

Stellungnahme zum EU-Dienstleistungspaket – hier: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie zum Notifizierungsverfahren

Die WPK hat mit Schreiben vom 24. August 2017 zum EU-Dienstleistungspaket – hier: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie zum Notifizierungsverfahren – wie nachfolgend wiedergegeben Stellung genommen.

Die Stellungnahme richtet sich an die Europäische Kommission, Abgeordnete des Europäischen Parlamentes, an die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie an Abgeordnete des Bundestages.

Die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder alle Wirtschaftsprüfer, vereidigten Buchprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften in Deutschland sind. Die WPK hat ihren Sitz in Berlin und ist für ihre über 21.000 Mitglieder bundesweit zuständig. Ihre gesetzlich definierten Aufgaben sind unter www.wpk.de ausführlich beschrieben. Die WPK ist im Transparenzregister der Europäischen Kommission unter der Nummer 025461722574-14 eingetragen.

1. Regelungsinhalt und Hintergründe

Zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen vom 10. Januar 2017¹ (**Kommissionsvorschlag**) hat der Rat der Europäischen Union am 22. Mai 2017 eine Allgemeine Ausrichtung (**Allgemeine Ausrichtung des Rates**) veröffentlicht. Hierzu hat das Europäische Parlament durch den Ausschuss für den Binnenmarkt und Verbrau-

¹ 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 – COM(2016)821 final, 2016/0398 (COD).

cherschutz und den Berichterstatter Sergio Gutiérrez Prieto am 19. Juni 2017 einen Berichts-entwurf (**Berichterstatterentwurf**) veröffentlicht.

Der Kommissionsvorschlag ist Teil des EU-Dienstleistungspakets. Dieses enthält neben dem Kommissionsvorschlag auch den Entwurf für eine Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen². Demnach soll allen Mitgliedstaaten ein verbindliches Prüfraster vorgegeben werden, anhand dessen sie vor dem Erlass neuer oder der Änderung bestehender Berufsregeln deren Verhältnismäßigkeit prüfen sollen. Obwohl beide Richtlinienentwürfe formal separat nebeneinander stehen, stehen sie in einem engen Zusammenhang. Denn die Notifizierung soll Angaben zu dem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, zu Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit des Maßnahmenentwurfs enthalten (Artikel 3 Abs. 5 Unterabs. 2 des Kommissionsvorschlags zur Notifizierung).

Die Kommission möchte den Binnenmarkt für Dienstleistungen marktwirtschaftlich weiterentwickeln, um in diesem Bereich zu einem größeren Wachstum zu gelangen. Ihre Sichtweise ist davon geprägt, dass sie in Berufsregeln vor allem marktbehindernde Regelungen sieht, die Wachstum behindern. Zum Zweck der Deregulierung sollen Berufszugangs- und -ausübungsregelungen daher verstärkt auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft und hierüber im Rahmen der Notifizierung ausführlich Rechenschaft gegenüber der Kommission abgelegt werden.

Hierbei übersieht die Kommission, dass ihre Erwartung an den Wachstumseffekt nach gutachterlicher Feststellung deutlich übertrieben ist und einer belastbaren Grundlage entbehrt³.

Mit dem bestehenden, nachgelagerten Notifizierungsverfahren der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG scheint sie nicht zufrieden zu sein. Sie schlägt deshalb ein vorgelagertes Meldeverfahren an die Kommission vor, bei der Einführung/Änderung von Genehmigungsregelungen und weiterer Anforderungen. Im Ergebnis sieht der Vorschlag der Kommission vor, dass vorab zwingend eine Konsultation mit der Kommission durchzuführen ist, das die Kommission die Möglichkeit hat, eine Vorwarnung und Sperre für den geplanten Rechtsakt auszusprechen und sie soll einem Kommissionsbeschluss fassen können, dass der Mitgliedstaat eine Maßnahme nicht erlassen darf oder aufzuheben hat.

² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, COM(2016)822 final, 2016/0404 (COD).

³ Aspekte der Deregulierung bei den Freien Berufen, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Freien Berufe e. V. (BFB) vom Düsseldorfer Institute for Competition Economics (DICE), Prof. Dr. Justus Haucap (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf), Prof. Dr. Alexander Rasch (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Dr. Christian Waibel (Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich), 1. Juni 2017.

Diese Vorstellungen führen de facto zu einer Kompetenzverschiebung von den Mitgliedstaaten zur Kommission in Brüssel. Sie stellen einen tiefen Eingriff in die mitgliedstaatlichen Rechte dar. Bundestag und Bundesrat haben daher zu Recht an die Kommission Subsidiaritätsrügen gerichtet, wie auch andere nationale Parlamente.

Sowohl die allgemeinen Ausrichtungen des Rates als auch der Berichterstatterentwurf sind von dem Gedanken getragen, die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen intensiven Eingriffe in mitgliedstaatliche Befugnisse deutlich abzumildern. Dies begrüßt die WPK ausdrücklich.

In diesem Rahmen ist besonders die Absicht des Berichterstatters hervorzuheben, die Gesetzgebungsbefugnisse der Mitgliedstaaten zu sichern. Auch der Vorschlag des Berichterstatters, bestimmte Maßnahmen mit Blick auf den überhöhten Verwaltungsaufwand von der Notifizierungspflicht auszunehmen, findet die ausdrückliche Zustimmung der WPK.

2. Forderungen der WPK

Aufbauend auf den zielführenden Vorschlägen des Berichterstatters möchten wir noch die folgenden Änderungen am Berichtsentwurf anregen.

2.1. Keine Notifizierungspflicht bei Umsetzung von Unionsrecht und bei Deregulierung

Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für bereits notifizierte Maßnahmen sollte nach unserer Auffassung von **weiteren Ausnahmeregelungen** flankiert werden. So sollten Maßnahmenentwürfe, die lediglich in der Aufhebung von Genehmigungsregelungen oder Anforderungen bestehen und damit der Deregulierung dienen sowie solche, die lediglich der Umsetzung verbindlicher Unionsrechtsakte dienen, von der Notifizierungspflicht ausgenommen sein. Beide zusätzlichen Ausnahmen stehen im Einklang mit dem Ansinnen des Berichterstatters, überflüssigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Entsprechend sind sie auch bereits in der Allgemeinen Ausrichtung des Rates enthalten.

2.2. Regelungen zur Berufshaftpflichtversicherung den Mitgliedstaaten überlassen

Nach dem Richtlinienentwurf ist vorgesehen, das bereits bestehende Notifizierungsverfahren nach Artikel 15 Abs. 7 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG zu ersetzen. Das dortige Verfahren nimmt keinen Bezug auf Anforderungen, die eine **Berufshaftpflichtversicherung**, eine Sicherheit oder eine gleichwertige Vorkehrung verlangen. Entsprechend dem Vorschlag in der allgemeinen Ausrichtung des Rates ist Artikel 4 Buchstabe d daher zu streichen.

2.3. Konsultationsverfahren weiter präzisieren

Die WPK begrüßt ausdrücklich die Änderungen, die der Berichterstatter am **Konsultationsverfahren** nach Artikel 5 bereits vorsieht. In konsequenter Fortsetzung dieser Anregungen ist Artikel 5 Abs. 1 nach unserer Auffassung dann aber zu streichen, weil er letztlich nur noch eine Informationspflicht über die Vollständigkeit der Notifizierung enthielte. Im Rahmen von Artikel 5 Abs. 4 sollte die Reaktionspflicht des notifizierenden Mitgliedstaats auf die Bemerkungen der Kommission beschränkt bleiben. Klarstellend und in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Ausrichtung des Rates sollte in Artikel 5 Abs. 5 aufgenommen werden, dass der Maßnahmenentwurf bei vorzeitigem Ende des Konsultationszeitraums ohne Abwarten der Dreimonatsfrist erlassen werden kann.

2.4. Ende des Notifizierungsverfahrens und Vertragsverletzungsverfahren

Im Unterschied zum Kommissionsvorschlag sieht der Berichterstatter in Artikel 7 seines Entwurfs eine unmittelbare **Verknüpfung von Notifizierungsverfahren und Vertragsverletzungsverfahren** vor dem Europäischen Gerichtshof vor. Nach seinem Vorschlag soll die Entscheidung der Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren zu beantragen, zur Aussetzung der Rechtswirkungen des vom Mitgliedsstaat verabschiedeten Gesetzes führen.

Diese vorgesehene Aussetzungsregelung führt unseres Erachtens dazu, dass in dem betroffenen Mitgliedstaat unter den Bürgern und in der Verwaltung Unsicherheit über das anwendbare Recht herrscht. Es kann leicht dazu kommen, dass ein Gesetz gerade erst in Kraft getreten ist und dann nach kurzer Zeit bereits wieder von der EU-Kommission „ausgesetzt“ wird. Dieses Vorgehen schafft keine Rechtssicherheit. Ein derartiges Recht zur Aussetzung eines Rechtsaktes sollte daher nicht vorgesehen werden.

In der Allgemeinen Ausrichtung des Rates ist in Anlehnung an den Kommissionsvorschlag ein „Abstandnahmebeschluss“ vorgesehen, das heißt die Kommission kann den Mitgliedstaat auffordern, von der Verabschiedung eines Gesetzes Abstand zu nehmen. Die Rechtswirkungen sind hierbei allerdings nicht explizit geregelt, wobei letztlich nur das Vertragsverletzungsverfahren in Frage kommt, als nächste mögliche Maßnahme der Kommission. Denkbar wäre es daher, zu regeln, dass eine Empfehlung nach Artikel 7 das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 Abs. 1 AEUV einleitet. Da bereits eine umfassende Kommunikation und Konsultation zwischen Kommission und Mitgliedstaat im Richtlinienvorschlag vorgesehen ist, könnte eine erneute Anhörung im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens als nicht mehr erforderlich angesehen werden.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen im Verlauf des weiteren Verfahrens Berücksichtigung finden. Inhaltlich haben wir unsere Ausführungen auf Fragestellungen beschränkt, die die berufliche Stellung und Funktion unserer Mitglieder betreffen.
