



# **Kurzstellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zur**

**EU-Richtlinie zur Einführung einer elektronischen Dienstleistungskarte COM(2016) 823 final – aus dem Dienstleistungspaket der EU-KOM**

**für das**

**Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 30. Januar 2017

## **Ausgangslage:**

Im Rahmen eines Bundesratsverfahrens hatte das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW die Clearingstelle Mittelstand am 20. Januar 2017 kurzfristig beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 MFG zu den Vorschlägen der EU-Richtlinie zur Einführung einer elektronischen Dienstleistungskarte COM (2016) 823 final – aus dem Dienstleistungspaket der EU KOM zu erarbeiten.

In Anbetracht der Kürze der Zeit konnten nicht alle Beteiligten Stellungnahmen einreichen. Stellungnahmen sind eingegangen von

- Gemeinsame Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstags (NWHT) und Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT)
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- IHK NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst. Die vorliegende Kurzstellungnahme ist als erste Voreinschätzung der Beteiligten zu dem EU-Vorhaben zu verstehen.

## **I. Allgemeine Positionen**

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks NWHT und WHKT stehen den Richtlinienentwürfen der EU-Kommission kritisch gegenüber. Sie beurteilen das Konzept zur Einführung einer Dienstleistungskarte als misslungenen Versuch einer Mischung von Elementen des Herkunftslands- und des Ziellandprinzips. Die aufgrund politischen Drucks im Vorfeld der Veröffentlichung vorgenommenen Änderungen - vor allem mit Blick auf die Arbeitnehmerentsendung - seien nicht geeignet, grundlegende, strukturelle Mängel des Ansatzes zu beseitigen. Das unterbreitete Konzept werde in der Praxis als extrem fehleranfällig eingeschätzt und basiere auf weitreichenden Eingriffen der Europäischen Kommission in Verwaltungsprozesse auf mitgliedstaatlicher Ebene.

Der VFB NW begrüßt grundsätzlich die Absicht, den europäischen Binnenmarkt weiterzuentwickeln. Diese Fortentwicklung müsse allerdings zentrale und konsenterte Politikziele wie die Förderung von Qualitätswettbewerb und nachhaltigem Wachstum sowie die Wahrung eines höchstmöglichen Verbraucherschutzes berücksichtigen. Aus seiner Sicht bestehen erhebliche Bedenken, dass dieses Ziel mit dem vorliegenden Vorschlag für eine DL-Karte erreicht wird. Der VFB NW lehnt daher die Vorschläge der EU-Kommission für eine DL-Karte und die damit verbundenen Verwaltungsverfahren in ihrer gegenwärtigen Form ab.

IHK NRW lehnt dagegen die Einführung der Dienstleistungskarte nicht gänzlich ab, da sie durchaus auch Chancen für den Export hiesiger Dienstleistungen sieht, wenn der Marktzugang im Ausland leichter ermöglicht wird. Eine effiziente Kommunikation zwischen den Behörden und einfache Verfahren könnten wesentlich die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung erleichtern. Unsicherheit bestehe aus ihrer Sicht noch in der Umsetzung. Trotz des guten Ansatzes – die deutschen Dienstleister monierten seit Jahren die komplizierten unterschiedlichen Anmeldesysteme in den Mitgliedstaaten- gebe es aus Sicht von IHK NRW noch erheblichen Nachbesserungsbedarf.

## II. Aufbau von Parallelstrukturen

Der VFB NW und die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks sehen die Gefahr, dass die Dienstleistungskarte zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führt, ohne dass sie einen wirklichen Mehrwert mit sich brächte. Vielmehr gehe mit dem Vorschlag der Aufbau von Parallelstrukturen einher, da die vorgesehene „koordinierende Stelle“ im Aufnahmemitgliedstaat die bereits bestehenden Strukturen des Einheitlichen Ansprechpartners 2.0 (EA) verdoppele. Somit stünden die Kommissionsvorschläge im Widerspruch zu dem mit der Dienstleistungsrichtlinie verfolgten Konzept des einheitlichen Ansprechpartners, das europaweit mit erheblichem Kostenaufwand umgesetzt wurde und dem Ziellandprinzip folge.

NWHT und WHKT weisen darauf hin, dass das neue Konzept von einer Behördenzuständigkeit durch koordinierende Stellen im Herkunftsland ausgehe. Da eine ausgestellte Dienstleistungskarte weitreichende rechtliche Folgen habe – die Zielstaaten dürfen keinerlei weitere Anforderungen an den Dienstleistungserbringer stellen –, müssen im Vorfeld alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden. Dabei drohten zahlreiche grundlegende Schwierigkeiten. Exemplarisch werden angeführt: Organisatorische Probleme aus dem „Once-only-Principle“ etwa mit Unterlagen, die nicht in elektronischer Form abgespeichert sind, aber bei anderen Behörden bereits vorliegen; ein Formularsystem, das den Spezifika von 28 mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen Rechnung tragen müsste; die Leistung von komplexen funktional-vergleichenden Betrachtungen in einem engen Zeitrahmen (siehe auch II.); Einzelfallbegründungen, obschon jeder nationale Rechtsrahmen auf Gemeinschaftskonformität überprüft wurde, sowie umfängliche Überwachungs- und Kontrollpflichten mit Widerrufspflichten, die in der Praxis nicht umsetzbar seien. Es werde ein Konzept unterbreitet, das in der Praxis extrem fehleranfällig sein dürfte und auf weit reichenden Eingriffen der EU-Kommission in Verwaltungsprozesse auf mitgliedstaatlicher Ebene basiere (siehe auch V.).

Angesichts dessen konstatieren die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks, dass das bereits operable System der einheitlichen Ansprechpartner wesentlich leistungsfähiger sei als der vorgeschlagene Ansatz der Dienstleistungskarte.

Aus Sicht der IHK NRW wäre noch zu untersuchen, inwieweit mit der Dienstleistungskarte Doppelstrukturen geschaffen werden oder das Herkunftslandprinzip dem Ziellandprinzip des EA entgegenläuft.

## III. Prüf- und Reaktionsfristen und -pflichten für den Aufnahmemitgliedstaat

Die beteiligten Organisationen sehen deutliche Probleme mit den eng bemessenen Prüf- und Reaktionsfristen für den Antrag einer Dienstleistungskarte im Aufnahmemitgliedstaat.

NWHT, WHKT und IHK NRW sehen praktische Probleme und offene Fragen bezüglich der kurzen Bearbeitungsfristen und der vorgesehenen Genehmigungsfiktion bei Untätigkeit der Behörde. Die Vertreter des Handwerks geben zu bedenken, dass der Zielstaat bei der Überprüfung des Antrags auf die Dienstleistungskarte auch berücksichtigen soll, ob im Zielland bestehende Anforderungen bereits durch funktional gleichwertige des Herkunftsstaates erfüllt sind. Wie solch komplexe funktional-vergleichende Betrachtungen in zeitlich eng gesteckten Rahmen durch eine Vorgangssachbearbeitung geleistet werden sollen, bleibt aus ihrer Sicht völlig offen. Die eng bemessenen Fristen mit einer drohenden Genehmigungsfikti-

on im Falle der Nichtbeachtung würden demnach bedeuten, dass das Recht des Zielstaates gar nicht mehr zur Anwendung käme.

Für die unternehmerische Praxis wären zudem nach Ansicht von IHK NRW Fragen zur Durchsetzbarkeit kurzer Bearbeitungsfristen, der Zuständigkeiten sowie der Umgang mit der Genehmigungsfiktion bei Untätigkeit der Behörde zu klären.

Auch der VFB NW hält die vorgeschlagenen Prüf- bzw. Reaktionsfristen für den Aufnahmemitgliedstaat für deutlich zu kurz bemessen. Die EU-Kommission könne durch delegierte Rechtsakte die Prüffristen sogar noch weiter verschärfen. Die Fristen seien auch abzulehnen, weil der Richtlinienvorschlag gleichzeitig Genehmigungsfiktionen und damit das „Herkunftslandprinzip durch die Hintertür“ vorsehe.

Artikel 13 Nr. 1 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs sieht im Falle der Ablehnung der Ausstellung einer DL-Karte durch den Aufnahmemitgliedstaat vor, dass dieser die zugrunde liegenden Regulierungen begründen muss. So soll die Begründung auch die Darlegung enthalten, weshalb die Regulierung zur Erreichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses notwendig und verhältnismäßig ist. Nach Ansicht des VFB NW darf der Aufnahmemitgliedstaat nicht gegenüber dem Dienstleister verpflichtet werden, eine Verhältnismäßigkeitsanalyse durchzuführen und darzulegen. In diesem Zusammenhang sei zudem unklar, ob die Mitteilung über die Verhältnismäßigkeit in die Frist gemäß Artikel 13 Nr. 6 des Richtlinienentwurfs einzubeziehen ist und eine nicht oder unzureichend begründete Mitteilung zu einer Genehmigungsfiktion führen kann.

#### **IV. Kammerzugehörigkeit, Berufsaufsicht**

Übereinstimmend äußern die beteiligten Organisationen deutliche Bedenken hinsichtlich einer möglichen Aushebelung der Pflichtmitgliedschaft in einer berufsständischen Selbstverwaltungseinrichtung für niedergelassene Unternehmen durch den Richtlinienentwurf.

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks sehen die Gefahr, dass die Anforderung zur Prüfung mit vergleichbaren Regeln im Herkunftsstaat aus Art. 13 Abs. 3 RLE dazu führe, 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. Dies könnte aus ihrer Sicht dazu führen, 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. Sie geben 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.

Der VFB NW kritisiert, dass die Prüfung eines Antrages zur Ausstellung einer DL-Karte durch eine koordinierende Behörde auf Bundesebene einen massiven Eingriff in die berufsständische Selbstverwaltung bedeuten würde. Bei verkammerten Berufen stelle die Kammermitgliedschaft sicher, dass die Kammer den in Deutschland niedergelassenen Dienstleister ent-

sprechend beaufsichtigen und bei Verstößen auch sanktionieren kann. Der VFB NW hält es für bedenklich, dass eine solche Aufsicht künftig nicht mehr möglich wäre, wenn im Fall der dauerhaften Niederlassung eines Dienstleisters aus dem EU-Ausland die Pflichtmitgliedschaft bei der zuständigen Kammer nicht mehr vorgesehen wäre. Die koordinierende Behörde des Aufnahmemitgliedstaats müsse über das nötige zulassungsrechtliche Know-how der jeweiligen freiberuflichen (Unternehmens-)Dienstleistungen verfügen. Ohne Beteiligung der Berufsträger beziehungsweise der jeweiligen Berufskammern beziehungsweise Berufsverbände könne dies aus Sicht des VFB NW nicht sichergestellt werden.

Aus Sicht von IHK NRW wäre sicherzustellen, dass die gesetzliche Mitgliedschaft in Kammern im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei reglementierten Berufen nicht einseitig als Belastung für die Unternehmen dargestellt wird. Nicht betrachtet werde, dass Kammern im Interesse der von ihnen vertretenen Mitglieder auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene aktiv sind. Sie erfüllten eine wichtige Servicefunktion und öffentliche Aufgaben, die ansonsten der Staat gewährleisten müsste. Daher solle auch in Zukunft die Pflichtmitgliedschaft in einer IHK, einer HWK oder einer Berufskammer für alle in Deutschland niedergelassenen Unternehmen gelten.

## **V. Abgrenzung zu vorhandenen EU-Regulierungen**

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks und der VFB NW weisen auf bereits vorhandene EU-Regelwerke hin und kritisieren die fehlende Abgrenzung zu diesen.

So habe bereits die Richtlinie 2013/55/EU für den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen Regelungen für den europäischen Berufsausweis eingeführt (Art. 4a-e). Zudem bestehe eine Verpflichtung der Behörden des Aufnahmemitgliedstaates, eine elektronische Verfahrensabwicklung zu gewährleisten (vgl. Art. 57a). Ein damit konkurrierender Regelungsansatz über das Konzept der Dienstleistungskarte ist aus ihrer Sicht 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. Zudem führe er zu Rechtsunsicherheit statt zur Vereinfachung, kritisiert der VFB NW.

Aus seiner Sicht birgt die DL-Karte darüber hinaus die Gefahr, dass das bewährte System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen im Rahmen der Berufsanerkenntnisrichtlinie ausgehebelt wird.

NWHT und WHKT weisen darauf hin, dass ein abschließender europäischer Rechtsrahmen für die Entsendung von Arbeitnehmern bestehe (RL 96/71/EG, Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie, und RL 2014/67/EU, Durchsetzungsrichtlinie). Aufgrund des umfassenden und abschließenden Regelungscharakters dieser speziellen europäischen Regelungen verbleibt aus ihrer Sicht kein Raum für eine partielle Erstreckung von Regelungen zur Dienstleistungskarte auf diesen Bereich.

## **VI. Eingriffe in die Organisationshoheit und Gesetzgebungszuständigkeit der Mitgliedstaaten**

Nach Ansicht von IHK NRW gilt es noch zu klären, wie die neue koordinierende Behörde in die föderale Verwaltungsstruktur Deutschlands eingebettet werden kann. Der VFB NW befürchtet hier erhebliche Umsetzungsprobleme, die angesichts der vorgesehenen bundeswei-

ten Gültigkeit der DL-Karte gerade in Deutschland mit seiner föderalen Struktur entstehen könnten. Aus seiner Sicht missachtet die EU-Kommission mit dem vorgeschlagenen Verfahren die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten. Dem stimmen auch die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks zu. Das Gesetzespaket zur Dienstleistungskarte greift aus ihrer Sicht massiv in das Verwaltungsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten ein, indem ihnen die Errichtung koordinierender Stellen vorgeschrieben wird. Für sie ist der Aufbau einer solchen Doppelstruktur unverhältnismäßig und im Zweifel als Verstoß gegen Art. 6 Abs. 4 EU zu werten.

Der VFB NW merkt darüber hinaus an, dass die Gesetzgebungszuständigkeit für den Vorschlag problematisch sei, da er allein auf Artikel 114 AEUV gestützt ist. Aus seiner Sicht sollte Artikel 59 AEUV gelten, der vorsieht, dass Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich Dienstleistungen durch Richtlinien erfolgen.

Aus Sicht von IHK NRW gilt es zu klären, wie die Einbettung der neuen koordinierenden Behörde in die föderale Verwaltungsstruktur Deutschlands erfolgen kann. Die Dienstleistungskarte dürfe nicht dazu führen, dass der Empfängerstaat gerechtfertigte Anforderungen an den Dienstleister nicht mehr stellen kann. So sei das Berufszugangsrecht grundsätzlich nationalstaatliche Angelegenheit, in dem die EU auch in Zukunft nur eingeschränkt tätig werden könne.

## VII. Weitere Aspekte

- Der VFB NW äußert Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes („gläserner Dienstleister“) sowie zur unbegrenzten Gültigkeit der Dienstleistungskarte (vgl. Art. 7 des Richtlinienentwurfs). Zudem weist er auf Probleme mit der Anwendung der Wirtschaftszweigsystematik (NACE-Klassifikation) für die Bestimmung des Anwendungsbereichs zur DL-Karte hin. Da die Systematik für Zwecke der statistischen Erfassung auf Wirtschaftstätigkeiten abstelle, nicht aber auf Berufsbilder, könne es demnach im Einzelfall schwierig sein zu entscheiden, ob einzelne Berufe (umfanglich) vom Anwendungsbereich betroffen sind oder nicht.
- VFB NW und IHK NRW weisen auf Unklarheiten hinsichtlich des Versicherungsnachweises hin. Da für verschiedene Dienstleistungsbranchen unterschiedliche Arten von Versicherungen existieren, wird in Frage gestellt, wie in der Praxis eine Vergleichbarkeit der Versicherungen in den Mitgliedstaaten erreicht und in ein EU-einheitliches Standardformular umgesetzt werden soll. Der VFB NW schließt zudem nicht aus, dass sich aufgrund der geplanten Verpflichtungen für Versicherungen, Zertifikate auszustellen, die Versicherungsprämien verteuern (Erhöhung von Risiken durch grenzüberschreitende Tätigkeiten). Dies allerdings würde das Ziel konterkarieren, den Binnenmarkt voranzubringen.
- Mit Blick auf die Verpflichtung, das Antragsverfahren innerhalb der Mitgliedstaaten vollständig elektronisch anzubieten, sieht der VFB NW die Gefahr grundsätzlich unterschiedlicher Maßstäbe für Nachweispflichten insbesondere bei vorübergehender oder gelegentlicher Dienstleistungserbringung, bei denen die Verwaltungsverfahren des Herkunftsmitgliedstaats anzuwenden sind. Im Vergleich zu diesen würden die in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleister unterschiedlichen Nachweispflichten unterliegen.