B E S C H L U S S

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 234. Sitzung am 18. Mai 2017
auf der Grundlage von Bundestagsdrucksache 18/12426

beschlossen:

a) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/11229 Nr. A.8 –
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems
KOM(2016)821 endg., Ratsdok. 5278/17

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

b) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/11229 Nr. A.9 –
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen
KOM(2016)822 endg., Ratsdok. 5281/17

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

c) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/11229 Nr. A.10 –
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen und operativen Rahmen für die durch die Verordnung ... [ESC Regulation] eingeführte Elektronische Europäische Dienstleistungskarte
KOM(2016)823 endg., Ratsdok. 5283/17

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

d) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/11229 Nr. A.11 –
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen
KOM(2016)824 endg., Ratsdok. 5284/17

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/11229 A.8, A.9, A.10, A.11 folgende Entschließung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes anzunehmen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die EU-Kommission hat am 10. Januar 2017 ein Dienstleistungspaket vorgelegt. Dieses umfasst drei rechtlich verbindlich ausgestaltete Einzelmaßnahmen: das Notifizierungsverfahren (KOM(2016)821 endg.), die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Berufsreglementierungen (KOM(2016)822 endg.) und die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte (KOM(2016)823 und 824). Außerdem Bestandteil des Pakets ist eine rechtlich nicht verbindliche Empfehlung zur Berufsreglementierung (KOM(2016)820 endg.).

Ziel des Dienstleistungspakets ist es, Hürden bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung abzubauen und auf diese Weise den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu vertiefen. Dazu sollen die den Dienstleistungssektor betreffenden Vorschriften der Mitgliedstaaten verstärkt auf ihre Binnenmarkttauglichkeit hin überprüft werden. Gleichzeitig soll eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung erleichtern.

In diesem Sinne enthält der Richtlinienvorschlag über ein Notifizierungsverfahren Bestimmungen zur Notifizierung der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie). Das Verfahren würde angewandt, wenn Bund, Länder, Kommunen oder Selbstverwaltungskörperschaften (Kammern) im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie neue Genehmigungsanforderungen einführen oder bestehende Vorschriften ändern.

Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung sieht verpflichtend vor, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand einzelner vorgegebener Kriterien durchzuführen, bevor durch neue mitgliedstaatliche Vorschriften der Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränkt oder bestehende Vorschriften geändert werden. Gerade in den Handwerksberufen würde eine Anpassung und Aktualisierung der Ausbildungsordnungen und Meisterprüfungsordnungen damit deutlich erschwert. 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. Eine erneute Verhältnismäßigkeitsprüfung schafft daher überflüssigen zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Mit Vorschlägen für eine Richtlinie und eine Verordnung soll ein neues Instrument eingeführt werden, die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte. Diese sollen die Mitgliedstaaten als Nachweis dafür akzeptieren, dass ihr Inhaber im Hoheitsgebiet seines Herkunftsmitgliedstaates niedergelassen und in diesem Hoheitsgebiet berechtigt ist, die durch die Karte ausgewiesene Dienstleistung zu erbringen. Die Dienstleistungskarte soll zunächst für ausgewählte Unternehmens-Dienstleistungen (u.a. Architekten, Ingenieure, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater), den Bausektor (einschließlich einzelner Handwerke) sowie weitere in Deutschland nicht speziell reglementierte Branchen (z. B. Reisebüros) gelten. Zur Umsetzung soll in den Mitgliedstaaten jeweils eine koordinierende Behörde beauftragt oder eingerichtet werden. Der Antrag auf Erteilung einer Dienstleistungskarte soll bei der koordinierenden Behörde im Herkunftsstaat gestellt werden. Diese prüft den Antrag (u. a. Vollständigkeit, Echtheit von Dokumenten) und leitet diesen an die Koordinierungsstelle im Aufnahmestaat weiter. Die Koordinierungsstelle im Aufnahmestaat prüft den Antrag. Für die vorübergehende Dienstleistungserbringung wird die Dienstleistungskarte durch die Koordinierungsstelle des Herkunftsstaates erteilt, wenn der Aufnahmestaat nicht innerhalb von 4 Wochen ab Zuleitung des Antrags an ihn widerspricht. Bei einem Antrag auf dauerhafte Niederlassung hat der Aufnahmestaat 6 Wochen Zeit, um festzustellen, welche Genehmigungs- und Anmelderegelungen gegebenenfalls gelten und den Antragsteller zur Vorlage entsprechender Nachweise aufzufordern. Der Aufnahmestaat hat dabei Anforderungen zu berücksichtigen, die der Antragsteller bereits in seinem Herkunftsstaat erfüllt hat und die mit den innerstaatlichen Genehmigungs- und Anmelderegelungen gleichwertig sind. Nach Erhalt der Nachweise hat der Aufnahmestaat eine Woche Zeit zur Prüfung der Unterlagen. Reagiert der Aufnahmestaat nicht innerhalb der genannten Fristen, gilt die Dienstleistungskarte entsprechend des Antrags als erteilt (Genehmigungsfiktion). Die Vorschriften des Herkunftsstaates bekämen auf diese Weise maßgebliche Bedeutung für den Zugang zum Markt des Aufnahmestaates. Zugleich würden die Kontrollmöglichkeiten der Behörden des Aufnahmestaates geschwächt. Wegen zu kurzer Prüffristen und der Genehmigungsfiktion bei Nichteinhaltung dieser Fristen könnte die Dienstleistungskarte sogar ohne tatsächliche Prüfung durch den Aufnahmestaat ausgestellt werden, was auf eine Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Hintertür hinausliefe. Ein nachträglicher Entzug der unbefristet erteilten Dienstleistungskarte aufgrund von Umständen, die bereits bei Antragstellung hätten geprüft werden können, ist nicht möglich. An Inhaber einer erteilten Dienstleistungskarte dürfen keine weiteren Anforderungen (etwa vorherige Genehmigungen oder Anmeldungen) gestellt werden. Die Inanspruchnahme der Karte durch den Dienstleistungserbringer soll freiwillig sein. Sie gilt für das gesamte Gebiet des Aufnahmestaats.

Die Dienstleistungskarte kann von natürlichen Personen beantragt werden (vgl. Artikel 7 des Verordnungsentwurfs) und gilt außerdem als Beleg für die Niederlassung im Herkunftsstaat (vgl. Artikel 4 des Richtlinienentwurfs). Daher besteht die Gefahr, dass diese Angabe in Gerichtsprozessen als Indiz für Selbständigkeit gewertet wird und damit dazu beiträgt, eine Scheinselbständigkeit zu verschleiern.

Angaben zur Branchenzugehörigkeit in der Dienstleistungskarte können möglicherweise dazu genutzt werden, branchenbezogene Mindestlöhne zu umgehen. Bereits jetzt gibt es sehr häufig Schwierigkeiten mit der Branchenzuordnung von Dienstleistungserbringern, die dazu führen, dass entsandte Beschäftigte nicht den ihnen zustehenden Branchenmindestlohn erhalten.

Mit der Einführung der Dienstleistungskarte wird eine weitere Rechtsgrundlage für die Entsendung von Arbeitnehmern geschaffen. Die Dienstleistungskarte erschwert im Aufnahmestaat die Überprüfung, ob das betroffene Unternehmen tatsächlich relevante wirtschaftliche Tätigkeit im Herkunftsstaat entfaltet oder Beschäftigte ausschließlich zum Zwecke der Entsendung einstellt.

Letzteres wäre als eine verdeckte Arbeitnehmerüberlassung zu werten, die für die Bauwirtschaft in Deutschland verboten ist.

Der Deutsche Bundestag hat sich am 9. März 2017 in einer Subsidiaritätsrüge an die EU-Kommission zur Vereinbarkeit der Maßnahmen des Dienstleistungspakets mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit positioniert (Bundestagsdrucksache 18/11442) und dabei festgestellt, dass

- der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zum Notifizierungsverfahren die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon verletzt;
- der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über die Verhältnismäßigkeitsprüfung verletzt die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon;
- die Richtlinie und die Verordnung zur Europäischen Elektronischen Dienstleistungskarte Fragen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufwerfen.

Mit dem Dienstleistungspaket setzt die EU-Kommission ihre Binnenmarktstrategie um (KOM(2015)550 endg.; Ratsdok.-Nr. 13370/15). Der Deutsche Bundestag hat in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 2016 zur Binnenmarktstrategie (Bundestagsdrucksache 18/8867) das Ziel der EU-Kommission, den Binnenmarkt zu vertiefen, grundsätzlich begrüßt, gleichzeitig aber die EU-Kommission aufgefordert:

- die angekündigte Hilfestellung der EU-Kommission bei der Umsetzung von Binnenmarktvorschriften in nationales Recht auf freiwilliger Basis zu belassen;
- keinen Legislativvorschlag vorzulegen, der auf eine Einführung des Herkunftslandprinzips hinausläuft;
- bei der Reform des Mitteilungsverfahrens im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie die Einführung einer Stillhalteperiode beim Notifizierungsverfahren umfassend zu begründen und ihre Tragweite gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu entwickeln. Weiterhin darf der Gesetzgebungsprozess nicht unverhältnismäßig verlangsamt werden und nicht zu mehr Bürokratie führen;
- den Dienstleistungspass so auszugestalten, dass er zu einem Abbau bürokratischer Formalitäten bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten führt. Der Dienstleistungspass darf hingegen nicht zu mehr Bürokratie und dazu führen, dass der Empfangsstaat gerechtfertigte Anforderungen an den Dienstleister nicht mehr stellen kann.

II. Unter Aufrechterhaltung seiner bisherigen Positionierung zum Dienstleistungspaket und zur Binnenmarktstrategie fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, im Rat der EU

1. die vom Deutschen Bundestag in seiner Subsidiaritätsrüge zum Dienstleistungspaket vorgebrachten Kritikpunkte ihren Verhandlungen zugrunde zu legen und insbesondere
   a. darauf hinzuwirken, dass das gesamte Dienstleistungspaket so ausgestaltet wird, dass es die in Art. 5 EUV verankerten Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erfüllt,
   b. auf die Wahrung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten zu bestehen,

c. die EU-Kommission anzuhalten, das Dienstleistungspaket zu überarbeiten;

2. bei den anderen Mitgliedstaaten dafür zu werben, dass eine Zustimmung zu dem Vorschlag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung nur dann erfolgt, wenn der Vorschlag so abgeändert wird, dass er den in der Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundestages geäußerten Bedenken Rechnung trägt; insbesondere

   a. klargestellt wird, dass die Frage der Reglementierung von Berufen eine autonome Entscheidung der Mitgliedstaaten ist und das Harmonisierungsverbot im Bereich der Bildungspolitik (Art. 165 Abs. 4 AEUV) zu respektieren ist,

   b. klargestellt wird, dass die Kriterien zur Verhältnismäßigkeitsprüfung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit), die auf der EUGH-Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit basieren, ausreichend sind,

   c. klargestellt wird, dass die Frage der Verhältnismäßigkeit von Berufsreglementierungen nicht mit sonstigen Anforderungen im Zusammenhang mit der Dienstleistungserbringung zu verknüpfen ist und daher auf die Berücksichtigung kumulativer Anforderungen verzichtet werden muss,

   d. verhindert wird, dass dann, wenn in einem Berufsbild eine einzelne Regelung geändert wird, das gesamte Berufsbild überprüft werden muss;

3. bei den anderen Mitgliedstaaten dafür zu werben, dass eine Zustimmung zu den Vorschlägen zum Notifizierungsverfahren nur dann erfolgt, wenn die Vorschläge so abgeändert werden, dass sie den in der Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundestages geäußerten Bedenken Rechnung tragen; insbesondere ist ein präventiver Prüfvorbehalt von dienstleistungsbezogenen Genehmigungsverfahren, der im Kern ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt darstellt, nicht hinnehmbar;

4. im Hinblick auf die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte darauf hinzuwirken, dass

   a. die Regelungen nicht faktisch auf eine Einführung des Herkunftslandprinzips und eine Änderung des geltenden Rechts in den Mitgliedsstaaten hinauslaufen; insbesondere die kurzen Prüffristen der Aufnahmestaaten und die Genehmigungsfiktion bei Nichteinhaltung dieser Fristen sind nicht akzeptabel. Durch die vorgeschlagenen Regelungen würde die Dienstleistungskarte regelmäßig ohne tatsächliche Überprüfung durch den Aufnahmestaat ausgestellt werden mit der Folge, dass nationale Anforderungen, u.a. zu sozialen Standards, ausgehöhlt und umgangen werden. In diesem Zusammenhang ist sicherzustellen, dass die Sozialversicherung sowohl hinsichtlich versicherungsrechtlicher Belange als auch präventionsrechtlicher Regelungen umfassend vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinien und Verordnung ausgenommen ist;

   b. die Ausstellung einer Dienstleistungskarte ausschließlich durch den Aufnahmestaat erfolgen darf;

   c. kein neues Instrument entsteht, durch das Arbeitskontrollen behindert oder Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit erleichtert werden;

d. mögliche Angaben zur Branchenzugehörigkeit, insbesondere auch zur Selbständigkeit des Dienstleistungskarteninhabers, in der Dienstleistungskarte nicht dazu genutzt werden können, branchenbezogene Mindestlöhne zu umgehen. Bereits jetzt gibt es sehr häufig Schwierigkeiten mit der Branchenzuordnung von Dienstleistungserbringern, die dazu führen, dass entsandte Beschäftigte nicht den Branchenmindestlohn erhalten, obwohl er ihnen zusteht;

e. darauf hinzuwirken, dass die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 (Entsenderichtlinie) einschließlich der Möglichkeit, effektive Kontrollen zur Prüfung u.a. von Scheinselbständigkeit durchzuführen, entsprechend der Intention in Erwägungsgrund 9 des Richtlinienvorschlags von den Regelungen zur Dienstleistungskarte vollständig unberührt bleibt;

f. die Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Koordinierungsbehörde so ausgestaltet wird, dass die Regelungen mit dem föderalen System in Deutschland und der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung vereinbar sind. Die Ausführung von Gesetzen und die Erteilung von Genehmigungen liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder;

g. die vorgeschlagene koordinierende Behörde im Herkunftsland und im Aufnahmeland so ausgestaltet wird, dass eine solche Behörde nicht im Widerspruch zu dem mit der Dienstleistungsrichtlinie verfolgten Konzept der Einheitlichen Ansprechpartner steht. Es sollen keine Doppelstrukturen entstehen. Auch wenn das Konzept des Einheitlichen Ansprechpartners teilweise nicht optimal umgesetzt sein mag, ist es notwendig, dass die Behörden des Aufnahmestaates für die Ausstellung der Genehmigungen zuständig sind. Deren Verwaltungen können umfänglich über bestehende Anforderungen informieren und Verwaltungsverfahren effizient abwickeln;

h. geklärt wird, in welchem Verhältnis die geplante Dienstleistungskarte zu dem mit Richtlinie 2013/55/EU eingeführten Europäischen Berufsausweis steht (Artikel 4a – 4e der Anerkennungsrichtlinie). Auch hier müssen Doppelstrukturen vermieden werden;

i. geklärt wird, wie ein Sanktionsmechanismus gestaltet wird, der Vergehen gegen Auflagen der Dienstleistungskarte schnell und umfassend bestrafen kann;

j. geklärt wird, inwiefern Dienstleistungskarten personengebunden sind und Betriebsweitergaben ihre Verwendung beeinflussen;

5. darauf hinzuweisen, dass der Deutsche Bundestag das Ziel der EU-Kommission, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu erleichtern, unterstützt, das von der EU-Kommission vorgelegte Dienstleistungspaket aber für überarbeitungsbedürftig hält.

III. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu bringen.