

**Vorschlag zur Einführung einer Elektronischen Europäischen
Dienstleistungskarte
COM(2016) 823 final und COM(2016) 824 final**

**Stellungnahme
des
Bundesverbandes der Freien Berufe**

Brüssel/Berlin, den 31. Januar 2017

Kernforderungen

- Prüffristen unpraktikabel kurz – Kein „Herkunftslandprinzip durch die Hintertür“!
- Aufbau von Parallelstrukturen und Eingriffe in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten verhindern – Kein bürokratisches Monstrum schaffen!
- Kompetenz der berufsständischen Selbstverwaltung nutzen, statt dieses Erfolgsmodell zu schwächen
- Berufsanerkenntnisrichtlinie darf durch die Einführung der DL-Karte nicht ausgehebelt werden

Vorwort

Der Bundesverband der Freien Berufe e. V. (BFB) vertritt als einziger Spitzenverband der freiberuflichen Kammern und Verbände die Interessen der Freien Berufe in Deutschland. Sie sind Wachstums- und Beschäftigungsmotor: Als Arbeitgeber beschäftigen die rund 1,34 Millionen selbstständigen Freiberufler in Deutschland fast 3,6 Millionen Mitarbeiter – darunter ca. 122.000 Auszubildende. Gemeinsam erwirtschaften sie einen Jahresumsatz von rund 388 Milliarden Euro und steuern somit 10,1 Prozent oder jeden zehnten Euro zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die Bedeutung der Freien Berufe für Wirtschaft und Gesellschaft geht jedoch weit über ökonomische Aspekte hinaus: Die Gemeinwohlorientierung ist ein Alleinstellungsmerkmal der Freien Berufe.

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2017 das sogenannte Dienstleistungspaket vorgestellt. Teil dieses Dienstleistungspakets ist der Vorschlag zur Einführung einer elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte [COM(2016) 823 final und COM(2016) 824 final].

Der BFB hat sich erstmalig in seinem Positionspapier vom 9. Dezember 2015 zur EU-Binnenmarktstrategie [KOM(2015) 550 final] zu dem Ansinnen der EU-Kommission geäußert, eine Dienstleistungskarte (vormals Dienstleistungspass) einführen zu wollen. Er stellte hierzu fest: *„Sofern es hierbei um einen vereinfachten Informationszugang bzw. eine vereinfachte Informationsübermittlung für Anbieter grenzüberschreitender Dienstleistungen geht, vor dem Hintergrund, ein Höchstmaß an Transparenz zu erzielen, kann diese Maßnahme eine Entlastung an Aufwand und Zeit für ebendiese Dienstleister mit sich bringen und wäre daher unter dem Aspekt des Bürokratieabbaus grundsätzlich erfreulich. Dies allerdings nur gesetzt den Fall, dass kein Bürokratieaufbau an anderer Stelle stattfindet. Der BFB betont zudem vorsorglich, dass er etwaigen Bestrebungen, durch den Dienstleistungspass letztlich doch ein Einfallstor für das Herkunftslandprinzip zu schaffen, mit aller Entschiedenheit ablehnt.“*

Der BFB hat in der Folge auf nationaler und europäischer Ebene für diese Position geworben und sieht sich nicht zuletzt durch entsprechende Beschlüsse des Deutschen Bundestages sowie des Europäischen Parlaments in seiner Haltung gegenüber einer Dienstleistungskarte bestätigt – insbesondere was die Gefahr des „Herkunftslandprinzips durch die Hintertür“ betrifft. So wird sowohl in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu der Strategie für den Binnenmarkt (P8_TA(2016)0237), als auch in dem Antrag des Deutschen Bundestages vom 22. Juni 2016 „Den europäischen Binnenmarkt weiter vertiefen – Bewährte Standards erhalten“ (Drucksache 18/8867) ausdrücklich hervorgehoben, dass ein Dienstleistungspass nicht zur Einführung des Herkunftslandprinzips führen darf.

I. Zielsetzung und Anwendungsbereich

Die elektronische Europäische Dienstleistungskarte (DL-Karte) soll es ausgewählten Berufen erleichtern, die Verwaltungsformalitäten zu erfüllen, die für eine Dienstleistungstätigkeit im EU-Ausland vorgeschrieben sind. Elemente der DL-Karte sind die Identität des Antragstellers, Niederlassungsnachweise und spezielle Erfordernisse der entsprechenden Dienstleistung, Informationen zur Reputation sowie Versicherungen. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist nicht Gegenstand der DL-Karte.

Die DL-Karte soll u.a. gelten für Architekten- und Ingenieursdienstleistungen, Wirtschaftsprüfung (ausgenommen gesetzliche Jahresabschlussprüfung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/43/EG) und Steuerberatung sowie grundsätzlich auch Rechtsdienstleistungen (ausgenommen Rechtsdienstleistungen im Anwendungsbereich der Richtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG).

Der BFB begrüßt grundsätzlich die Absicht, den europäischen Binnenmarkt weiterzuentwickeln. Diese Fortentwicklung muss allerdings zentrale und konsenterte Politikziele wie die Förderung von Qualitätswettbewerb und nachhaltigem Wachstum sowie die Wahrung eines höchstmöglichen Verbraucherschutzes berücksichtigen. Es bestehen erhebliche Bedenken, dass dieses Ziel mit dem vorliegenden Vorschlag für eine DL-Karte (sowie den weiteren Bestandteilen des sog. Dienstleistungspaketes) erreicht wird. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine DL-Karte überhaupt geeignet ist, für signifikant mehr Mobilität im EU-Dienstleistungsbinnenmarkt zu sorgen. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass unzureichende Sprachkenntnisse das größte Hindernis für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen darstellen. **Der BFB lehnt daher die Vorschläge der EU-Kommission für eine DL-Karte und die damit verbundenen Verwaltungsverfahren in ihrer gegenwärtigen Form ab.**

Wesentliche Kritikpunkte sind im Folgenden dargestellt.

II. Prüffristen unpraktikabel kurz – „Herkunftslandprinzip durch die Hintertür“ inakzeptabel

Der BFB begrüßt grundsätzlich, dass der o.g. Richtlinienentwurf – anders als ursprünglich vorgesehen – dem Aufnahmemitgliedstaat keine expliziten Vorgaben mehr zum Abbau von regulatorischen Anforderungen (Rechtsform, Kapitalbindung und multidisziplinäre Zusammenarbeit) vorgibt, die insbesondere in Deutschland untrennbar mit dem System des Freien Berufs verbunden sind. Der Aufnahmemitgliedstaat behält somit weiterhin die Befugnis zu prüfen, ob diese bzw. weitere inländische regulatorische Anforderungen für die temporäre (grenzüberschreitende) Dienstleistungserbringung oder für die Niederlassung erfüllt sind.

Gleichwohl kritisiert der BFB, dass die Prüf- bzw. Reaktionsfristen für den Aufnahmemitgliedstaat deutlich zu kurz bemessen sind. Die kurze Fristbemessung lässt den Behörden nicht genug Zeit für eine sorgfältige Prüfung. Aufgrund der Genehmigungsfiktionen könnte damit am Ende faktisch das „Herkunftslandprinzip durch die Hintertür“ Einzug halten. Die EU-Kommission könnte durch delegierte Rechtsakte die Prüffristen sogar noch weiter verschärfen.

Beispielhaft zu nennen ist hier die finale Prüffrist von einer Woche in Bezug auf den Antrag einer DL-Karte zur Niederlassung.

III. Aufbau von Parallelstrukturen und Eingriffe in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten sind abzulehnen

Der BFB kritisiert, dass die DL-Karte zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führen würde, dem kein wirklicher Mehrwert gegenüber stünde. Vielmehr ginge mit dem Vorschlag ein Aufbau von Parallelstrukturen einher, der im diametralen Widerspruch zur Zielsetzung einer „schlanken Verwaltung“ stünde.

Durch die vorgeschlagene koordinierende Behörde im Aufnahmemitgliedstaat würden die Strukturen des einheitlichen Ansprechpartners 2.0 (eA) möglicherweise verdoppelt oder gar konterkariert (vgl. Art 6 der EU-Dienstleistungsrichtlinie). Zumindest ist unklar, in welchem Verhältnis die koordinierende Behörde und der eA stehen. Mithilfe des eA sollen Dienstleistungserbringer alle notwendigen Verfahren und Formalitäten einfach und elektronisch abwickeln können. Bis Ende des Jahres 2017 wird mit dem Projekt eA 2.0 durch Bund und Länder die gemeinsame Neuausrichtung vorangetrieben; Ziel ist, eine leistungsfähige und unternehmensfreundliche „One-Stop-Shop“-Lösung aufzubauen.

Die EU-Kommission missachtet **aus Sicht des BFB** mit dem vorgeschlagenen Verfahren die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten.

Der BFB befürchtet, dass gerade in Deutschland mit seiner föderalen Struktur erhebliche Umsetzungsprobleme angesichts der vorgesehenen bundesweiten Gültigkeit der DL-Karte entstehen könnten.

IV. Kompetenz der berufsständischen Verwaltung nutzen, statt dieses Erfolgsmodell zu schwächen

Der BFB kritisiert, dass die Prüfung eines Antrages zur Ausstellung einer DL-Karte durch eine koordinierende Behörde auf Bundesebene (Kritikpunkte s.o.) einen massiven Eingriff in die berufsständische Selbstverwaltung bedeuten würde.

Bei verkammerten Freien Berufen stellt die Kammermitgliedschaft sicher, dass die Kammer den in Deutschland niedergelassenen Dienstleister entsprechend beaufsichtigen und bei Verstößen auch sanktionieren kann. **Der BFB lehnt es ab**, wenn im Fall der dauerhaften Niederlassung eines Dienstleisters aus dem EU-Ausland die Pflichtmitgliedschaft bei der zuständigen Kammer nicht mehr vorgesehen wäre. Eine der großen und (auch im Ausland anerkannten) Stärken des hiesigen Systems – Verbraucherschutz dank Berufszulassung und -aufsicht – würde dann entfallen. Daher muss sichergestellt werden, dass Aufsicht und Einflussnahme der jeweiligen Kammer durch die Neuregelungen nicht ausgeschlossen werden.

Die koordinierende Behörde des Aufnahmemitgliedstaats muss über das nötige zulassungsrechtliche Know-How der jeweiligen freiberuflichen (Unternehmens-) Dienstleistungen verfügen. **Ohne Beteiligung der Berufsträger bzw. der jeweiligen Berufskammern bzw. -verbände** kann dies aus Sicht des BFB **nicht sichergestellt** werden.

V. Klare Abgrenzung zur Berufsankennungsrichtlinie fehlt

Die Berufsankennungsrichtlinie hat in Artikel 4a-e bereits Regelungen für einen Europäischen Berufsausweis eingeführt. Zudem besteht in Artikel 57a eine Verpflichtung der Behörden des

Aufnahmemitgliedstaats, eine elektronische Verfahrensabwicklung zu gewährleisten. **Der BFB kritisiert**, dass die DL-Karte auch hier einen konkurrierenden Regelungsansatz und damit Rechtsunsicherheit statt Verfahrensvereinfachung schaffen würde.

Die DL-Karte birgt **aus Sicht des BFB** zudem die Gefahr, dass das bewährte System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen im Rahmen der Berufsanerkennungsrichtlinie ausgehebelt wird.

VI. Weitere Kritikpunkte

- Die DL-Karte ist datenschutzrechtlich bedenklich, da sie die Gefahr birgt, einen „gläsernen Dienstleister“ zu schaffen.
- Eine einmal ausgestellte DL-Karte soll eine unbegrenzte Gültigkeit haben (vgl. Artikel 7 des Richtlinienentwurfs). Eine automatische Überprüfung nach einer angemessenen zeitlichen Frist wäre somit nicht möglich. Dies würde das erwähnte Problem der zu kurzen Fristen vor dem Eintritt einer Genehmigungsfiktion verschärfen, da etliche Fälle de facto niemals wirklich geprüft werden könnten.
- Die Gesetzgebungskompetenz für den Verordnungsvorschlag ist problematisch: Dieser wird allein auf Artikel 114 AEUV gestützt. Da Dienstleistungserbringer betroffen sind, sollte Artikel 59 AEUV gelten, der vorsieht, dass Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich Dienstleistungen durch Richtlinien erfolgen.
- In Annex I zum Richtlinienentwurf wird für die Bestimmung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Bereiche der aktuellen Wirtschaftszweigsystematik der EU Bezug genommen (NACE-Klassifikation). In Deutschland sind die Vorgaben durch die WZ 2008 umgesetzt und werden für Statistikzwecke genutzt. Die Anwendung der Wirtschaftszweigsystematik ist zur Bestimmung des Anwendungsbereichs zur DL-Karte allerdings ungeeignet, da sie für Zwecke der statistischen Erfassung auf Wirtschaftstätigkeiten abstellt, nicht aber auf Berufsbilder. Daher kann es im Einzelfall schwierig sein zu entscheiden, ob einzelne Berufe (umfänglich) vom Anwendungsbereich betroffen sind oder nicht.
- 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. Die Begründung muss nach dem vorliegenden Entwurf auch die Darlegung enthalten, weshalb die Regulierung zur Erreichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses notwendig und verhältnismäßig ist.
Nach Ansicht des BFB darf der Aufnahmemitgliedstaat nicht gegenüber dem Dienstleister verpflichtet werden, eine Verhältnismäßigkeitsanalyse durchzuführen und darzulegen. In diesem Zusammenhang ist zudem unklar, ob die Mitteilung über die Verhältnismäßigkeit in die Frist gem. Artikel 13 Nr.6 des Richtlinienentwurfs einzubeziehen ist und eine nicht oder unzureichend begründete Mitteilung zu einer Genehmigungsfiktion führen kann.
- Nicht auszuschließen ist, dass sich aufgrund der geplanten Verpflichtungen für Versicherungen, Zertifikate auszustellen, die Versicherungsprämien verteuern (Erhöhung von Risiken durch grenzüberschreitende Tätigkeiten?). Dies allerdings würde das Ziel, den Binnenmarkt voranzubringen, konterkarieren.

- Artikel 8 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, das Antragsverfahren vollständig elektronisch anzubieten. Da insbesondere bei vorübergehender oder gelegentlicher Dienstleistungserbringung die Verwaltungsverfahren des Herkunftsmitgliedstaats anzuwenden sind, könnten bei den Dienstleistern unterschiedliche Maßstäbe an den Nachweis von Voraussetzungen gestellt werden. Zum Beispiel könnte eine Identitätsprüfung oder die (in Deutschland teilweise vorgeschriebene) Beglaubigung von Dokumenten im Herkunftsmitgliedstaat nicht vorgesehen sein. Bei Ausstellung der DL-Karte auf dieser Datenbasis müsste die DL-Karte jedoch uneingeschränkt vom Aufnahmemitgliedstaat akzeptiert werden. Die in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleister würden dann im Vergleich zu den vorübergehend oder gelegentlich tätigen Dienstleistern unterschiedlichen Nachweispflichten unterliegen.