

**Antrag**  
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

- zum **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 (Richtlinienvorschlag über ein Notifizierungsverfahren)**  
(KOM(2016)821 endg.; Ratsdok.-Nr. 5278/17)
- zum **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung)**  
(KOM(2016)822 endg.; Ratsdok.-Nr. 5281/17)
- zum **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 (Richtlinienvorschlag zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarten)**  
(KOM(2016)823 endg.; Ratsdok.-Nr. 5283/17)
- sowie**
- zum **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen (Verordnungsvorschlag zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte)**  
(KOM(2016)824 endg.; Ratsdok.-Nr. 5284/17)
- hier: Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon  
(Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)**

Der Ausschuss wolle beschließen:

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/11229 A.8, A.9, A.10 und A.11 wolle der Bundestag folgende Entschliebung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon i. V. m. § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes annehmen:

Zur Umsetzung der Binnenmarktstrategie hat die EU-Kommission ein sogenanntes Dienstleistungspaket vorgelegt. Dazu gehören ein Vorschlag für eine Richtlinie über ein Notifizierungsverfahren (KOM(2016)821 endg.; Ratsdok.-Nr. 5278/17), eine Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (KOM(2016)822 endg.; Ratsdok.-Nr. 5281/17) sowie eine Verordnung und eine Richtlinie zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte (KOM(2016)824 endg.; Ratsdok.-Nr. 5284/17 bzw. KOM(2016)824 endg.; Ratsdok.-Nr. 5284/17).

Der Richtlinienvorschlag über ein Notifizierungsverfahren enthält 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 Vorschriften einführen oder bestehende Vorschriften ändern. Der Vorschlag sieht eine Notifizierungspflicht vor Abschluss des nationalen Gesetzgebungsverfahrens vor. Wird im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die bereits notifizierte Maßnahme geändert, muss diese nochmals notifiziert werden. Vorgesehen ist, dass die Mitgliedstaaten anhand „konkreter Belege“ nachweisen, dass weniger einschneidende Instrumente nicht zur Verfügung stehen. Sobald die EU-Kommission mitgeteilt hat, dass sie alle zur Notifizierung erforderlichen Unterlagen erhalten hat, soll eine dreimonatige Konsultationsphase beginnen. Nationale Regelungsentwürfe könnten erst nach Ablauf dieser Frist erlassen werden. Innerhalb der Drei-Monatsfrist sollen die EU-Kommission und die anderen Mitgliedstaaten zwei Monate Zeit haben, die notifizierte Vorschriften zu kommentieren. Daraufhin kann der notifizierende Mitgliedstaat innerhalb eines Monats die vorgebrachten Bemerkungen beantworten. Hat die EU-Kommission Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Vorschrift mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, kann sie an den notifizierenden Mitgliedstaat eine Vorwarnung richten, die dazu führt, dass der Mitgliedstaat die Vorschrift für weitere drei Monate nicht erlassen darf. Hält die EU-Kommission den Entwurf im Anschluss an diese Stillhaltefrist abschließend für nicht vereinbar mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, dürfte sie gemäß Artikel 7 des Richtlinienvorschlags einen Beschluss erlassen, mit dem sie dem Mitgliedstaat aufgibt, die betroffene Regelung nicht zu erlassen oder aufzuheben. Gegen einen solchen Beschluss müssten die Mitgliedstaaten im Klagewege vor dem Europäischen Gerichtshof vorgehen, bevor sie ihr Gesetzgebungsrecht wahrnehmen können.

Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung sieht verpflichtend vor, eine solche Prüfung durchzuführen, bevor durch neue mitgliedstaatliche Vorschriften der Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung beschränkt oder bestehende Vorschriften geändert werden. Der Richtlinienvorschlag enthält detaillierte Kriterien, anhand derer die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit unabhängig vom Einzelfall stets zu erläutern ist. Die für den Erlass der Vorschriften zuständigen nationalen Stellen sollen qualitative und – soweit möglich – quantitative Nachweise für die Verhältnismäßigkeit der geplanten Regelungen erbringen.

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 Anmeldeeregeln 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 Anmelde Regelungen 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). 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.

Das Dienstleistungspaket ist eine Maßnahme, mit der die EU-Kommission ihre Binnenmarktstrategie umsetzen will (KOM(2015)550 endg.; Ratsdok.-Nr. 13370/15). Der Deutsche Bundestag hat in seiner Stellungnahme 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;
- 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.

Der Deutsche Bundestag hat nunmehr die Vereinbarkeit der Maßnahmen des Dienstleistungspakets mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit geprüft. Die weitere inhaltliche Prüfung der Vorschläge ist hingegen noch nicht abgeschlossen. Dabei ist insbesondere fraglich, ob die Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Koordinierungsbehörde im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Dienstleistungskarte mit dem föderalen System in Deutschland und der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung in Deutschland vereinbar ist. Denn die Ausführung von Gesetzen und die Erteilung von Genehmigungen liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder.

Zur Vereinbarkeit der im Rahmen des Dienstleistungspakets vorgelegten Vorschläge mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit stellt der Deutsche Bundestag fest:

I. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zum Notifizierungsverfahren verletzt die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon. Gemäß dieser Bestimmung können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Der Deutsche Bundestag versteht den insofern anzuwendenden Prüfungsmaßstab umfassend: Er beinhaltet die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/3239; 17/8000; 17/11882).

1. Der Vorschlag kann nicht auf eine in den EU-Verträgen verankerte Rechtsgrundlage gestützt werden.

a. Der von der EU-Kommission angeführte Artikel 53 Absatz 1 AEUV ermöglicht lediglich den Erlass von Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen und anderen Befähigungsnachweisen sowie zur „Koordinierung“ mitgliedstaatlicher Vorschriften. Ein präventiver Prüfvorbehalt sämtlicher dienstleistungsbezogener Regelungen geht über eine reine koordinierende Tätigkeit im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung von Zeugnissen jedoch deutlich hinaus.

b. Der ebenfalls von der EU-Kommission herangezogene Artikel 114 AEUV vermag den Richtlinienvorschlag ebenfalls nicht zu tragen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

verleiht Artikel 114 AEUV dem Unionsgesetzgeber keine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarkts. Ein auf Grundlage von Artikel 114 AEUV erlassener Rechtsakt muss vielmehr tatsächlich zur Beseitigung bestehender Hemmnisse bei der Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen beseitigen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Rs. C-376/98). Der vorliegende Vorschlag beschränkt sich dazu auf die Behauptung, dass eine „heterogene Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften verhindert und eine Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf die von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Dienstleistungen gefördert“ werde. Einen Nachweis für diese Behauptung enthält der Vorschlag nicht.

c. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit des Richtlinienvorschlags mit dem Demokratieprinzip, das gemäß Artikel 2 Satz 1 EUV zu den elementaren Werten der Europäischen Union gehört. Angesichts des weiten Anwendungsbereichs der Richtlinie wird künftig jede parlamentarische Tätigkeit, die einen Bezug zu Dienstleistungen aufweist, einem Genehmigungsvorbehalt durch die EU-Kommission unterliegen. Dies bedeutet, dass gemäß dem Richtlinienvorschlag demokratisch legitimierte Parlamente unter die Kontrolle der EU-Kommission – eines Exekutivorgans – gestellt werden.

d. Schließlich verkehrt der Richtlinienvorschlag das in den EU-Verträgen geregelte Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten. Nach den EU-Verträgen kann die EU-Kommission, wenn sie eine Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates annimmt, nach Durchführung eines Vorverfahrens den Europäischen Gerichtshof anrufen. Der Richtlinienvorschlag sieht hingegen vor, dass die Mitgliedsstaaten einen negativen Beschluss der EU-Kommission im Klagewege vor dem Europäischen Gerichtshof beseitigen müssten, bevor sie ihr Gesetzgebungsrecht wahrnehmen können. Für grundlegende Änderungen dieses Verhältnisses, wie der Richtlinienvorschlag sie vorsieht, wäre eine Vertragsänderung erforderlich.

2. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Richtlinienvorschlags. Nach Artikel 5 Absatz 4 EUV gehen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus. Dazu muss der Entwurf eines Gesetzgebungsaktes geeignet, erforderlich und angemessen sein.

a. Gegen die Erforderlichkeit des Vorschlags spricht, dass bereits Verfahren zur Überprüfung nationaler Rechtsetzung auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (Vertragsverletzungsverfahren und EU-Pilot) existieren. Die EU-Kommission begründet nicht nachvollziehbar, weshalb diese Verfahren nicht ausreichend sind. Auch wird nicht hinreichend dargelegt, weshalb das bestehende Notifizierungsverfahren verschärft und in ein – unzulässiges – Genehmigungsverfahren umgewandelt werden muss.

b. Zudem bestehen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Richtlinienvorschlags, weil keine Ausnahmen vorgesehen sind. Dem Gesetzgeber wird es damit unmöglich gemacht, in dringenden Fällen zeitnah auf Missstände im Dienstleistungsbereich zu reagieren. Dies wirkt sich besonders gravierend aus, wenn aufgrund eines bevorstehenden Wahlperiodenwechsels die Gesetzgebung durch das Notifizierungsverfahren so verzögert wird, dass ein Abschluss vor Ablauf der Wahlperiode nicht mehr möglich ist und das Gesetzgebungsvorhaben der Diskontinuität anheimfällt.

II. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über die Verhältnismäßigkeitsprüfung verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

1. Der Vorschlag kann nicht auf eine in den EU-Verträgen verankerte Rechtsgrundlage gestützt werden.

Im Bereich der reglementierten Berufe ergibt sich die Gesetzgebungszuständigkeit der Europäischen Union aus der Befugnis zum Erlass von Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen oder sonstigen Befähigungsnachweisen sowie in der Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Entsprechende Regeln sind auf Gemeinschaftsebene zwischenzeitlich in der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen konsolidiert worden, die durch die Richtlinie 2013/55/EU überarbeitet wurde. Die Frage der Berufsreglementierung ist zudem eng mit bildungspolitischen Erwägungen verbunden. Im Bereich der Bildungspolitik besteht gem. Artikel 165 Absatz 4 AEUV ein Harmonisierungsverbot. Daher hat der EuGH in seiner

einschlägigen Rechtsprechung zu den Personenverkehrsfreiheiten des Gemeinschaftsrechts die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Reglementierung von Berufen nicht in Frage gestellt. Stattdessen wurde verlangt, dass im europäischen Ausland erworbene Berufsqualifikationen auf Gleichwertigkeit mit den im Inland eingeforderten Berufsqualifikationen überprüft werden müssen.

Anforderungen an nationale Entscheidungen zur Reglementierung von Berufen, die über die allgemeinen, aus dem Primärrecht ableitbaren Verhältnismäßigkeitskriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit hinausgehen, sind daher nicht von der begrenzten Aufgabenzuweisung an die Gemeinschaftsebene gedeckt. Vor diesem Hintergrund muss eine hinreichende Kompetenzgrundlage für die Richtlinie in Zweifel gezogen werden.

2. Der Vorschlag ist nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

Die EU-Kommission hat nicht dargelegt, weshalb angesichts der bereits anerkannten Prüfkriterien weitere verbindliche Kriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich sind. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist bereits in Artikel 59 Absatz 3 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36/EG, geändert durch RL 2013/55/EU) vorgeschrieben. Diese Kriterien entsprechen den vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Kriterien, anhand derer die Verhältnismäßigkeit von Berufsregeln beurteilt werden kann.

Des Weiteren ist der Deutsche Bundestag der Auffassung, dass auch andere, weniger in die Rechte der Mitgliedstaaten einschneidende Maßnahmen als eine Richtlinie in Betracht kämen. Dazu gehört insbesondere eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Schließlich steht der mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Zweck nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen bürokratischen Mehraufwand und der Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber. Allein in Artikel 6 Absatz 2 des Richtlinienentwurfs werden elf Prüfkriterien vorgeschlagen, die durch zehn weitere in Artikel 6 Absatz 4 ergänzt werden. Die große Anzahl an Prüfkriterien dürfte in der Praxis zu einer eher schematischen Abarbeitung durch die jeweiligen Regelungsgeber führen, die eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Verhältnismäßigkeit der Regelungen eher verhindert als befördert.

III. Die Richtlinie und die Verordnung zur Europäischen Elektronischen Dienstleistungskarte werfen Fragen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf.

Im Hinblick auf die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene koordinierende Behörde im Herkunftsland und im Aufnahmeland erforderlich ist. Hier wäre zu prüfen, ob eine solche Behörde im Widerspruch zu dem mit der Dienstleistungsrichtlinie verfolgten Konzept der Einheitlichen Ansprechpartner steht und nicht erforderliche Doppelstrukturen geschaffen werden. Auch wenn das Konzept des Einheitlichen Ansprechpartners teilweise nicht optimal umgesetzt sein mag, erscheint es doch sinnvoll, dass die Behörden des Aufnahmestaates für die Ausstellung der Genehmigungen zuständig sind. Deren Verwaltungen können umfänglich über bestehende Anforderungen informieren und Verwaltungsverfahren effizient abwickeln.

Außerdem führen die Regelungen in der derzeit geplanten Form faktisch zu einer Einführung des Herkunftslandprinzips. Denn aufgrund sehr kurzer Prüffristen der Aufnahmestaaten und einer Genehmigungsfiktion bei Nichteinhaltung dieser Fristen würde der Dienstleistungsausweis faktisch ohne tatsächliche Überprüfung durch den Aufnahmestaat ausgestellt werden mit der Folge, dass nationale Anforderungen u.a. zu sozialen Standards ausgehöhlt und umgangen werden. Diese faktische Umgehung nationaler Anforderungen, die durch geltendes europäisches Recht gedeckt sind, werfen ebenfalls Fragen der Angemessenheit und daher der Verhältnismäßigkeit auf.

Des Weiteren ist aus Sicht des Deutschen Bundestages nicht abschließend geklärt, 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.

IV. Der Deutsche Bundestag behält sich vor, sich zu weiteren Aspekten des Dienstleistungspaketes in einer gesonderten Stellungnahme zu äußern.

V. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zu übermitteln und darüber hinaus den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Kenntnis zu bringen.