



Frank Hermann MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Europa
und Eine Welt des Landtags Nordrhein-
Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



7. April 2017
Seite 1 von 1

Dienstleistungspaket der Europäischen Kommission

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

siehe Herr Hermann

in der Ausschusssitzung am 24. März wurde unter TOP 2 das Dienstleistungspaket der Europäischen Kommission behandelt. Sie haben mich gebeten, dem Ausschuss die Bundesratsbeschlüsse der Plenarsitzung vom 31. März zum Dienstleistungspaket zukommen zu lassen. Dieser Bitte komme ich gerne nach.

Ich bitte, die beigefügten Durchschriften dieses Schreibens den Mitgliedern des Ausschusses zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

Marc Jan Eumann

Dr. Marc Jan Eumann

Anlagen

31.03.17

Beschluss des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems

COM(2016) 821 final

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass ungerechtfertigte bürokratische Hürden, die den freien Dienstleistungsverkehr behindern, weiter abgebaut werden sollten.
2. Er lehnt den Richtlinienvorschlag ab, da das darin beinhaltete Verfahren zu einer präventiven Vereinbarkeitskontrolle von nationalem Recht mit EU-Recht allein durch die Kommission führt. Die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Änderungen des bestehenden Notifizierungsverfahrens bedeuten einen erheblichen Eingriff in nationale Hoheitsrechte und in die nationalen Gesetzgebungskompetenzen.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 10.03.17, BR-Drucksache 6/17 (Beschluss)

3. Der Vorschlag steht nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Absätze 3 und 4 EUV im Einklang. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf seine Subsidiaritätsstellungnahme vom 10. März 2017 (BR-Drucksache 6/17 (Beschluss)).

Dies betrifft beispielsweise die Regelungen in Artikel 3 des Richtlinienvorschlags, wonach die in Artikel 4 des Richtlinienvorschlags definierten neu geplanten Genehmigungsverfahren und Anforderungen bereits im Entwurfsstadium drei Monate vor Inkrafttreten der Kommission zur Notifizierung und den anderen Mitgliedstaaten zur Konsultation vorgelegt werden müssen. Änderungen, die sich im parlamentarischen Beratungsverfahren ergeben, sollen ebenfalls der Vorabnotifizierung unterliegen.

4. Der Bundesrat stellt fest, dass eine solche Regelung faktisch zum Erliegen von Reformvorhaben führen könnte und kaum mit dem in Artikel 2 Satz 1 EUV formulierten Demokratieprinzip vereinbar ist.
5. Er rügt die fehlende Kompetenz der EU für den Richtlinienvorschlag. Dieser stützt sich auf Artikel 53 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 62 AEUV sowie auf Artikel 114 AEUV. Der präventive Prüfvorbehalt der Kommission geht über eine koordinierende Tätigkeit gemäß Artikel 53 Absatz 2 AEUV jedoch deutlich hinaus. Ein auf Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassener Rechtsakt muss tatsächlich zur Beseitigung bestehender Hemmnisse bei der Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigen (vergleiche EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Rechtssache C-376/98, Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der EU). Vorliegend ist dies weder dargetan noch ersichtlich. Der Vorschlag beschränkt sich auf die schlichte Feststellung, dass eine "heterogene Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften verhindert und eine Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf die von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Dienstleistungen gefördert" werde. Dazu ermächtigt Artikel 114 AEUV nicht.
6. Mit dem Richtlinienvorschlag ist ein wesensverändernder Eingriff in das vertraglich geordnete Verhältnis der europäischen Institutionen untereinander verbunden. Der AEUV enthält ausdifferenzierte Regelungen zum Vertragsverletzungsverfahren, die im Ergebnis und auch lediglich inzident eine

verbindliche nachträgliche "Normkontrolle" durch den Europäischen Gerichtshof ermöglichen. Der Kommission kommt dabei gemäß Artikel 258 AEUV lediglich eine einleitende Funktion zu. Der Bundesrat betont, dass grundlegende Modifikationen dieses Verhältnisses nicht im Wege einer Richtlinie bewirkt werden können, sondern eine Änderung des AEUV erfordern.

7. Er hält die vorgesehene Befugnis der Kommission, durch Beschluss die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung ohne vorherige Anrufung des EuGH feststellen zu können und dem Mitgliedstaat aufzuerlegen, vom Erlass der fraglichen Maßnahme Abstand zu nehmen beziehungsweise sie aufheben zu lassen, für nicht akzeptabel und lehnt diese daher ab. Faktisch führt das geplante Verfahren ansonsten zu einer Beweislastumkehr zulasten des Mitgliedstaates, da dieser in der Folge gegen den Beschluss der Kommission selbst ein Verfahren vor dem EuGH anstoßen müsste. Es existieren bereits Verfahren zur verbindlichen Überprüfung nationaler Rechtsetzung auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (Vertragsverletzungsverfahren); der Bundesrat sieht daher keinen weiteren Handlungsbedarf.
8. Es bestehen - wie bereits dargelegt - auch erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Vorschlags. Die Vorschläge reichen weit über das erforderliche Maß von Prüfkompetenzen der Kommission hinaus. Es bestehen bereits ausreichende Instrumente der Kommission zur Überprüfung nationaler Rechtsetzung (wie zum Beispiel das Vertragsverletzungsverfahren) mit spürbaren Sanktionsmöglichkeiten, die bei Verletzung von EU-Recht angewandt werden können.
9. Ungeachtet dessen sieht der Bundesrat erheblichen Nachbesserungsbedarf hinsichtlich des weitreichenden Anwendungsbereichs der vorgeschlagenen Richtlinie. Der Anwendungsbereich sollte ausschließlich auf gesetzliche Neuregelungen beschränkt werden. Eine darüber hinausgehende Notifizierung ist nicht erforderlich, da zum Beispiel Verwaltungsvorschriften ohnehin Ausfluss der gesetzlichen Regelungen sind. Im Übrigen würden diese Notifizierungen zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand ohne ersichtlichen Mehrwert führen.

10. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass das vorgeschlagene Notifizierungsverfahren zu einer kaum kalkulierbaren Verzögerung von Rechtsetzungsverfahren führen kann.

Die Konsultationsfrist wird nach Unterrichtung des notifizierenden Mitgliedstaats durch die Kommission über das Vorliegen der vollständigen Unterlagen in Lauf gesetzt. Der Kommission selbst ist für die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und der Unterrichtung keine Frist gesetzt. Damit hat es die Kommission in der Hand, die Frist für den Konsultationszeitraum festzulegen. Für die Kommission sollte ebenfalls eine Frist bestehen.

Zu den im Rahmen der Notifizierung zu übermittelnden Unterlagen gehören auch konkrete Belege, die die Argumente der Mitgliedstaaten zur Vereinbarkeit der notifizierten Maßnahmentwürfe mit der Dienstleistungsrichtlinie erhärten. Die Anforderungen der Kommission an derartige Belege dürfen nicht überspannt werden. Insbesondere darf die Frage, ob die Belege die Argumente erhärten, keine Frage der Vollständigkeit der Unterlagen sein, sondern wäre von der Kommission und gegebenenfalls den übrigen Mitgliedstaaten im Rahmen der Konsultation zu erörtern.

Zu den einzelnen Vorschriften

11. Der Bundesrat hält die in Artikel 3 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags enthaltene Rechtsfolge für bedenklich. Sie kann dazu führen, dass an sich europarechtskonforme Regelungen nicht angewandt werden dürfen, bei denen lediglich der Notifizierungspflicht nicht Genüge getan worden ist.
12. Nach Auffassung des Bundesrates bewirkt die in Artikel 3 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Pflicht der Mitgliedstaaten, konkrete Belege für die Verhältnismäßigkeit ihrer Regelungsentwürfe vorzulegen, eine unangemessene Steigerung des Verwaltungsaufwands. Eine nachvollziehbare Darlegung der Kommission, weshalb die Vorlage von Belegen geboten ist, fehlt.
13. Er spricht sich dafür aus, Artikel 4 des Richtlinienvorschlags zu überarbeiten. Die Verweise auf bestimmte Regelungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die bisher schon zu Unklarheiten geführt haben, beseitigen diese Unklarheiten nicht hinreichend.

14. Der Bundesrat weist darauf hin, dass auch den Kommunen in Deutschland Befugnisse zur Festlegung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zustehen, die in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen. Diese Regelungen sind selten und örtlich begrenzt. Es ist davon auszugehen, dass die Vorgaben der EU-Dienstleistungsrichtlinie von den Kommunen eingehalten werden. Vor dem Hintergrund, dass das Notifizierungsverfahren sehr aufwändig ist, die Relevanz der betreffenden lokalen Regelungen für den Binnenmarkt regelmäßig als gering einzuschätzen ist, die zur Rechtsetzung auf kommunaler Ebene und auf Ebene der Selbstverwaltungskörperschaften berufenen Organe (Vertretungen/Räte) teilweise nur selten tagen und es auch aus diesem Grunde fraglich erscheint, ob diesen Einheiten immer eine zeitnahe und sachgerechte Führung der Konsultationen möglich sein wird, ist es nicht angemessen, sie der Notifizierungspflicht zu unterwerfen. Es ist nicht erkennbar, dass das aufwändige Notifizierungsverfahren zu einer Verbesserung der Rechtsetzung durch die Kommunen führen wird, es verursacht vielmehr einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Nicht unberücksichtigt gelassen werden darf, dass es Aufgabe der Kommunalaufsicht ist, die Übereinstimmung von kommunalem Satzungsrecht mit der Dienstleistungsrichtlinie sicherzustellen. Daher hält es der Bundesrat für erforderlich, Regelungen der Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften vom Anwendungsbereich der Richtlinie (Artikel 4 des Richtlinienvorschlags) auszunehmen.
15. Der Bundesrat widerspricht mit Nachdruck dem in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Genehmigungsvorbehalt der Kommission. Dieser würde unangemessen in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreifen.
16. Der Bundesrat hat erhebliche Vorbehalte gegen die vorgesehene Benennung nur einer Behörde pro Mitgliedstaat, die für die Durchführung des Notifizierungsverfahrens verantwortlich sein soll. Aus dem Richtlinienvorschlag ergeben sich die Notwendigkeit und der Zweck dieser Regelung nicht.
17. Welche konkreten Aufgaben und Befugnisse diese Behörden haben sollen, ist unklar. Der Regelungsvorschlag übersieht dabei die föderale Ordnung der Bundesrepublik.

Sowohl dem Bund als auch den Ländern stehen jeweils originäre Rechtsetzungsbefugnisse zu. Daneben treten die Gemeinden, denen ebenfalls Rechtsetzungsbefugnisse zustehen. Auch die beruflichen Selbstverwaltungskörperschaften sind bei rechtsetzender Tätigkeit potenziell betroffen. Die Durchführung des Notifizierungsverfahrens muss weiterhin in der Zuständigkeit der rechtsetzenden Stellen liegen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es mit der Eigenstaatlichkeit der Länder kaum vereinbar ist, wenn sie im Rahmen der Rechtsetzung eine Behörde, die nicht zu ihrem Bereich gehört, beteiligen müssen. Insbesondere wäre es mit dem bundesstaatlichen Gefüge unverträglich, wenn einer solchen Behörde auch Aufsichts- und Weisungsbefugnisse zukämen.

18. Er empfiehlt in Abänderung der Bestimmungen in Artikel 9 des Richtlinienvorschlags zur Berücksichtigung der föderalen Struktur Deutschlands, die Einrichtung zuständiger Behörden für das Notifizierungsverfahren auf regionaler Ebene zuzulassen.
19. Der Bundesrat hat Bedenken, ob die den Mitgliedstaaten gesetzte Frist zur Umsetzung der Richtlinie von einem Jahr ausreichend ist, um die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. Vor Erlass derartiger Regelungen bedarf es intensiver Prüfung des Umsetzungsbedarfs und der Abwägung von Regelungsoptionen. Nur ein hinreichend bemessener Umsetzungszeitraum ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren Anteil zum Gelingen des Notifizierungsverfahrens beizutragen.
20. Darüber hinaus befürchtet der Bundesrat, dass die vorgeschlagenen Änderungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand führen, ohne einen Mehrwert zu bieten. Dass die damit verbundenen Kosten durch Einsparungen bei den Kosten für Vertragsverletzungsverfahren ausgeglichen würden, wird lediglich behauptet.
21. Insgesamt geht der Vorschlag der Kommission nach seiner Überzeugung über das gebotene Maß bei Weitem hinaus. Die Neuregelungen im Bereich des Notifizierungsverfahrens sollten sich nach Auffassung des Bundesrates auf die präzise Vorgabe der notifizierungspflichtigen Vorschriften sowie die Vereinheitlichung der bestehenden Verfahrensvorschriften beschränken. Sofern die

Kommission Vollzugsdefizite der Mitgliedstaaten im bestehenden Notifizierungsverfahren wahrnimmt, regt er an, dass sie zunächst im Rahmen von unverbindlichen Leitlinien eine Anleitung zu Artikel 15 Absatz 7 und Artikel 39 Absatz 5 der Dienstleistungsrichtlinie erlässt.

Direktzuleitung an die Kommission

22. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

31.03.17**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen und operativen Rahmen für die durch die Verordnung ... (ESC Regulation) eingeführte Elektronische Europäische Dienstleistungskarte**COM(2016) 823 final**

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass der freie Dienstleistungsverkehr weiter erleichtert und entbürokratisiert und der europäische Binnenmarkt weiterentwickelt werden muss.
2. Er lehnt den vorliegenden Vorschlag zur Einführung einer europäischen Dienstleistungskarte jedoch ab, weil er einen gravierenden Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung von Berufsreglementierungen darstellt und im Widerspruch zu bewährten Instrumenten und Grundsätzen der Dienstleistungsfreiheit steht. Dazu gehört beispielsweise das Ziellandprinzip.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass es bereits ein funktionierendes System kurz- und langfristiger Zugangsmöglichkeiten einschließlich Niederlassungsmöglichkeiten zu den regulierten Dienstleistungsmärkten der EU-Mitgliedstaaten gibt.

4. Der Bundesrat sieht insgesamt für die Einführung einer Dienstleistungskarte in der vorgesehenen Form (vorliegender Richtlinienvorschlag und der Verordnungsvorschlag zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte - BR-Drucksache 44/17) keine Notwendigkeit, da der bestehende EU-Rahmen für Dienstleistungen für ausreichend erachtet wird. Ungeachtet dessen ist der Richtlinienvorschlag an vielen Stellen unklar und bedarf erheblicher Anpassungen.
5. Er fordert, dass neue Vorhaben erst dann auf den Weg gebracht werden, wenn Erfahrungen mit der erst Ende 2013 novellierten Berufsanerkennungsrichtlinie und den elektronischen einheitlichen Ansprechpartnern (EA) (Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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"), die bis zum 18. Januar 2016 in nationales Recht, umzusetzen war, gesammelt sind.
6. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf das etablierte Konzept des EA und der geplanten Einführung von EU-Berufskarten. Das System der EA ist von den Ländern mit hohem finanziellem und personellem Aufwand aufgebaut worden. Die Einführung der Dienstleistungskarte würde aus Sicht des Bundesrates das System der EA schwächen und bezüglich der Berufskarte zu ungeklärten Überschneidungen führen. Die Bedeutung dieser verschiedenen Karten wäre für die Adressaten nur schwer zu unterscheiden.
7. Deshalb stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der getätigten Investitionen zum Aufbau der EA, die gerade für ausländische Dienstleister eingerichtet wurden. Die geplante Erweiterung des Binnenmarktinformationssystems, über das das Verfahren zur Dienstleistungskarte abgewickelt werden soll, führt in der Konsequenz zu einer Dopplung des EA. Daher sollte die Verfahrensweise zur Erlangung einer Dienstleistungskarte grundlegend überdacht werden.
8. Die vorgeschlagene Bearbeitungsdauer im Zielland von maximal einem Monat ist insbesondere in einem föderal aufgebauten Staat wie Deutschland viel zu kurz.

Im Falle des nur temporär agierenden Dienstleisters kann der Aufnahme-Mitgliedstaat innerhalb von vier Wochen der Ausstellung der Dienstleistungskarte unter engen Voraussetzungen widersprechen. Im Falle des Dienstleisters, der sich im Aufnahme-Mitgliedstaat niederlassen möchte, kann der Aufnahme-Mitgliedstaat innerhalb von sechs Wochen der Ausstellung der Dienstleistungskarte widersprechen. Mit Ablauf der vier beziehungsweise sechs Wochen stellt das Heimatland des Dienstleisters automatisch eine Dienstleistungskarte aus - sogenannte Genehmigungsfiktion. Nach Erhalt der Dienstleistungskarte darf der Dienstleister dann die Dienstleistung grenzübergreifend im Aufnahme-Mitgliedstaat erbringen beziehungsweise sich niederlassen.

Gerade unter der Berücksichtigung der Einbeziehung einer koordinierenden Behörde und der Unterschiedlichkeit der im Einzelfall notwendigen Anforderungen des Aufnahme-Mitgliedstaates sollten längere Fristen vorgesehen werden. Gleichfalls sollte auf die Genehmigungsfiktion verzichtet werden.

Die Genehmigungsfiktion gemäß Artikel 12 und 13 des Richtlinienvorschlags in den Fällen, in denen nach der kurzen Frist keine abschließende Stellungnahme vorliegt, führt in der Praxis dazu, dass die bisherigen Prüf- und Genehmigungsrechte des Ziellandes übergangen werden.

9. Der Bundesrat sieht in dem Vorschlag zur Einführung einer Dienstleistungskarte mit den damit verbundenen Prüf- und Genehmigungsmechanismen im antragstellenden Land und im Zielland eine faktische Abkehr vom bewährten Ziellandprinzip. Dagegen wurde das Herkunftslandprinzip bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) vom Europäischen Gesetzgeber verworfen.

Letztlich entsteht durch das Zusammenwirken der vorgesehenen Prüfbedingungen nach Auffassung des Bundesrates die Gefahr, dass das Herkunftslandprinzip zur Anwendung kommt. Das Herkunftslandprinzip lehnt der Bundesrat entschieden ab. Die Qualitäts-, Sozial- und Arbeitssicherheitsstandards im Aufnahmestaat müssen in jedem Fall gewahrt bleiben. Eine Inländerdiskriminierung ist zu vermeiden.

10. Dabei wird mit dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag der Revision der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) das Ziellandprinzip betont.

Da alle grundlegenden Vorgaben zur Entsendung in der Entsenderichtlinie enthalten sind, hat diese einen umfassenden Charakter. Es bleibt kein Spielraum für die Erstreckung der Dienstleistungskarte auf entsandte Beschäftigte, da es sich um von der Entsenderichtlinie abweichende Regelungen handeln würde.

Mit dem Vorschlag wird eine vierte Rechtsgrundlage für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen. Bisher gelten schon die Entsenderichtlinie, die Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2014/67/EU) und die Verordnung 883/2004/EG über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Eine weitere Rechtsgrundlage führt nicht zu einer Entbürokratisierung, sondern zu einer weiteren Verkomplizierung des geltenden Rechts.

11. Die Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin in der Lage sein, Dienstleistungen und bestimmte Berufe (zum Beispiel aus Verbraucherschutzgründen) zu regulieren. Das Herkunftslandprinzip, wonach auch für Niederlassungen in Deutschland nur die gesetzlichen Vorgaben des Herkunfts-Mitgliedstaates gelten, muss strikt abgelehnt werden. Es darf keine automatische Anerkennung von Regulierungen anderer Mitgliedstaaten geben.
12. Die Ausstellung einer Dienstleistungskarte sollte immer dem Aufnahme-Mitgliedstaat überlassen werden, der auch bei Wegfall der Voraussetzungen oder bei Verletzung der Berufspflichten berechtigt ist, die Dienstleistungskarte wieder zu entziehen.
13. Der Bundesrat betont, dass die vorgeschlagene Dienstleistungskarte nicht dazu dienen darf, gerechtfertigte nationale Anforderungen zu umgehen. Insbesondere die Pflichten zur Gewerbeanmeldung und zur Kammermitgliedschaft müssen erhalten bleiben, da sie für eine effektive Aufsicht und Qualitätssicherung essenziell sind. Daher ist zumindest eine Klarstellung erforderlich, dass diese Pflichten von der Ausstellung der Dienstleistungskarte nicht ausgehebelt werden.

14. Fallen aber Anzeige und Erlaubnispflicht weg, kann eine effektive gewerbe-rechtliche Überwachung durch die zuständigen Behörden des aufnehmenden Staates nicht mehr gewährleistet werden. Die Funktion der Gewerbeüber-wachung am Dienstleistungsort kann wiederum mangels hoheitlicher Befugnisse im aufnehmenden Staat nicht durch das Herkunftsland geleistet werden.

15. Der Bundesrat wendet sich - wie bereits oben dargelegt - gegen die Genehmigungsfiktion bei Fristversäumnis und ferner gegen die umfangreichen Begründungspflichten, die dem Aufnahmestaat bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit seiner Anforderungen auferlegt werden.

16. Er wendet sich auch gegen die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Regelung der Einrichtung einer zentrale Koordinierungsbehörde in jedem Mitgliedstaat, die die ausdrückliche Aufgabe erhält, zu bewerten, ob die vom Antragsteller vorgelegten Nachweise ausreichen, um die Bedingungen im Aufnahmestaat zu erfüllen.

Die vorgesehene Koordinierungsbehörde im Aufnahme-Mitgliedstaat ver-doppelt die bereits bestehenden Strukturen des EA und führt somit zu einem Aufbau von Parallelstrukturen.

Die Einführung einer zentralen Koordinierungsbehörde je Mitgliedstaat widerspricht ferner dem föderalen Aufbau Deutschlands. Verschiedene Dienstleistungen basieren auf Länderrecht. Es stellt sich daher die Frage, wie die Dienstleistungskarte im gesamten Ziellandgebiet Gültigkeit haben kann, da die Regelungen in den einzelnen Ländern voneinander abweichen.

17. Beispielhaft verweist der Bundesrat auf den Bereich der Architekten und Inge-nieure. Dort wäre der vorgeschlagene Genehmigungsmechanismus kaum um-setzbar, da die gesetzgeberische Zuständigkeit für das Berufsrecht für diese Berufsgruppen bei den Ländern liegt und die Voraussetzungen für die Titelführung, wie sich gerade erst wieder bei der Erstellung des Factsheets für Deutschland durch den "European Council of Engineers Chambers" im Hinblick auf die Erarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens gemäß Artikel 49a der Berufsankennungsrichtlinie gezeigt hat, von Land zu Land durchaus Unterschiede aufweisen können.

18. Der Bundesrat sieht ferner erhebliche Vollzugsprobleme, zumal entscheidende Fragen, wie etwa die Spezifizierung von Anforderungen, noch offen sind.
19. Die Einführung standardisierter Verfahren birgt die Gefahr, dass die in den vorgesehenen Einzelfallentscheidungen möglichen Ermessensspielräume nicht adäquat berücksichtigt werden können. Außerdem können Antragstellende dahingehend beraten werden, wie die Bewilligung trotz formaler Mängel zum Beispiel durch Nachschulungen erreicht werden kann. Das von der Kommission vorgeschlagene schematische Verfahren führt im Gegensatz dazu nicht zwangsläufig zu mehr Bewilligungen, sondern könnte auf Dauer sogar negative Struktureffekte für den Dienstleistungsbereich haben.
20. Der Bundesrat hält es mithin für erforderlich, dass
 - entsandte Beschäftigte vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie ausgenommen werden. Sofern seitens der Kommission ein Bedarf für eine Vereinfachung gesehen wird, sollte diese im Rahmen der Entsenderichtlinie verfolgt werden;
 - bei einer eventuellen Neuregelung das Ziellandprinzip weiterhin uneingeschränkt gilt;
 - die Bearbeitungszeiten für Prüf- und Reaktionszeiten so bemessen werden, dass genügend Zeit für eine ausführliche Prüfung bleibt;
 - die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Ziellandes weiterhin uneingeschränkt erhalten bleiben.
21. Die Umgehung nationaler Berufsvorschriften durch Beantragung einer Dienstleistungskarte sollte als Rechtfertigungsgrund aufgenommen werden, damit der Aufnahme-Mitgliedstaat in Missbrauchsfällen der Ausstellung einer Dienstleistungskarte widersprechen kann. Da eine Harmonisierung der Berufsqualifikationen in den einzelnen Mitgliedstaaten bislang nicht erfolgt ist und auch nicht angestrebt wird, muss es auch darüber hinaus weiterhin Kontrollmöglichkeiten für den Aufnahmestaat geben. Nationale Beschränkungsvorschriften wie § 3a Steuerberatungsgesetz wären sonst quasi hinfällig.

22. Der Bundesrat bittet um Klarstellung im Richtlinienvorschlag, ob die in den Artikeln 12 und 13 des Vorschlages vorgesehenen Meldungen weiterer Anforderungen des Aufnahme-Mitgliedstaates für jeden Einzelfall oder in generalisierter Form erfolgen sollen. Soweit beispielsweise im Falle der Niederlassung für eine ganze Gruppe von Tätigkeiten eine Gewerbeanmeldung vorgesehen ist, ist eine Meldung dieser Anforderung an den Herkunfts-Mitgliedstaat nicht effektiv. Zielführender wäre eine generalisierte Meldung der Anforderung.
- Ebenfalls ist der Nachweis eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses für jene Anforderungen nicht sinnvoll, die gegenüber der Kommission nach der Dienstleistungsrichtlinie notifiziert wurden.
- Sofern Anforderungen berufs- oder dienstleistungsbezogen sind, spricht sich der Bundesrat zur Vereinfachung des Verfahrens für eine generalisierte Meldung dieser Anforderung an den Herkunfts-Mitgliedstaat aus.
23. Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass die Anforderung zur Prüfung mit vergleichbaren Regeln im Herkunftsstaat aus Artikel 13 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags dazu führt, dass etwa eine Pflichtmitgliedschaft einer Sekundärniederlassung in einer berufsständischen Selbstverwaltungseinrichtung im Zielstaat nicht mehr zulässig wäre, wenn die Hauptniederlassung im Herkunftsstaat bereits über eine funktional gleichwertige Registrierung beziehungsweise Mitgliedschaft verfügt. Er gibt zu bedenken, dass hierdurch nicht nur die Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten unterlaufen würde, sondern zudem ein Standortwettbewerb um das laxeste Recht forciert werden könnte. Entsprechende Umgehungskonstellationen wären europarechtlich zulässig und könnten demnach nicht durch autonome nationale Maßnahmen unterbunden werden.
24. Der Bundesrat gibt weiter zu bedenken, dass unklar bleibt, was unter den in Artikel 13 Absatz 3 Satz 2 des Richtlinienvorschlags genannten "gleichwertigen Anforderungen im Herkunftsstaat" zu verstehen ist und nach welchen Maßstäben sie zu prüfen sind.

25. Außerdem lehnt er die Möglichkeit der Kommission ab, das Verfahren mittels eines delegierten Rechtsakts zu regeln, da hierdurch der Aufwand seitens der Mitgliedstaaten verkannt wird, Anforderungen in der einen oder anderen Weise dem Herkunfts-Mitgliedstaat bekanntzugeben.
26. Der Bundesrat hält es für essentiell, dass die Grundsätze zu Bürokratieabbau und schlanker Verwaltung in dem Vorschlag der Kommission stärker berücksichtigt werden.
27. Er vermisst bei dem Richtlinienvorschlag eine Gesamtkostenabschätzung, die berücksichtigt, dass die Mitgliedstaaten mehrere Systeme zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen nebeneinander betreiben sollen.
28. Aus Sicht des Bundesrates wäre der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags präziser festzulegen. Der von der Kommission verwendete Annex stellt nicht auf Berufsbilder, sondern auf Wirtschaftstätigkeiten ab. Dadurch kann es im Einzelfall schwierig sein, zu klären, ob ein Beruf unter den Richtlinienvorschlag fällt oder nicht.
29. Der Bundesrat lehnt eine Pflicht des Aufnahmestaats ab, gegenüber dem Dienstleister die Verhältnismäßigkeit seiner nationalen Anforderungen zu begründen. Die Mitgliedstaaten haben bereits im Rahmen der Transparenzinitiative umfangreiche Begründungspflichten zu ihren nationalen Anforderungen erfüllt. Weshalb dennoch eine weitere Begründung erforderlich sein sollte, begründet die Kommission nicht substantiiert.
30. Der Bundesrat wendet sich gegen die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Regelungen, in welcher Art und Weise die Verfahren elektronisch abgewickelt werden sollen.
31. Er lehnt insbesondere eine Erweiterung des Binnenmarktinformationssystems IMI von der zwischenstaatlichen Kommunikation zu Amtshilfzwecken hin zu einer Kommunikation zwischen Behörden sowie Bürgerinnen und Bürger ab. Dies würde bestehende Lösungen konterkarieren.
32. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen**COM(2016) 824 final**

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass der freie Dienstleistungsverkehr weiter erleichtert und entbürokratisiert und der europäische Binnenmarkt weiterentwickelt werden muss.
2. Er lehnt den vorliegenden Vorschlag zur Einführung einer europäischen Dienstleistungskarte jedoch ab, weil er einen gravierenden Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung von Berufsreglementierungen darstellt und im Widerspruch zu bewährten Instrumenten und Grundsätzen der Dienstleistungsfreiheit steht. Dazu gehört beispielsweise das Ziellandprinzip.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass es bereits ein funktionierendes System kurz- und langfristiger Zugangsmöglichkeiten einschließlich Niederlassungsmöglichkeiten zu den regulierten Dienstleistungsmärkten der EU-Mitgliedstaaten gibt.

4. Er sieht daher insgesamt für die Einführung einer Dienstleistungskarte in der vorgesehenen Form (vorliegender Verordnungsvorschlag sowie Richtlinien-vorschlag über den rechtlichen und operativen Rahmen - BR-Drucksache 43/17) auch keine Notwendigkeit, da der bestehende EU-Rahmen für Dienstleistungen für ausreichend erachtet wird. Ungeachtet dessen ist die vorgeschlagene Verordnung an vielen Stellen unklar und bedarf erheblicher Anpassungen.
5. Der Bundesrat äußert generell die Befürchtung, dass der Vorschlag nicht zu einer Vereinfachung, sondern im Gegenteil zu weiterer Regulierung und komplexeren Strukturen sowie zu einer auch aus der Sicht von Dienstleistern zunehmenden Unübersichtlichkeit verschiedener Verfahren und Instrumente führt.
6. Er fordert, dass neue Vorhaben erst dann auf den Weg gebracht werden, wenn Erfahrungen mit der erst Ende 2013 novellierten und bis zum 18. Januar 2016 in nationales Recht umzusetzenden Berufsanerkennungsrichtlinie und den elektronischen einheitlichen Ansprechpartnern (EA) (Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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") gesammelt sind.
7. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf das etablierte Konzept des EA und der geplanten Einführung von EU-Berufskarten. Das System der EA ist von den Ländern mit hohem finanziellem und personellem Aufwand aufgebaut worden. Die Einführung der Dienstleistungskarte würde aus Sicht des Bundesrates das System der EA schwächen und bezüglich der Berufskarte zu ungeklärten Überschneidungen führen. Die Bedeutung dieser verschiedenen Karten wäre für die Adressaten nur schwer zu unterscheiden.
8. Die vorgeschlagene Bearbeitungsdauer im Zielland von maximal einem Monat ist insbesondere in einem föderal aufgebauten Staat wie Deutschland viel zu kurz.

Der Bundesrat sieht in dem Vorschlag zur Einführung einer Dienstleistungskarte mit den damit verbundenen Prüf- und Genehmigungsmechanismen im

antragstellenden Land und im Zielland eine faktische Abkehr vom bewährten Ziellandprinzip. Dagegen wurde das Herkunftslandprinzip bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) vom Europäischen Gesetzgeber verworfen.

9. Dabei wird mit dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag der Revision der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) das Ziellandprinzip betont.

Da alle grundlegenden Vorgaben zur Entsendung in der Entsenderichtlinie enthalten sind, hat diese einen umfassenden Charakter. Es bleibt kein Spielraum für die Erstreckung der Dienstleistungskarte auf entsandte Beschäftigte, da es sich um von der Entsenderichtlinie abweichende Regelungen handeln würde.

Mit dem Vorschlag wird eine vierte Rechtsgrundlage für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen. Bisher gelten schon die Entsenderichtlinie, die Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2014/67/EU) und die Verordnung 883/2004/EG über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Eine weitere Rechtsgrundlage führt nicht zu einer Entbürokratisierung, sondern zu einer weiteren Verkomplizierung des geltenden Rechts.

10. Die Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin in der Lage sein, Dienstleistungen und bestimmte Berufe (zum Beispiel aus Verbraucherschutzgründen) zu regulieren. Das Herkunftslandprinzip, wonach auch für Niederlassungen in Deutschland nur die gesetzlichen Vorgaben des Herkunfts-Mitgliedstaates gelten, muss strikt abgelehnt werden. Es darf keine automatische Anerkennung von Regulierungen anderer Mitgliedstaaten geben.
11. Die Ausstellung einer Dienstleistungskarte sollte immer dem Aufnahme-Mitgliedstaat überlassen werden, der auch bei Wegfall der Voraussetzungen oder bei Verletzung der Berufspflichten berechtigt ist, die Dienstleistungskarte wieder zu entziehen.
12. Der Bundesrat wendet sich gegen die Genehmigungsfiktion bei Fristversäumnis sowie gegen die umfangreichen Begründungspflichten, die dem Aufnahmestaat bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit seiner Anforderungen auferlegt werden.

Die Genehmigungsfiktion gemäß Artikel 12 und 13 des Richtlinienentwurfs in den Fällen, in denen nach der kurzen Frist keine abschließende Stellungnahme vorliegt, führt in der Praxis dazu, dass die bisherigen Prüf- und Genehmigungsrechte des Ziellandes übergangen werden.

13. Der Bundesrat wendet sich gegen die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Regelung der Einrichtung einer zentralen Koordinierungsbehörde in jedem Mitgliedstaat, die die ausdrückliche Aufgabe erhält, zu bewerten, ob die vom Antragsteller vorgelegten Nachweise ausreichen, um die Bedingungen im Aufnahmestaat zu erfüllen. Die vorgesehene Koordinierungsbehörde im Aufnahmemitgliedstaat verdoppelt die bereits bestehenden Strukturen des EA und führt somit zu einem Aufbau von Parallelstrukturen.

Die Einführung einer zentralen Koordinierungsbehörde je Mitgliedstaat widerspricht ferner dem föderalen Aufbau Deutschlands. Verschiedene Dienstleistungen basieren auf Länderrecht. Es stellt sich daher die Frage, wie die Dienstleistungskarte im gesamten Ziellandgebiet Gültigkeit haben kann, da die Regelungen in den einzelnen deutschen Ländern voneinander abweichen.

Die Errichtung koordinierender Stellen greift zudem massiv in das Verwaltungsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten ein. Dies ist nicht mit der föderalen Struktur des Verwaltungsaufbaus in Deutschland und einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung vereinbar.

14. Beispielhaft verweist der Bundesrat auf den Bereich der Architekten und Ingenieure. Dort wäre der vorgeschlagene Genehmigungsmechanismus kaum umsetzbar, da die gesetzgeberische Zuständigkeit für das Berufsrecht für diese Berufsgruppen bei den Ländern liegt und die Voraussetzungen für die Titelführung, wie sich gerade erst wieder bei der Erstellung des Factsheets für Deutschland durch den "European Council of Engineers Chambers" (ECEC) im Hinblick auf die Erarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens gemäß Artikel 49a der Berufsanerkennungsrichtlinie gezeigt hat, von Land zu Land durchaus Unterschiede aufweisen können.
15. Der Bundesrat sieht ferner erhebliche Vollzugsprobleme, zumal entscheidende Fragen, wie etwa die Spezifizierung von Anforderungen, noch offen sind.

16. Die Einführung standardisierter Verfahren birgt die Gefahr, dass die in den vorgesehenen Einzelfallentscheidungen möglichen Ermessensspielräume nicht adäquat berücksichtigt werden können. Außerdem können Antragstellende dahingehend beraten werden, wie die Bewilligung trotz formaler Mängel zum Beispiel durch Nachschulungen erreicht werden kann. Das von der Kommission vorgeschlagene schematische Verfahren führt im Gegensatz dazu nicht zwangsläufig zu mehr Bewilligungen, sondern könnte auf Dauer sogar negative Struktureffekte für den Dienstleistungsbereich haben.
17. Der Bundesrat hält es mithin für erforderlich, dass
- die Regelungen für entsandte Beschäftigte vollständig aus der vorgeschlagenen Verordnung herausgenommen werden. Sofern seitens der Kommission ein Bedarf für eine Vereinfachung gesehen wird, soll dies im Rahmen der Entsenderichtlinie erfolgen;
 - bei einer eventuellen Neuregelung das Ziellandprinzip weiterhin uneingeschränkt gilt;
 - die Bearbeitungszeiten für Prüf- und Reaktionszeiten so bemessen werden, dass genügend Zeit für eine ausführliche Prüfung bleibt;
 - die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Ziellandes weiterhin uneingeschränkt erhalten bleiben.
18. Die Umgehung nationaler Berufsvorschriften durch Beantragung einer Dienstleistungskarte sollte als Rechtfertigungsgrund aufgenommen werden, damit der Aufnahme-Mitgliedstaat in Missbrauchsfällen der Ausstellung einer Dienstleistungskarte widersprechen kann. Da eine Harmonisierung der Berufsqualifikationen in den einzelnen Mitgliedstaaten bislang nicht erfolgt ist und auch nicht angestrebt wird, muss es auch darüber hinaus weiterhin Kontrollmöglichkeiten für den Aufnahmestaat geben. Nationale Beschränkungsvorschriften wie § 3a Steuerberatungsgesetz wären sonst quasi hinfällig.

Zu einzelnen Vorschriften

19. Der Bundesrat hält das Verfahren zur Erstellung von Standardantragsformularen nicht für effektiv, da die Aufnahme aller Anforderungen, die für eine Dienstleistungstätigkeit relevant sein könnten, die Praktikabilität eines solchen Formulars einschränkt. Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Artikel 4

Absatz 4 des Verordnungsvorschlags verpflichtet werden, über bestehende Anforderungen und Genehmigungsverfahren zu unterrichten. Wie die Umsetzungserfahrungen beim EA gezeigt haben, gibt es sowohl bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung als auch bei Niederlassungsvorgängen eine Vielzahl an Lebenslagen. Hiervon abhängig bestehen unterschiedliche Anforderungen und Formalitäten. Diese müssten durch ein Formularsystem abgebildet werden, wobei den Spezifika von 28 mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen Rechnung getragen werden müsste. Soweit im Standardformular auch Anforderungen über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus - wie etwa zu Steuern und zur Sozialversicherung - enthalten sein sollen, erschließt sich dies nicht eindeutig aus der vorgeschlagenen Verordnung. Es sollte klargestellt werden, ob im Standardformular nur Anforderungen im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie aufgeführt werden sollen oder auch sonstige Anforderungen.

20. Der Bundesrat wendet sich gegen die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Regelungen, in welcher Art und Weise die Verfahren elektronisch abgewickelt werden sollen.

Er weist darauf hin, dass die Ausgestaltung der vorgesehenen elektronischen Plattform nicht eindeutig geregelt wird. Insbesondere bedarf das Verhältnis zu bestehenden nationalen Plattformen, die etwa im Zuge der Etablierung der EA in den Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, der Klärung.

21. Artikel 9 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags sieht vor, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Dokumente grundsätzlich in Form einer einfachen Kopie akzeptieren; mögliche Ausnahmen sind nach Artikel 9 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags nur hinsichtlich der Formalitäten zur Entsendung von Personal und der Freizügigkeit von Selbstständigen nach Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 des Verordnungsvorschlags vorgesehen. Diese Ausnahmen erscheinen zu eng. Es sollte daher geprüft werden, den zuständigen Behörden darüber hinaus in begründeten Ausnahmefällen - etwa bei Zweifeln an der Echtheit der Dokumente - auch generell die Möglichkeit zu geben, von der grundsätzlichen Regelung in Artikel 9 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags abzuweichen.

22. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die in Artikel 10 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Gebührenregelung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität einer EU-weiten Regelung zu weitgehend erscheint. Zum einen berücksichtigt die Begrenzung der Gebührenbemessung auf bestimmte durch das Verfahren entstehende Kosten die entsprechenden Gebührengesetze der Mitgliedstaaten nicht ausreichend. Zum anderen ist die Bestimmung abzulehnen, dass für bestimmte Arten von Verfahren, wie zum Beispiel vor allem den Entzug oder die Annullierung einer Dienstleistungskarte, keine Gebühren erhoben werden dürfen.

Nummer 28 der Erwägungsgründe lässt darauf schließen, dass Gebühren für Verfahren nicht erhoben werden sollen, soweit entstehende Kosten bereits aus dem Haushalt der Union finanziert werden. Dies trifft auf die behördlichen Prüfverfahren, die der Erteilung der Dienstleistungskarte vorangehen, nicht zu, weshalb ausweislich Erwägungsgrund Nummer 28 dafür Gebühren erhoben werden können. Diese Erwägung muss aber in gleicher Weise auch für die in Artikel 10 Nummer 1 Absatz 3 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags genannten Verfahren gelten. Vor einer entsprechenden behördlichen Tätigkeit ist zunächst ein unter Umständen aufwendiges Verwaltungsverfahren durchzuführen, für das das Binnenmarktinformationssystem IMI keine "notwendigen Möglichkeiten" vorsieht.

Der Bundesrat regt daher an, die vorgesehene Bestimmung in Artikel 10 umfassend zu überarbeiten und insbesondere in Absatz 3 den Buchstaben a zu streichen.

23. Er weist darauf hin, dass die in Artikel 11 des Verordnungsvorschlags festgelegte Pflicht der Versicherungsbetreiber zur Ausstellung der dort genannten Bescheinigung bereits jetzt allgemeine Praxis ist und daher keiner ausdrücklichen Regelung bedarf.
24. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass es sich bei Berufshaftpflichtversicherungen häufig um Policen handelt, die individualisiert und von den jeweiligen spezifischen Risiken des Unternehmens geprägt sind. Er fordert daher eine Klarstellung dahingehend, dass Artikel 12 und 13 des Verordnungsvorschlags keine Verpflichtung der Versicherungsvertreiber beinhalten, einheitliche Tarife anzubieten, die nur von der Schadenshistorie abhängig gemacht werden dürfen.

25. Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass die Anforderung zur Prüfung mit vergleichbaren Regeln im Herkunftsstaat aus Artikel 13 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags zum rechtlichen und operativen Rahmen der Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte (ESC-Regulation - BR-Drucksache 43/17) dazu führt, dass etwa eine Pflichtmitgliedschaft einer Sekundärniederlassung in einer berufsständischen Selbstverwaltungseinrichtung im Zielstaat nicht mehr zulässig wäre, wenn die Hauptniederlassung im Herkunftsstaat bereits über eine funktional gleichwertige Registrierung beziehungsweise Mitgliedschaft verfügt. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass hierdurch nicht nur die Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten unterlaufen würde, sondern zudem ein Standortwettbewerb um das laxeste Recht forciert werden könnte.

Entsprechende Umgehungskonstellationen wären europarechtlich zulässig und könnten demnach nicht durch autonome nationale Maßnahmen unterbunden werden.

26. Eine abschließende Bewertung der Dienstleistungskarte wird zudem dadurch erschwert, dass die Kommission im Verordnungsvorschlag ermächtigt wird, weitere Regelungen nachträglich mittels Durchführungserlassen bekannt zu geben. Diese können wieder neue Risiken für die Mitgliedstaaten enthalten beziehungsweise Regelungen, die einer erneuten Bewertung durch die Mitgliedstaaten bedürfen.

Direktzuleitung an die Kommission

27. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

31.03.17

Beschluss des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

COM(2016) 822 final

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass der freie Dienstleistungsverkehr weiter erleichtert und der europäische Binnenmarkt weiterentwickelt werden muss.

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das Anliegen der Kommission, die in den Mitgliedstaaten gegenwärtige uneinheitliche Prüfung der Regulierung von Berufen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen im Binnenmarkt zu verringern.

Er kann grundsätzlich das Vorhaben der Kommission nachvollziehen, über die Beschreibung von Prüfkriterien die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von nationalen Regulierungen zu klären und vereinheitlichen zu wollen.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 10.03.17, BR-Drucksache 45/17 (Beschluss)

2. Der Bundesrat lehnt jedoch den Vorschlag der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen ab.
3. Der Vorschlag bedeutet einen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur Regulierung reglementierter Berufe. Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, Regelungen in Bezug auf den Zugang zu einem Beruf oder seine Ausübung einzuführen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Des Weiteren ist zu befürchten, dass ein so weitgehender Eingriff in das innerstaatliche System zum Erlass von Regelungen für den Berufszugang auch Auswirkungen auf die Qualitätsstandards in der Bildung und auf den Verbraucherschutz haben wird.
4. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem Mehrwert der vorgeschlagenen Maßnahme. Mögliche diskriminierende Wirkungen im Bereich der Berufsreglementierung werden bereits heute von den Mitgliedsstaaten geprüft. Es stellt sich daher die Frage, warum ein zusätzliches Verfahren rechtsverbindlich vorgegeben werden muss.
5. Die detaillierten Prüfungsvorgaben und umfassenden Vorgaben zur Methodik können auch im Hinblick auf die Erfordernisse von Deregulierung und Bürokratieabbau nicht nachvollzogen werden. Der damit verbundene enorme Aufwand steht in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen.
6. Der Richtlinienvorschlag widerspricht dem Willen des Bundesrates, Bürokratie abzubauen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit soll zukünftig durch ein kompliziertes und aufwändiges Verfahren erfolgen. Artikel 59 der Berufsankennungsrichtlinie (Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) regelt bereits ein Transparenzverfahren, das bei Bedarf hätte ergänzt werden können. Einer neuen Richtlinie bedarf es aus Sicht des Bundesrates nicht. Zudem würde die neue Richtlinie auch zu zusätzlichen, nicht erforderlichen Verwaltungskosten führen.

7. Der Bundesrat bezweifelt, dass die Festschreibung EU-weiter Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeitsprüfung und die dabei vorgeschriebene Methodik inhaltlich verhältnismäßig, insbesondere erforderlich und angemessen, ist.
8. Er ist deshalb der Auffassung, dass auch andere, weniger in die Rechte der Mitgliedstaaten einschneidende Maßnahmen als der Erlass eines Rechtsakts in Betracht kämen (Empfehlung an die Mitgliedstaaten et cetera). Eine effektive Überprüfung mitgliedstaatlicher Rechtsetzung und damit auch die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann über bestehende Kontrollmechanismen (wie beispielsweise Pilotverfahren und Vertragsverletzungsverfahren) erreicht werden.
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen im Rat dafür einzusetzen, dass die Kommission den Richtlinienvorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgrund der Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsbedenken einiger Mitgliedstaaten entweder zurückzieht oder in Form einer nicht verbindlichen Empfehlung erneut vorlegt.
10. Mit seiner Stellungnahme gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV vom 10. März 2017 (BR-Drucksache 45/17 (Beschluss)) hat der Bundesrat jedoch bereits deutlich gemacht, dass der vorliegende Richtlinienvorschlag in nationale Hoheitsrechte eingreift und mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht in Einklang steht.
11. Er weist ausdrücklich darauf hin, dass das Subsidiaritätsprinzip und die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten zu beachten sind. Nach Auffassung des Bundesrates geht der Richtlinienentwurf über die einschlägige Rechtsprechung des EuGH hinaus und engt damit den von ihm gewährten Beurteilungsspielraum ein. Der Bundesrat befürchtet durch die geplante Richtlinie einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Wirtschaft und wendet sich gegen eine verbindliche Prüfmethode.
12. Die Mitgliedstaaten setzen aktuell die Vorgaben der novellierten Berufsanerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie

2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) in nationales Recht um. Die Richtlinie machte in Deutschland umfassende Novellierungsmaßnahmen im Bereich der horizontalen Anerkennungsgesetzgebung von Bund und Ländern sowie der Berufsfachrechte notwendig. Die neu geschaffenen Verfahren und Instrumente der Richtlinie müssen sich nun zunächst in der Praxis bewähren. Zu einer nachhaltigen Verankerung der Binnenmarktgesetzgebung in den Mitgliedstaaten bedarf es daher nicht nur immer neuer Regelungen, sondern vor allem einer sorgfältigen und nachhaltigen Umsetzung schon beschlossener Maßnahmen.

13. Die Mobilität von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten wird über die Berufsanerkennungsrichtlinie gewährleistet. Ein Handlungserfordernis zur Mobilitätssicherung besteht daher nicht. Der Bundesrat vermisst auch eine nachvollziehbare Grundlage für die Bewertung der Kommission, dass die gegenwärtige uneinheitliche Prüfung der Regulierung von Berufen in der EU sich negativ auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen auswirke. Vielmehr ist die Berufsanerkennungsrichtlinie erst 2013 modernisiert worden (Richtlinie 2013/55/EU). Durch diese Richtlinie wird insbesondere die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Selbstständiger bereits umfassend gewährleistet. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit sind somit gegeben.
14. Mit der bestehenden Berufsanerkennungsrichtlinie ist es über Jahre hinweg gelungen, Angehörigen reglementierter Berufe den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Regelungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung neuer Vorschriften bestehen bereits. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass der vorgelegte Richtlinienentwurf nicht geeignet ist, diesen Prozess zu erleichtern. Die vorgelegten Regelungen werden den Prozess nicht klären, sondern mit einem Übermaß an bürokratischem Aufwand komplizierter gestalten.
15. Der Richtlinienvorschlag greift übermäßig in die berufsrechtlichen Regelungen und die Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten ein.

Der Bundesrat unterstreicht die Feststellung der Kommission, dass in Abwesenheit harmonisierter Vorschriften auf EU-Ebene die Regulierung reglementierter Berufe weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten falle.

Er unterstützt daher die Auffassung der Kommission, es obliege den einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob es einen Bedarf gibt, einzugreifen und Regeln und Beschränkungen in Bezug auf den Zugang zu einem Beruf oder seine Ausübung einzuführen, sofern die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

16. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Bereich der Berufsankennung zudem bildungspolitische Erwägungen eine große Rolle spielen. Letztere dürfen jedoch gemäß Artikel 165 Absatz 4 AEUV nicht harmonisiert werden. Der EuGH hat daher auch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zur Reglementierung von Berufen bestätigt. So wurde entschieden, dass bei im EU-Ausland erworbenen Berufsqualifikationen nachgewiesen werden muss, dass sie den im Inland eingeforderten Kriterien der Berufsankennung entsprechen.
17. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei Berufsankennungen bereits in Artikel 59 Absatz 3 der Berufsankennungsrichtlinie vorgeschrieben ist. Diese Kriterien entsprechen den vom EuGH entwickelten Kriterien, anhand derer die Verhältnismäßigkeit von Berufsregeln beurteilt werden kann. Die Kommission hat nicht überzeugend dargelegt, warum angesichts der bereits anerkannten Prüfkriterien eine zusätzliche Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich sein soll.
18. Der Bundesrat geht davon aus, dass die jeweils unabhängig vom Einzelfall zu prüfenden äußerst detaillierten Kriterien deutlich über die ständige Rechtsprechung des EuGH hinausgehen. Dadurch wird die Entscheidungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber in autonomen Zuständigkeitsbereichen signifikant eingengt.
19. Der Bundesrat erkennt an, dass die Kommission mit der vorgeschlagenen Richtlinie Prüfkriterien festlegen will, die EU-einheitlich zur Feststellung der Verhältnismäßigkeit bei neuen oder bei der Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihre Ausübung beschränken, genutzt werden sollen. Er stellt jedoch fest, dass der vorgelegte Richtlinienentwurf bei diesem Bemühen keinerlei Klarstellung oder materielle Verbesserung gegenüber den bereits bestehenden Regelungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung erreicht, wie sie in der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006

über Dienstleistungen im Binnenmarkt) festgelegt sind, sondern zusätzliche Unsicherheiten im Umgang mit der Prüfung der Verhältnismäßigkeit verursachen würde.

20. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die einzelnen Vorgaben des Richtlinienvorschlags nicht geeignet sind, ihre Zielsetzung zu erfüllen. Die Liste der Prüfkriterien in Artikel 6 des Richtlinienvorschlags ist sehr umfangreich; die einzelnen Kriterien bleiben jedoch letztlich unklar und beruhen nicht auf eindeutigen qualitativen oder quantitativen Grundlagen. Sie sind im Allgemeinen auch sehr weit und nicht hinreichend abgrenzbar gefasst.
21. Die vorgeschlagene Richtlinie würde zudem erheblich ausgeweitete Prüf- und Begründungspflichten nach sich ziehen, die nach Auffassung des Bundesrates in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen. So würden durch die Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für alle Berufsreglementierungen auch bereits bestehende Regelungen vom Verfahren erfasst, da auch Rechtsänderungen die Verhältnismäßigkeitsprüfung auslösen würden. Das bedeutet, dass bei jeder notwendigen Anpassung eines zurzeit reglementierten Berufs elf Prüfkriterien aus Artikel 6 Absatz 2 sowie weitere zehn Prüfkriterien aus Artikel 6 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags zu beachten und anzuwenden wären. Dies hätte ein rein schematisches Abarbeiten der einzelnen Prüfpunkte zur Folge anstatt einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den entsprechenden Anträgen. Dabei sind Ausübungsberechtigungen und Ausnahmegenehmigungen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Grundgesetz.
22. Der Bundesrat kritisiert, dass die Berücksichtigung des Kriterienkatalogs insgesamt einen überbordenden bürokratischen Aufwand verursachen würde, ohne im Sinne der Kommission zu besseren Ergebnissen zu führen.
23. Er teilt die Bewertung der Kommission, dass eine Berufsregulierung in den meisten Fällen gerechtfertigt und sogar willkommen sei, zum Beispiel bei Fragen der Gesundheit und Sicherheit.
24. Der Bundesrat teilt ebenso die Bilanz der Kommission, dass die einzelnen Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit verschiedene Regelungen eingeführt haben, die lange Traditionen widerspiegeln und in Form staatlicher Regulierung oder

in Form von Selbstregulierung durch Berufsverbände festgelegt wurden. Es gibt gute Gründe für eine Regulierung, die auf der Notwendigkeit beruht, zentrale Ziele des Allgemeininteresses zu schützen, die einen Wert für die Gesellschaft darstellen - zum Beispiel indem geklärt wird, welche Fachkenntnisse, Ausbildung und Kompetenzen Berufsangehörige mitbringen müssen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen geschützt sind. Dies tritt nach Auffassung des Bundesrates insbesondere auf das Handwerk und den Meisterbrief zu.

25. Der Bundesrat widerspricht der Darstellung der Kommission, dass trotz der intensiven Gespräche und der von der Kommission bis zu diesem Zeitpunkt bereitgestellten Orientierungshilfen die Einführung neuer einschränkender Maßnahmen ohne vorherige objektive und umfassende Analyse nicht verhindert worden sei und lediglich eine oberflächliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt sei.
26. Er lehnt die Forderung, "in regelmäßigen Abständen" die Verhältnismäßigkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu überprüfen, ebenso ab wie die Mitwirkung unabhängiger Kontrollstellen bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Hiermit wird nicht nur wiederum der bürokratische Aufwand erhöht, sondern auch die Unsicherheit für die Unternehmer und Handwerker, weil keine langfristige Verlässlichkeit der Gültigkeit von Berufsreglementierungen erreicht würde. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, EU-Recht im regulären Rechtsverordnungs- und Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Es ist weder notwendig noch zielführend, eine zusätzliche regelmäßige Überprüfungspflicht einzuführen, da die Mitgliedstaaten Änderungen des EU-Rechts sowieso umsetzen müssen.
27. Die regulierten Berufe sichern in Deutschland nicht nur die Wertigkeit deutscher Produkte und Dienstleistungen, sie tragen auch zum Erhalt der Ausbildungsfähigkeit in den kleinbetrieblichen Strukturen im Handwerk bei. Der Erfolg der dualen Ausbildung in Deutschland ist darüber hinaus eng mit dem Erwerb der Meisterqualifikation in den Ausbildungsbetrieben verbunden. Die Berufsregeln sowie die berufsständische Selbstverwaltung im Bereich des Handwerks und der freien Berufe sind aus Sicht des Bundesrates keine Binnenmarktbarrieren. Vielmehr schaffen sie Vertrauen für die in der EU angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Sie sichern den Wettbewerb der Qualitäts- und Ausbildungsstandards, mithin Professionalität und leisten

dadurch einen Beitrag für nachhaltiges Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

28. Der Bundesrat stellt fest, dass das System der dualen Ausbildung in Deutschland sowie das bestehende Niveau an Reglementierung gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und einen Beitrag zur Schaffung von Perspektiven für junge Menschen leisten. Die duale Ausbildung in Deutschland ist einer der Gründe, warum die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland weiterhin niedrig ist.
29. Er stellt weiterhin fest, dass sich die berufsrechtlichen Reglementierungen im Bereich der Pflege- und Gesundheitsberufe bewährt haben. Die berufsgesetzliche Regulierung des Berufszugangs, der Schutz bestimmter Berufsbezeichnungen durch eine staatliche Anerkennung, die Regelung von Ausbildungsinhalten und vorbehaltenen Tätigkeiten (zum Beispiel bei Hebammen und Entbindungspflegern) sowie Regelungen für die Berufsausübung sind auch zukünftig erforderlich, um den Schutz der Patientinnen und Patienten hinreichend zu gewährleisten.
30. Auch wenn die Kommission in der Begründung zum neuen Richtlinienvorschlag zu erkennen gegeben hat, dass in den meisten Fällen eine Regulierung gerechtfertigt sei - zum Beispiel bei Fragen der Gesundheit und Sicherheit - hat der Bundesrat die Sorge, dass mit der vorgeschlagenen Richtlinie der Gesundheitsschutz aufgeweicht wird.
31. Der Bundesrat bittet, entweder die Gesundheitsberufe vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie auszunehmen oder den Patientinnen- und Patientenschutz im Richtlinienentwurf stärker in den Fokus zu nehmen. Nach dem Richtlinienvorschlag können vorbehaltene Tätigkeiten zukünftig nur noch geregelt werden, wenn damit eine ernsthafte Gefährdung der Ziele des Allgemeininteresses verhindert wird.
32. Zudem hat in Deutschland der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe und Reglementierungen Verfassungsrang. Eine zusätzliche, europarechtliche Regelung speziell für die Reglementierung von Berufen sieht der Bundesrat als entbehrlich an.

33. Der Bundesrat stellt fest, dass die Frage, ob oder wie der Berufszugang innerstaatlich reglementiert ist, in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. In Deutschland ist der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit in den Fällen reglementiert, bei denen es sich um sensible berufliche Tätigkeiten handelt und bei denen es gerechtfertigt ist, den Berufszugang unter anderem aus Gründen des Verbraucher- oder Patientenschutzes an das Vorhandensein bestimmter beruflicher Qualifikationen zu knüpfen. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welche Berufe sie aus Gründen des Allgemeinwohls reglementieren und bei welchen sie dies nicht für notwendig erachten.
34. Der Bundesrat bittet die Kommission ernsthaft zu erwägen, das Anliegen auch unerschwert - zum Beispiel durch eine Ergänzung der Berufsankennungsrichtlinie durch Leitlinien oder Handlungsempfehlungen in Form einer Mitteilung - zu verwirklichen, die mehr Freiraum für individuelle Lösungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten ermöglichen, ohne die Akzeptanz des Gesamtziels zu gefährden (offene Methode der Koordinierung). In Form einer verbindlichen Richtlinie steht er dem Vorhaben ablehnend gegenüber.
35. Der Bundesrat fordert die Kommission daher auf, den Richtlinienvorschlag zurückzuziehen.
36. Er bittet darüber hinaus die Bundesregierung, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass der Richtlinienvorschlag nicht weiterverfolgt wird.
37. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

