierung von Berufen auferlegen und
- » nur neue Anforderungen und bei der Änderung bestehender Anforderungen die Einführung neuer Restriktionen einer Prüfpflicht unterfallen.

---

<sup>4</sup> COM (2016) 822 final.