

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 Berufsanerkenntnisrichtlinie 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.