

BVN Position

Februar 2017

Nein zum Dienstleistungspaket der EU-Kommission

BVN-Position zum Dienstleistungspaket der EU-Kommission

I. Dienstleistungskarte

Die EU-Kommission möchte im Rahmen ihrer Binnenmarktstrategie den grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen erleichtern und Hemmnisse weiter abbauen. Dazu hat die EU-Kommission im Januar 2017 das sog. Dienstleistungspaket vorgelegt, das aus mehreren Richtlinien- und Verordnungsvorschlägen besteht. Dazu gehört die Einführung einer europäischen elektronischen Dienstleistungskarte. Diese soll ein Dienstleister in seinem Herkunftsland beantragen können, um in anderen Mitgliedsstaaten Dienstleistungen zu erbringen, ohne dafür weitere Genehmigungen einholen zu müssen. Der Aufnahmestaat muss die Dienstleistungskarte akzeptieren und kann keine weiteren Anforderungen stellen.

1. Keine Dienstleistungskarte ohne Zustimmung des Aufnahmestaats!

Nach dem Entwurf der Kommission soll die Behörde des Herkunftsstaates den Antrag an die zuständige Behörde des Aufnahmestaates zur Prüfung weiterleiten. Nach Übersendung hat der Aufnahmestaat jedoch nur zwei Wochen Zeit, um den Antrag zu prüfen. Reagiert er nicht innerhalb von vier Wochen nach Übersendung des Antrags, stellt der Herkunftsstaat die Dienstleistungskarte aus. Diese Prüffrist ist in der Realität viel zu kurz.

Denn die aufnehmenden Staaten sind faktisch nicht in der Lage, innerhalb der Wochen-Frist alle erforderlichen Prüfungen vorzunehmen. Nach Ablauf der Frist würde aber die Zustimmung des Aufnahmestaates unterstellt, so dass der Dienstleister ohne jede weitere Voraussetzung mit der vom Herkunftsstaat ausgestellten Dienstleistungskarte in anderen Mitgliedsstaaten tätig werden kann. Es braucht nicht viel Phantasie, um abzusehen, dass in der Praxis viele Dienstleistungskarten genutzt würden, die ohne inhaltliche Prüfung durch das Aufnahmeland erteilt worden sind.

Ganz praktisch betrachtet: Mit einer nicht überprüften Dienstleistungskarte kann jede beliebige Person – ohne jede Ausbildung – als Arzt, als Ingenieur oder als Unternehmer tätig werden.

2. Kein Herkunftslandprinzip durch die Hintertür!

In der Praxis hätte die Dienstleistungskarte in vielen Fällen eine reine Feigenblattfunktion: Für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen gibt es zwar eine formelle Genehmigung. Sachlich und fachlich kann der Aufnahmestaat die Voraussetzungen jedoch angesichts der viel zu kurzen Fristen überhaupt nicht prüfen.

Beantragt ein Bürger eines EU-Landes eine Dienstleistungskarte, um in Deutschland Brunnen zu bauen, und reagiert die deutsche Behörde nicht innerhalb von zwei Wochen, stellt die Behörde des Herkunftslandes die Karte aus. Der Antragsteller darf nun – ohne dass die deutsche Behörde die Anforderungen hinsichtlich der grundwasserrelevanten Bohrtätigkeit geprüft hat – in Deutschland Brunnen bauen.

Hier droht die Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Hintertür. Daraus folgt: Eine Genehmigungsfiktion darf es nicht geben. Die Erteilung einer Dienstleistungskarte muss durch die Behörden des Aufnahmestaats auch tatsächlich genehmigt werden.

3. Keine unbefristete Gültigkeit der Dienstleistungskarte

Nach dem Kommissionsentwurf soll die Dienstleistungskarte darüber hinaus unbefristet gültig sein. Dies wird in der Praxis zu erheblichen Problemen und zum Missbrauch der Karte führen. Zwar ist der Inhaber der Karte gehalten, gegenüber der Behörde seines Herkunftslandes Angaben zu machen, die Auswirkungen auf die Erteilung der Dienstleistungskarte haben können.

Dieses dürfte in der Praxis jedoch nicht erfolgen, so dass eine Vielzahl von Dienstleistungskarten im Umlauf sein werden, deren Genehmigungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Dann könnte ein Dienstleister aus einem anderen Mitgliedsstaat in Deutschland tätig werden, ohne dass die Genehmigungsvoraussetzungen des Herkunftslandes erfüllt sind.

Die Dienstleistungskarte darf daher in keinem Fall unbefristet ausgestellt werden. Vielmehr muss stets gewährleistet sein, dass die erforderlichen Genehmigungsvoraussetzungen auch tatsächlich vorliegen.

4. Keine Festlegung der Genehmigungsvoraussetzungen durch die EU-Kommission

Der Entwurf sieht vor, dass die Kommission die konkreten Genehmigungsvoraussetzungen durch standardisierte Antragsformulare im Wege sog. Durchführungsrechtsakte festlegt. Bei diesen Durchführungsrechtsakten sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten minimal. Im Ergebnis hat die Kommission hier weite Gestaltungsfreiheit, was die tatsächliche Ausgestaltung der Antragsformulare, und damit auch die Genehmigungsvoraussetzungen für die Dienstleistungskarte anbelangt. Dies ist nicht hinnehmbar. Die Aufnahmestaaten müssen die Möglichkeit haben, die Zugangsvoraussetzungen eigenständig zu definieren.

5. Anwendbarkeit auf entsandte Arbeitnehmer muss zweifelsfrei ausgeschlossen sein

Die Dienstleistungskarte kann ebenfalls Informationen über entsandte Arbeitnehmer enthalten. Es bestehen daher Bedenken, dass dies die Zollkontrollen beeinträchtigen könnte. Es muss daher sichergestellt sein, dass die Kontrollen des Aufnahmestaates nicht ausgehebelt werden.

6. Einfallstor für die Errichtung von Briefkastenfirmen und die Tätigkeit Scheinselbstständiger verhindern

Da auch die Gründung von Zweigniederlassungen erleichtert werden soll, können sich mit Hilfe der Dienstleistungskarte auch Briefkastenfirmen leichter in einem Mitgliedsstaat etablieren. Denn auch natürliche Personen können eine Dienstleistungskarte beantragen, so dass die Scheinselbstständigkeit erneut erleichtert würde.

II. Berufsregelungen in den Mitgliedsstaaten: Notifizierungspflicht und Vorgaben für die Verhältnismäßigkeitsprüfung

Es besteht keine Notwendigkeit, den Mitgliedsstaaten neue Anforderungen bei der Prüfung ihrer Berufsreglementierung aufzuerlegen. Die Mobilität von Selbständigen und abhängig Beschäftigten wird bereits heute durch die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen gewährleistet. Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof anerkannt, dass jeder Mitgliedsstaat eigenverantwortlich bestimmen kann, welche Berufe er reglementiert und auch auf welchem Niveau die Reglementierung erfolgt.

Nach den Vorstellungen der Kommission müssen die Mitgliedsstaaten umfangreiche Notifizierungs- und Begründungspflichten gegenüber der EU-Kommission erfüllen, wenn sie bestehende Berufszulassungsregeln ändern oder

neue Regeln erlassen wollen. Hier müsste sich der deutsche Gesetzgeber der Kontrolle durch die Europäische Kommission unterwerfen, und das, obwohl die EU-Kommission ein europäisches Exekutivorgan ist und nicht durch demokratische Wahlen legitimiert ist.

Der Deutsche Bundestag mit seinen gewählten – und nur dem Volk verpflichteten – Abgeordneten würde jeden Einfluss auf die Ausgestaltung der dualen Ausbildung sowie sämtlicher Regelungen zu Berufen, wie z. B. Anwälte, Richter, Ärzte, Ingenieure, Lehrer etc. verlieren.

Denn nach dem Entwurf zum Dienstleistungspaket muss der deutsche Gesetzgeber in laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Berufsreglementierung einen Konsultationsprozess mit der EU-Kommission und allen anderen Mitgliedsstaaten einleiten. Die Verabschiedung eines Gesetzes ohne Einbindung der Kommission und der anderen Mitgliedsstaaten wäre unzulässig. Die Kommission könnte sogar während des Konsultationsprozesses eine sog. Vorwarnung aussprechen. Diese Vorwarnung hätte zur Folge, dass der Bundestag das Gesetz nicht verabschieden darf. Erlässt die Kommission auf die Vorwarnung hin einen Beschluss, in dem sie die Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Dienstleistungsrichtlinie feststellt, darf der Bundestag das Gesetz nicht verabschieden, respektive muss es wieder aufheben.

Dies stellt einen fundamentalen und nicht hinzunehmenden Eingriff in die Gesetzgebungszuständigkeit der Mitgliedsstaaten dar, der sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen die europarechtlichen Kompetenzregeln verstößt. Im Ergebnis würde der EU-Kommission als europäischem Exekutivorgan gestattet, Verfahren des deutschen Gesetzgebers zu verhindern, respektive vom nationalen Gesetzgeber verabschiedete Gesetze wieder aufzuheben.

Dies ist auch mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages zur Binnenmarktpolitik der Europäischen Kommission von Juli 2016 (Drs. 18/8867) nicht in Einklang zu bringen. Hierin hat der Deutsche Bundestag zu Recht unmissverständlich klargestellt, dass er Beschränkungen der Regelungskompetenz des nationalen Gesetzgebers im Bereich der reglementierten Berufe ablehnt. Dies gilt es jetzt durchzusetzen. Wir erwarten, dass unser bewährtes System der dualen Ausbildung inklusive der Meisterpflicht nicht angetastet wird.