ZDH
ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

Verordnungs- und Richtlinienentwurf zur Einführung einer Dienstleistungskarte (KOM (2016) 823 und 824 endg.)

Kurzstellungnahme

Berlin, Januar 2017
Abteilung Organisation und Recht

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT. VON NEBENAN.

Kurzstellungnahme zum Verordnungs- und Richtlinienentwurf zur Einführung einer Dienstleistungskarte (KOM (2016) 823 und 824 endg.)

Allgemeine Anmerkungen

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 im Rahmen ihres Binnenmarktpakets einen Verordnungs- sowie einen damit korrespondierenden Richtlinienentwurf zur Einführung einer Dienstleistungskarte vorgelegt. Das sich aus einer Gesamtschau der beiden Entwürfe ergebende Konzept zur Einführung einer Dienstleistungskarte ist im Kern als misslungener Versuch einer Mischung von Elementen des Herkunftslands- und des Ziellandprinzips zu werten.

Das Herkunftslandprinzip wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) vom Europäischen Gesetzgeber verworfen. Der Deutsche Bundestag hatte zuletzt im Juni 2016 in einer Beschlussfassung zur Binnenmarkstrategie der Europäischen Kommission das Herkunftslandprinzip abgelehnt. Ursprünglich war die Vorlage des Binnenmarktpakets seitens der Europäischen Kommission für den 13. Dezember 2016 avisiert gewesen. Die aufgrund politischen Drucks im Vorfeld der Veröffentlichung vorgenommenen Änderungen – vor allem mit Blick auf die Arbeitnehmerentsendung – sind aber nicht geeignet, grundlegende strukturelle Mängel des Ansatzes zu beseitigen. Insoweit ist maßgeblich auf folgende Punkte hinzuweisen:

1. Die Kommissionsvorschläge stehen in Widerspruch zu dem mit der Dienstleistungsrichtlinie verfolgten Konzept der Einheitlichen Ansprechpartner, das bereits europaweit mit erheblichem Kostenaufwand umgesetzt wurde. Es folgt dem Ziellandprinzip. Dies ist sachgerecht, da die Verwaltungsstrukturen der Zielstaaten umfänglich über bestehende Anforderungen informieren und Verwaltungsverfahren effizient abwickeln können. Auch sind Elemente der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit vorgesehen, um Sachverhalte abklären zu können und damit Verwaltungsverfahren zu beschleunigen.

   Über die Einheitlichen Ansprechpartner ist zudem eine elektronische Verfahrensabwicklung möglich. Zudem sind nach der Dienstleistungsrichtlinie bereits alle zuständigen Behörden und sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten zur elektronischen Verfahrensabwicklung verpflichtet. Bei einer elektronischen Verfahrenseinleitung ist unerheblich, wo innerhalb der EU sich die zuständige Behörde oder sonstige Stelle befindet. Daher ist der Aufbau einer Parallelstruktur mit Zuständigkeit von Behörden oder sonstigen Stellen im Herkunftsstaat unverhältnismäßig und im Zweifel als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 EUV zu werten.

2. Das neue Konzept geht von einer Behördenzuständigkeit durch koordinierende Stellen im Herkunftsstaat zur Ausstellung der Dienstleistungskarte aus. Da eine ausgestellte Dienstleistungskarte weitreichende rechtliche Folgen hat – die Zielstaaten dürfen keinerlei weiteren Anforderungen an den Dienstleistungserbringer stellen (vgl. Art. 5 Abs. 1, 2 RLE), müssen im Vorfeld alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden. Exemplarisch ist hierbei auf folgende grundlegende Schwierigkeiten zu verweisen:

- Nach dem „Once-only principle“ sollen die koordinierenden Stellen von Antragstellern nicht die Beibringung von Unterlagen verlangen dürfen, die bereits anderen Behörden vorliegen oder von ihnen ausgestellt wurden. In der Praxis dürften hier erhebliche Probleme bei älteren Unterlagen auftauchen, gerade wenn sie nicht in elektronischer Form abgespeichert sind. Was wäre beispielsweise zu tun, wenn alte Aktenbestände ausgelagert sind, gar nicht mehr existieren oder sich Behördenstrukturen geändert haben?

- Die Europäische Kommission will die Antragstellung durch ein standardisiertes Formular erleichtern. Dazu sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, über bestehende Anforderungen und Genehmigungsverfahren zu unterrichten (Art. 4 Abs. 4 VOE). Wie die Umsetzungserfahrungen beim Einheitlichen Ansprechpartner 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.

- Die koordinierende Stelle des Herkunftsstaates soll verfahrensmäßig die Antragsdaten erfassen und Unterlagen von anderen Behörden erfragen, sodann den Antrag an eine die koordinierende Stelle im Zielstaat weiterleiten. Diese soll den Vorgang überprüfen und dabei berücksichtigen, ob im Zielland bestehende Anforderungen bereits durch funktional gleichwertige des Herkunftsstaates erfüllt sind. Wie komplexe funktional-vergleichende Betrachtungen in zeitlich eng gesteckten Rahmen durch eine Vorgangssachbearbeitung geleistet werden sollen, bleibt völlig offen. Sodann wären die koordinierende Stelle im Herkunftsland und der Antragsteller über etwaige Anforderungen zu unterrichten (vgl. Art. 13 Abs. 1 RLE). Für all dies gelten eng bemessene Fristen mit einer drohenden Genehmigungsfiktion im Falle der Nichtbeachtung. Letzteres würde bedeuten, dass das Recht des Zielstaates gar nicht mehr zur Anwendung käme.

- Die Dienstleistungsrichtlinie hat die Mitgliedstaaten bereits zu einer umfassenden Überprüfung ihres nationalen Rechtsrahmens auf die Gemeinschaftsrechtskonformität hin verpflichtet. Geradezu absurd erscheint es vor diesem Hintergrund, dass zukünftig Stellen im Zielstaat bei fortbestehenden Anforderungen im Zusammenhang mit einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Einzelfall begründen sollen, warum das jeweilige Erfordernis mit Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) vereinbar ist.

- Den Mitgliedstaaten sollen umfängliche Überwachungs- und Kontrollpflichten mit korrespondierenden Widerrufspflichten auferlegt werden, die in der Praxis nicht umsetzbar sind. Beispielsweise soll eine Servicekarte widerrufen werden, wenn sich der Unternehmensschwerpunkt eines Unternehmens in einen anderen Mitgliedstaat verlagert (Art. 17 Abs. 4 (b) RLE). Wie dies geschehen soll, bleibt schleierhaft.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass ein Konzept unterbreitet wird, das in der Praxis extrem fehleranfällig sein dürfte und auf weitreichenden Eingriffen der

Europäischen Kommission in Verwaltungsprozesse auf mitgliedstaatlicher Ebene basiert. Anders formuliert: Das bereits operable System der Einheitlichen Ansprechpartner ist wesentlich leistungsfähiger als der vorgeschlagene Ansatz, der mit der Dienstleistungskarte verbunden ist. Er erscheint weder geeignet, noch erforderlich und angemessen zur Zielerreichung einer Mobilitätssicherung im Binnenmarkt.

3. Indem den Mitgliedstaaten die Errichtung koordinierender Stellen (coordinating authority) vorgeschrieben wird, greift das Gesetzespaket zur Dienstleistungskarte massiv in das Verwaltungsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten ein. Dies ist nicht mit der föderalen Struktur des Verwaltungsaufbaus in Deutschland und einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung vereinbar.

4. Der Anwendungsbereich beschränkt sich nicht allein auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt. Vielmehr wird auch die sekundäre Niederlassungsfreiheit erfasst. Bisher sind hier umfänglichere Anforderungen zulässig als bei der Dienstleistungserbringung. Insbesondere durch Art. 13 Abs. 3 RLE würde bei Niederlassungsvorgängen die Anwendung von Regeln des öffentlichen Wirtschaftsrechts im Zielstaat teilweise ausgehebelt. Zu prüfen wäre, ob bereits vergleichbare Regeln im Herkunftsstaat bestehen. Dies dürfte dahingehend zu verstehen sein, 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 bzw. Mitgliedschaft verfügt. Generell würde das Problem auftauchen, dass in besonders regelungsarmen Mitgliedstaaten juristische Personen als „Hauptniederlassungen“ errichtet werden könnten, um sodann über Sekundärniederlassungen (Agenturen, Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften) zwecks Rechtsumgehung im eigentlichen Zielstaat ohne Anwendung von Regeln des dort maßgeblichen öffentlichen Wirtschaftsrechts aktiv zu werden. Hierdurch würde die Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten unterlaufen. Zudem würde ein Standortwettbewerb um das laxeste Recht forciert. Entsprechende Umgehungskonstellationen wären europarechtlich zulässig und könnten nicht durch autonome nationale Maßnahmen unterbunden werden.

5. Für die Entsendung von Arbeitnehmern besteht ein abschließender europäischer Rechtsrahmen durch die Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (RL 96/71/EG) und die Durchsetzungsrichtlinie (RL 2014/67/EU). Derzeit wird die Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie überarbeitet (KOM(2016) 128 endg.). Aufgrund des umfassenden und abschließenden Regelungscharakters der speziellen europäischen Regeln zur Arbeitnehmerentsendung verbleibt kein Raum für eine partielle Erstreckung von Regelungen zur Dienstleistungskarte auf diesen Bereich.

6. Die Richtlinie 2013/55/EU hat für den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen bereits Regelungen zum Europäischen Berufsausweis eingeführt (Art. 4a – 4e der Anerkennungsrichtlinie). Zudem besteht eine Verpflichtung der Behörden des Zielstaates, im Anwendungsbereich der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen einen elektronische Verfahrensabwicklung zu gewährleisten (vgl. Art. 57a). Die Ausgestaltung dieser Regelung trägt den Spezifika von Anerkennungsverfahren Rechnung. Ein damit konkurrierender Regelungsansatz über das Konzept einer Dienstleistungskarte ist nicht sachgerecht und unverhältnismäßig, da ein und dasselbe Ziel durch unterschiedliche Mittel verfolgt würde und die Mitgliedstaaten sowie die betroffenen Behörden einer Doppelbelastung ausgesetzt wären.