

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 Richtlinien-vorschlag 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 Amtshilfeszwecken 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.