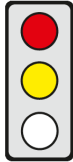


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Anbieter von bestimmten Baudienstleistungen oder anderen Dienstleistungen für Unternehmen sollen ihre Leistungen leichter in anderen Mitgliedstaaten erbringen können.

**Betroffene:** Anbieter und Nachfrager von Bau- und Unternehmensdienstleistungen



**Pro:** Der Versuch, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, ist grundsätzlich zu begrüßen, wird aber den Binnenmarkt kaum stärken.

**Contra:** (1) Die Mitgliedstaaten werden gezwungen, neben den einheitlichen Ansprechpartnern eine zweite Organisationsstruktur für die gewerberechtliche Anmeldung und Genehmigung ausländischer Dienstleister zu implementieren.

(2) Der Verordnungsvorschlag ist rechtswidrig, da er nicht auf Art. 114 AEUV, sondern nur auf die Art. 53, 62 AEUV gestützt werden darf und diese nur zum Erlass von Richtlinien befugen. Das Verfahren zur Ausstellung der E-Card ist EU-rechtswidrig, da in Teilen unverhältnismäßig.

## INHALT

### Titel

**Vorschläge COM(2016) 824** vom 10. Januar 2017 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Einführung einer Europäischen Dienstleistungskarte** und entsprechender Verwaltungsvereinfachungen und **COM(2016) 823** vom 10. Januar 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über den rechtlichen und operativen Rahmen für die Europäische Dienstleistungskarte**

### Kurzdarstellung

Artikelangaben mit dem Kürzel „VO“ beziehen sich auf den Verordnungsvorschlag, solche ohne Kürzel auf den Richtlinienvorschlag.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Ein Dienstleister, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist (Herkunftsmitgliedstaat), darf seine Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat (Aufnahmemitgliedstaat) auf zwei Arten erbringen:
  - vorübergehend, d.h. ohne Niederlassung im Aufnahmemitgliedstaat (Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 AEUV),
  - dauerhaft, d.h. mit einer Niederlassung im Aufnahmestaat (Niederlassungsfreiheit, Art. 49 AEUV).
- Die Umsetzung der beiden Freiheiten in nationales Recht regelt u.a. die Dienstleistungsrichtlinie [2006/123/EG]. Sie gibt insbesondere vor, dass ein Dienstleister aus dem EU-Ausland alle nationalen Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaats für inländische Dienstleister erfüllen muss – z.B. den Nachweis bestimmter Qualifikationen –, soweit diese Anforderungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.
- Die Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaates erfüllt ein ausländischer Dienstleister auch dann, wenn er Anforderungen des Herkunftsmitgliedstaates erfüllt, die denen des Aufnahmemitgliedstaates „gleichwertig“ sind [Art. 10 Abs. 3 und 16 Abs. 1 lit. c. der Dienstleistungsrichtlinie; Art. 49 bzw. 56 AEUV].
- Die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und die Eröffnung von Zweigniederlassungen sind dennoch gering. Dies gilt besonders für Dienstleistungen für Unternehmen und in der Bauwirtschaft.
- Die Kommission möchte daher für Anbieter von Bau- oder Unternehmensdienstleistungen
  - eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte (E-Card) einführen, um deren Bürokratiekosten zu senken, wenn sie grenzüberschreitend tätig werden wollen, und
  - den Abschluss von Berufshaftpflichtversicherungen für den Aufnahmemitgliedstaat erleichtern.

#### ► Funktion und Beantragung der E-Card

- Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte (E-Card) ist ein – für den Dienstleister freiwilliger – elektronischer Nachweis, dass er
  - im Herkunftsmitgliedstaat rechtmäßig niedergelassen ist (Art. 4, Erwägungsgrund 17) und
  - die gewerberechtlichen Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaats erfüllt, um dort (Art. 5 Abs. 3)
    - die eingetragene Dienstleistung vorübergehend zu erbringen (E-Card 1) oder
    - eine Zweigniederlassung zur Erbringung der eingetragenen Dienstleistung zu gründen (E-Card 2).
- Voraussetzungen für die Ausstellung einer E-Card sind:
  - Der Dienstleister hat seine Hauptniederlassung in der EU (Art. 8, Erwägungsgrund 22).
  - Er will im Aufnahmemitgliedstaat Bau- oder Unternehmensdienstleistungen erbringen, die
    - sowohl von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst sind (Art. 2 Abs. 2 Satz 1),
    - als auch unter die vorliegende Richtlinie fallen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang der RL).

- Die Dienstleistung ist nicht vom Europäischen Berufsausweis [Richtlinie 2005/36/EG] erfasst (Art. 9); der Europäische Berufsausweis gewährleistet für bestimmte Berufe, dass von Arbeitnehmern oder Selbstständigen im Herkunftsmitgliedstaat erworbene Berufsqualifikationen im Aufnahmemitgliedstaat anerkannt werden und erleichtert so für diese Berufe bereits die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen.
- Der Dienstleister beantragt die E-Card in seinem Herkunftsmitgliedstaat (Art. 8).
- Die Mitgliedstaaten richten Koordinierungsbehörden ein, die für die Entgegennahme der Anträge sowie die Ausstellung, Zurücknahme und Aufhebung der E-Card (E-Card-Verfahren) zuständig sind (Art. 17 VO).
- Die E-Card ist unbefristet gültig (Art. 7 Abs. 2).
- ▶ **Prüfung des Antrags im Herkunftsmitgliedstaat (E-Card 1 und 2)**
  - Der Herkunftsmitgliedstaat muss binnen einer Woche nach Antragsstellung (Art. 11 Abs. 1)
    - prüfen, ob der Dienstleister im Herkunftsmitgliedstaat rechtmäßig niedergelassen ist,
    - fehlende Informationen, die bei anderen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats vorliegen, dem Antrag hinzufügen (Grundsatz der einmaligen Erfassung) und
    - den Antrag anschließend an die Koordinierungsbehörde des Aufnahmemitgliedstaats übermitteln.
- ▶ **Weiteres Verfahren für die vorübergehende Leistungserbringung (E-Card 1)**
  - Der Aufnahmemitgliedstaat muss nach Erhalt des Antrags (Art. 12 Abs. 1, 2)
    - binnen zwei Wochen dem Dienstleister und dem Herkunftsmitgliedstaat die nationalen gewerberechtlichen Anforderungen für die Dienstleistung mitteilen und
    - binnen vier Wochen entscheiden, ob er Widerspruch gegen die Ausstellung der E-Card erhebt, weil der Antragsteller EU-rechtlich zulässige Anforderungen des Herkunftsmitgliedstaats nicht erfüllt.
  - Der Herkunftsmitgliedstaat muss (Art. 12 Abs. 3)
    - den Antrag ablehnen, wenn der Aufnahmemitgliedstaat Widerspruch erhebt, oder
    - die E-Card ausstellen, wenn der Aufnahmemitgliedstaat keinen Widerspruch erhebt.
- ▶ **Weiteres Verfahren für die dauerhafte Leistungserbringung (E-Card 2)**
  - Der Aufnahmemitgliedstaat muss nach Erhalt des Antrags binnen sechs Wochen prüfen, ob ein EU-rechtlich zulässiges nationales Genehmigungs- oder Anmeldeerfordernis besteht (Art. 13 Abs. 1, 2).
  - Besteht ein solches, kann der Dienstleister Nachweise dafür einreichen, dass er die entsprechenden Anforderungen erfüllt (Art. 13 Abs. 3).
  - Der Aufnahmemitgliedstaat muss nach Übermittlung der Nachweise binnen einer Woche (Art. 13 Abs. 4)
    - die E-Card ausstellen oder
    - dem Dienstleister und dem Herkunftsmitgliedstaat die Absicht mitteilen, den Antrag abzulehnen, und dem Dienstleister die Gelegenheit geben, binnen einer Woche Stellung zu nehmen.
  - Der Aufnahmemitgliedstaat muss binnen einer Woche nach Stellungnahme oder Ablauf der Frist die E-Card ausstellen oder den Antrag endgültig ablehnen (Art. 13 Abs. 4 UAbs. 4).
  - Verletzt der Aufnahmemitgliedstaat eine der Fristen, gilt die E-Card als ausgestellt (Art. 13 Abs. 6).
- ▶ **Entzug und Aussetzung der E-Card (E-Card 1 und 2)**
  - E-Cards können nur durch den ausstellenden Mitgliedstaat entzogen oder – im Falle der nur vorübergehenden Wirkung – ausgesetzt (zusammen: „aufgehoben“) werden (Art. 15, 16).
  - Aufhebungsgründe sind – teilweise mit weiteren Voraussetzungen – insbesondere (Art. 15, 16):
    - Dem Dienstleister wird in einem Aufnahmemitgliedstaat oder im Herkunftsmitgliedstaat die Erbringung der in der E-Card eingetragenen Dienstleistung verboten (Art. 15 Abs. 1, 16 Abs. 1, 2).
    - Der Inhaber der E-Card erbringt die Dienstleistung als Arbeitnehmer (Scheinselbstständigkeit) oder hat im E-Card-Verfahren falsche Angaben gemacht (Art. 15 Abs. 2).
- ▶ **Verfahrenserleichterungen für Dienstleister (E-Card 1 und 2)**
  - Das E-Card-Verfahren wird über eine elektronische Plattform (E-Card-Plattform) durchgeführt (Art. 8 VO).
  - Das E-Card-Verfahren verbietet es den mitgliedstaatlichen Behörden, formelle Nachweise der Echtheit von Unterlagen – etwa in Form einer Zertifizierung einfacher Kopien oder von Beglaubigungen der Übersetzungen von Unterlagen – zu verlangen (Art. 9 Abs. 2 und 3 VO).
  - Das E-Card-Verfahren erlaubt die maschinelle Übersetzung von Unterlagen (Art. 9 Abs. 3 VO).
  - Die Mitgliedstaaten dürfen von dem Inhaber einer E-Card im Rahmen anderer Verwaltungsverfahren keine Informationen fordern, die bereits über die E-Card-Plattform abrufbar sind (Art. 6).
- ▶ **Berufshaftpflichtversicherung**
  - In vielen Mitgliedstaaten müssen Dienstleister für die Aufnahme bestimmter Dienstleistungen eine Berufshaftpflichtversicherung nachweisen. Sofern der Dienstleister eine solche im Herkunftsmitgliedstaat hat, muss der Versicherer ihm auf Antrag eine Versicherungsbescheinigung ausstellen (Art. 5, 11 VO).
  - Diese Bescheinigung muss je nach Ausstellungsgrund enthalten
    - für den Antrag auf eine E-Card: Informationen etwa zur Geltung in anderen Mitgliedstaaten und zur Deckungssumme (Art. 5 Abs. 1 VO),
    - für den Abschluss einer zusätzlichen Versicherung im Aufnahmemitgliedstaat: Informationen zu etwaigen bestehenden oder erloschenen Haftungsansprüchen Dritter (Art. 11 Abs. 1 VO).
  - Ein Versicherer oder ein Berufsverband, der eine Berufshaftpflichtversicherung anbietet, muss sie Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten zu denselben Bedingungen anbieten (Art. 12, 13 VO).

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine EU-weit einheitliche Verbesserung der Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden und eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren können nur auf EU-Ebene umgesetzt werden.

## Politischer Kontext

Die Vorschläge sind Teil des Dienstleistungspakets, welches außerdem Vorschläge zur EU-rechtlichen Prüfung neu erlassener mitgliedstaatlicher Anforderungen an Dienstleistungen [COM(2016) 821] sowie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung neu erlassener mitgliedstaatlicher Berufsreglementierungen [COM(2016) 822] (siehe cepAnalyse) durch die Kommission beinhaltet.

## Stand der Gesetzgebung

10.01.2017	Annahme durch Kommission
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt,
Offen	Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Wachstum (Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum, KMU)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: Morten Løkkegaard
Bundesministerien:	Bundeswirtschaftsministerium (BMWi)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Richtlinie: Art. 53, 62 AEUV (Binnenmarkt für Niederlassungen und Dienstleistungen), Verordnung: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Der Abbau von Hemmnissen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen führt zu mehr Wettbewerb, was wiederum niedrigere Preise und mehr Innovationen nach sich zieht. Zudem steigen die Auswahlmöglichkeiten für die Unternehmen, die Dienstleistungen nutzen. **Der Versuch** der Kommission, mit der E-Card **die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, ist grundsätzlich zu begrüßen, wird aber den Binnenmarkt** für Dienstleistungen tatsächlich **kaum stärken**. Zudem führt er bei den Behörden der Mitgliedstaaten zu einem großen bürokratischen Aufwand:

**Die Mitgliedstaaten werden durch die E-Card gezwungen, neben den** von der Dienstleistungsrichtlinie [2006/123/EG] vorgeschriebenen **Einheitlichen Ansprechpartnern** – sie vereinfachen die gewerberechtlichen Anmelde- und Genehmigungsverfahren für ausländische Dienstleister – **eine zweite Organisationsstruktur für die gewerberechtliche Anmeldung und Genehmigung ausländischer Dienstleister zu implementieren.**

Im Gegensatz zum Einheitlichen Ansprechpartner bietet die E-Card ausländischen Dienstleistern zwar den Vorteil, dass der Antragsteller die Anmelde- und Genehmigungsverfahren bei einer Behörde im Herkunftsmitgliedstaat durchführen kann. Er kann mithin in seiner Muttersprache kommunizieren. Allerdings werden ausländische Dienstleister bei der grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung trotzdem direkt mit Behörden des Aufnahmemitgliedstaats kommunizieren müssen. Denn Meldepflichten, die sich aus dem Steuer-, Arbeits- oder Sozialversicherungsrecht ergeben, muss ein ausländischer Dienstleister weiter bei einer Behörde im Aufnahmemitgliedstaat durchführen. Diese Meldepflichten müssen in der Regel in der Sprache des Aufnahmemitgliedstaats erfolgen. Der Vorteil für ausländische Dienstleister durch die E-Card wird dadurch eingeschränkt.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die unbefristete Gültigkeit der E-Card senkt zwar die Bürokratiekosten für ausländische Dienstleister, da ihnen eine Verlängerung erspart bleibt. Zudem sorgt diese Vorgabe für einheitliche Wettbewerbsbedingungen mit heimischen Dienstleistern, denn auch diese erhalten ihre Genehmigung in der Regel unbefristet. Allerdings kann die unbefristete Gültigkeit zu Problemen führen, wenn ein Mitgliedstaat neue Anforderungen für Dienstleister erlässt. Diese gelten in jedem Fall für heimische Dienstleister. Es ist unklar, ob auch ausländische Dienstleister angesichts der unbefristeten Gültigkeit der E-Card von ihnen betroffen sind. Wenn nicht, kommt es zu einer Inländerdiskriminierung. Erforderlich ist eine Klarstellung im Gesetzestext.

Problematisch ist zudem, dass sich der Aufnahmestaat bei der Prüfung, ob der Dienstleister im Herkunftsmitgliedstaat rechtmäßig niedergelassen ist, auf dessen Angaben verlassen muss. Hier besteht die Gefahr, dass in Mitglied-

staaten, in denen die Behörden keine genaue Prüfung vornehmen, Briefkastenfirmen errichtet werden, nur um in den Besitz einer E-Card zu kommen. Die Anreize für eine genaue Prüfung werden dadurch geschmälert, dass eine E-Card nicht zwingend im Herkunftsmitgliedstaat als Nachweis dafür gilt, dass ein Dienstleister dort rechtmäßig niedergelassen ist. Die Konsequenzen einer nachlässigen Prüfung wären in diesem Fall auf das Ausland begrenzt. Die Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten keinen formellen Nachweis der Echtheit der Unterlagen und keine beglaubigten Übersetzungen von Dienstleistern verlangen dürfen, senkt einerseits die bürokratische Belastung für den Dienstleister. Andererseits haben die Mitgliedstaaten dadurch weniger Möglichkeiten, Betrug aufzudecken. Es sollte den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats daher gestattet sein, einen Echtheitsnachweis zu verlangen, wenn ein begründeter Fälschungsverdacht besteht. Dass Mitgliedstaaten keine Informationen anfordern dürfen, die auf der E-Card enthalten sind, schützt die Dienstleister vor unnötiger bürokratischer Belastung.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Der Richtlinienvorschlag ist kompetenzgemäß. Die EU darf gemäß Art. 53 bzw. 53 i.V.m. 62 AEUV mit Richtlinien mitgliedstaatliche Vorschriften harmonisieren, um die Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit zu verwirklichen.

**Der Verordnungsvorschlag ist jedoch rechtswidrig, denn er darf nicht** – wie von der Kommission vorgesehen – **auf** die generelle Binnenmarktkompetenz des **Art. 114 AEUV, sondern nur auf** die – gegenüber Art. 114 AEUV vorrangige (Art. 114 Abs. 1 Satz 1 AEUV) – Kompetenz zur Herstellung der Niederlassungsfreiheit des **Art. 53 und** Kompetenz zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit des **Art. 62 i.V.m. 53 AEUV gestützt werden**. Er dient nämlich ebenfalls ausschließlich der Verwirklichung dieser Grundfreiheiten im Wege der Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften [Art. 1 VO, Erwägungsgrund 8 VO, S.8 COM(2016) 824] und hat auch inhaltlich keine darüber hinausgehende Regelungswirkung. **Art. 53, 62 AEUV erlauben aber nur den Erlass von Richtlinien.**

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

**Das Verfahren zur Ausstellung der E-Cards ist EU-rechtswidrig, da in Teilen unverhältnismäßig** (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV), denn es besteht die Gefahr, dass die Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaats an die Erbringung von Dienstleistungen nicht ausreichend geprüft werden können.

Zum einen sind die Bearbeitungsfristen von einer bis sechs Wochen zu kurz. Dies gilt insbesondere für die zentrale Gleichwertigkeitsprüfung, die je nach Einzelfall in ihrer Komplexität und Länge sehr stark variieren kann. Zum anderen können die Aufnahmemitgliedstaaten nicht mehr die Echtheit von Unterlagen bzw. deren Übersetzungen nachprüfen, obwohl dies das E-Card-Verfahren nicht übermäßig erschweren würde. So sieht das Verfahren zur Ausstellung des Berufsausweises – das die Kommission als effektiv bezeichnet [S. 42 f. COM(2016) 824] – im Fall begründeter Zweifel an der Echtheit von Unterlagen Nachprüfungsmöglichkeiten – etwa eine Beglaubigung – vor.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Bundesländer müssen ihre gewerberechtlichen Vorschriften und gegebenenfalls ihr allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht anpassen. Für die Ausübung vieler reglementierter Berufe sind Berufskammern zuständig, die vor allem ihre Verfahrensvorschriften anpassen müssen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Der Versuch, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, ist grundsätzlich zu begrüßen, wird aber den Binnenmarkt kaum stärken. Die Mitgliedstaaten werden gezwungen, neben den Einheitlichen Ansprechpartnern eine zweite Organisationsstruktur für die gewerberechtliche Anmeldung und Genehmigung ausländischer Dienstleister zu implementieren. Der Verordnungsvorschlag ist rechtswidrig, da er nicht auf Art. 114 AEUV, sondern nur auf die Art. 53, 62 AEUV gestützt werden darf und diese nur zum Erlass von Richtlinien befugen. Das Verfahren zur Ausstellung der E-Cards ist EU-rechtswidrig, da in Teilen unverhältnismäßig.