

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Richtlinien zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen COM(2016) 821 final sowie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen COM(2016) 822 final

## Dienstleistungspaket: Notifizierungsverfahren und Verhältnismäßigkeitsprüfung

23.02.2017

Im Rahmen ihres Binnenmarktpaketes hat die Europäische Kommission Vorschläge für eine Richtlinie zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen COM(2016) 821 final sowie für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen COM(2016) 822 final verfasst:

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik

**Anna Dollinger**  
Leiterin Handwerkspolitik

[anna.dollinger@dgb.de](mailto:anna.dollinger@dgb.de)

Telefon: 030-24060-309  
Telefax: 030-24060-677

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

### Notifizierungsverfahren für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen

- Im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie wurden auf nationaler Ebene bereits alle Voraussetzungen für einen diskriminierungsfrei funktionierenden Dienstleistungsmarkt geschaffen. Mit der Umsetzung des einheitlichen Ansprechpartners wurde ein funktionierendes System für Dienstleister, die in der EU grenzüberschreitend tätig werden wollen, implementiert. Der vorliegende Entwurf für ein erweitertes Notifizierungsverfahren verletzt möglicherweise das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip und geht weit über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinaus. Das Notifizierungsverfahren verzögert Gesetzgebung, greift auf bürokratische Art und Weise in die Souveränität der nationalen Gesetzgeber ein und stellt in keiner Weise ein geeignetes und verhältnismäßiges Instrument zur Stärkung des Binnenmarktes dar.
- Durch die Möglichkeit von Nachforderungen immer weiterer Unterlagen nach Art. 5 Abs. 2 RLE erhält die Kommission ein Instrument, um Gesetzgebung zeitlich unbegrenzt zu verzögern. Das kann innovationsfeindlich wirken, sinnvolle soziale Regulierungen verhindern und den Gesetzgeber daran hindern, dringend notwendige Gesetzesanpassungen vorzunehmen.
- Das Notifizierungsverfahren passt auch in keinsten Weise in die Gesetzgebungsrealität in Deutschland, da politische Kompromisse bis kurz vor der Abstimmung nicht mehr wie bisher möglich wären.



Das erweiterte Notifizierungsverfahren wird Entscheidungskompetenzen weiter in Richtung Europäischer Kommission verlagern und der Demokratisierung europäischer Politik entgegen laufen.

- Deutschland hat bereits bei Einführung der Dienstleistungsrichtlinie durch ein umfassendes Normenscreening nachgewiesen, dass die Verhältnismäßigkeit seiner Gesetzgebung gewährleistet ist. Gleiches wurde im Rahmen der sog. Transparenzinitiative nachgewiesen.

### **Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**

- Die Europäische Kommission begründet ihre Vorschläge mit einer mangelnden Mobilität der Unternehmen und Beschäftigten auf dem Arbeits- und Dienstleistungsmarkt auf Grund der vorhandenen Reglementierungen, ohne dabei eine Arbeitsmarktanalyse vorzulegen, die diese mangelnde Mobilität nachweist und die Hindernisse erläutert. Bisher erfolgt eine Regelung zur Berufsanerkennung mit der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (2013/55/EU). Durch diese Richtlinie wird die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern und Selbstständigen umfassend gewährleistet. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit sind somit gegeben.
- Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass beim Wegfall der Berufszugangsreglementierung Dienstleistungen nicht besser und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht größer wird. Stattdessen haben Deregulierungen in diesem Bereich negative Auswirkungen: Mit der Novellierung der Handwerksordnung 2004 wurden viele Gewerke aus dem Bereich der zulassungspflichtigen Gewerke herausgenommen (Abschaffung Meisterpflicht). Die Folge war, dass in diesem Bereich die Ausbildungszahlen rasant abnahmen, die Anzahl der Soloselbstständigen in diesen Gewerken stieg und die Anzahl der abhängig Beschäftigten deutlich sank.
- Durch die Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für alle Berufsreglementierungen werden auch bestehende Regelungen vom Verfahren erfasst: Bei jeder notwendigen Anpassung eines Berufsbildes, bei dem momentan eine Berufsreglementierung besteht, müssen elf Prüfkriterien aus Art. 6 Abs. 2 sowie weitere zehn Prüfkriterien aus Art. 6. Abs. 4 des Richtlinienentwurfes angewandt werden und einer kompletten Überprüfung unterzogen werden.

Das betrifft beispielsweise die Zusammenhänge zwischen den erforderlichen Berufsqualifikationen und der unterschiedlichen Facetten der Berufsausübung, aber auch Anforderungen in Bezug z. B. auf die Beteiligungsstruktur eines Unternehmens. Es besteht daher ein ständiger Druck auf die Nationalstaaten, sich für Reglementierungen und Qualifikationsanforderungen zu rechtfertigen. Ziel ist es offensichtlich, den Mitgliedsstaaten neue Reglementierungen zu erschweren und bestehende unter Druck zu setzen, die Kompetenzhoheit der Mitgliedstaaten in



Sachen der (Berufs)Bildungspolitik und der Organisation ihrer betrieblichen Strukturen wird unmittelbar berührt.

- Durch die geplante Richtlinie wird es schwieriger werden, Qualitätsstandards zu erhalten und neue zu setzen. Denn in der Regel sichert es die Qualität von Produkten und Dienstleistungen, wenn die Gewährung des Berufszugangs an die Voraussetzung einer bestimmten Qualifikation geknüpft wird. Auch im Sinne eines erfolgreichen Verbraucherschutzes ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierung daher abzulehnen. Um die grenzüberschreitende Mobilität attraktiver zu machen, sind in erster Linie soziale Mindeststandards und individuelle und kollektive Rechte für Arbeitnehmer/innen europaweit weiterzuentwickeln.
- Deutschland ist auch in Zukunft darauf angewiesen, dass das Handwerk innovationsfähig bleibt. Dies wird durch eine kontinuierliche Anpassung sowohl der Ausbildungsordnungen als auch der Meisterprüfungsordnungen erreicht. Bereits in den jetzigen Verfahren wird sichergestellt, dass nur Anforderungen in die Verordnungen aufgenommen werden, die in einen klaren ordnungspolitischen Rahmen passen. Wesentliche gesamtgesellschaftliche Zukunftsprojekte sind ohne die Leistungen von innovativen Handwerksbetrieben und deren Beschäftigten nicht machbar.
- Im Handwerk gibt es mit der bestehenden Regelung der dualen Ausbildung für einen breiten Teil der Bevölkerung einen Qualifikationsrahmen mit Aufstiegsmöglichkeiten. Mit der Meisterpflicht gibt es eine Tradition für Qualitätssicherung. Diese beizubehalten sollte im Sinne des europäischen Gedankens sein und nicht durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung für Berufsreglementierung in Gefahr gebracht werden.
- In ihrer Pressemitteilung vom 10. Januar 2017 sieht die Europäische Kommission für eine Reihe von Berufen, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, die Reglementierung als „häufig gerechtfertigt“. Artikel 5 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags führt aus, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten insbesondere berücksichtigen, ob die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu einem reglementierten Beruf oder seiner Ausübung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Gesundheit oder durch sonstige zwingende Gründe des Allgemeininteresses objektiv gerechtfertigt sind. Deshalb ist in jedem Fall auch für die Gesundheitsberufe klarzustellen, dass diese aus der Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgeschlossen werden, dass sie nicht der Prüfung der Kriterien der Art. 6 Abs. 2 und Abs.4 unterliegen und dass die Vorschriften der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (2013/55/EU) unberührt bleiben.

Die geplante Einführung der Richtlinien zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen sowie zur Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen würde darüber hinaus die Entscheidungsfreiheit nationaler Gesetzgeber exorbitant einschränken und in verfassungsgemäße Rechte eingreifen.



Der EuGH hat bislang immer anerkannt, dass jeder Mitgliedsstaat in eigener Regelungsbe-  
fugnis bestimmen kann, welche Berufe er auf welchem Niveau reglementiert.

Aus Sicht des DGB sind die Vorschläge für eine Richtlinie zur Festlegung eines Notifizierungs-  
verfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen sowie für eine Verhältnis-  
mäßigkeitprüfung vor Erlass neuer und geänderter Berufsreglementierungen als  
unverhältnismäßiger Eingriff in nationale Zuständigkeiten abzulehnen.