Bundesrat **Drucksache** **646/18**

17.12.18

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates 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

und zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen

C(2017) 5952 final

---

siehe Drucksachen 43/17 (Beschluss) und 44/17 (Beschluss)

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

juris Lex QS
18052024 ()

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 24.8.2017
C(2017)5952 final

Frau Malu Dreyer
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

die Kommission dankt dem Bundesrat für die Stellungnahmen zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen und operativen Rahmen für die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte {COM(2016) 823 final} und zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen {COM(2016) 824 final}. Die Kommission begrüßt die Gelegenheit, einige Aspekte ihrer Vorschläge klarstellen zu dürfen, und hofft, die Bedenken des Bundesrats mit ihren Ausführungen ausräumen zu können.

Die Kommission möchte daran erinnern, dass die Initiative für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte (die genannte Richtlinie und die damit verbundene Verordnung) auf entsprechende Forderungen des Europäischen Parlaments[1]*, des Europäischen Rates*[2]*, des Rates*[3] *und zahlreicher Interessenträger*[4] *zurückgeht, die darauf abzielten, die verbleibenden Hindernisse für die grenzübergreifende Integration der Dienstleistungsmärkte zu beseitigen und es Unternehmern in Schlüsselsektoren zu ermöglichen, ihre Dienstleistungen ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand auch in anderen Mitgliedstaaten anzubieten.*

Mit den Vorschlägen zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte wird ein Verfahren auf Unionsebene mit einer verbesserten Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet, um die Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen in

---

1 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu der Strategie für den Binnenmarkt {2015/2354(INI)}: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0237+0+DOC+XML+V0//DE.

2 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28. Juni 2016: http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2016/06/European-Council-conclusions_pdf.

3 Schlussfolgerungen des Rates zur „Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen und Waren" vom 29. Februar 2016: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/de/pdf.

4 Elektronische Europäische Dienstleistungskarte – Folgenabschätzung {SWD(2016) 438 final}, Anhang 2, Konsultation der Interessenträger, S. 81: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20863/attachments/1/translations/en/renditions/native.

juris Lex QS
18052024 ()

den Bereichen der Unternehmens- und Baudienstleistungen zu unterstützen und einen Rahmen dafür zu schaffen.

Den regulatorischen Rahmen für die Erbringung von Dienstleistungen in der gesamten Europäischen Union bildet die Dienstleistungsrichtlinie[5]. Diese Richtlinie musste bis zum 28. Dezember 2009 von jedem Mitgliedstaat in nationales Recht umgesetzt werden. Analysen der Kommission, insbesondere in Bezug auf die Umsetzung der Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie seit 2009, haben ergeben, dass auf nationaler Ebene Hindernisse eingeführt wurden, die sich insbesondere auf die Möglichkeiten für Dienstleistungserbringer auswirken, in anderen Mitgliedstaaten Handel zu betreiben oder Investitionen zu tätigen. All diese Hindernisse beeinträchtigen die weitere Integration der Dienstleistungsmärkte in der Europäischen Union.

Die Kommission hat beschlossen, dieser Situation durch eine Reihe von Initiativen, unter anderem zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte, zu begegnen, um die Hindernisse für den Dienstleistungsbinnenmarkt zu beseitigen. Der Vorschlag muss im aktuellen politischen Kontext gesehen werden, in dem das Vertrauen in die Dienstleistungsmärkte eindeutig untergraben wird. Umso dringender gilt es, das Vertrauen zwischen den zuständigen nationalen Behörden zu stärken. Mit der Initiative für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte wird just dieser Punkt angegangen, da er in erster Linie darauf abzielt, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auszubauen, um grenzüberschreitende Investitionen und grenzüberschreitenden Handel im Dienstleistungssektor zu fördern.

Die Initiative für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte baut auf bestehenden Strukturen auf Ebene der Europäischen Union auf und soll weder die Anforderungen, die sich aus der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen[6] und der Verordnung über den Europäischen Berufsausweis[7] ergeben, noch die einheitlichen Ansprechpartner oder das Binnenmarkt-Informationssystem ersetzen.

Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte und der Europäische Berufsausweis dienen unterschiedlichen Zwecken. Der Europäische Berufsausweis erleichtert die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, indem er die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen natürlicher Personen als Arbeitnehmer oder selbstständige Dienstleister nach Maßgabe der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen unterstützt. Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte wäre sowohl für natürliche Personen, die selbstständig tätig sind, als auch für Unternehmen verfügbar, die Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchten. Im Gegensatz zum Europäischen Berufsausweis würden im Rahmen der Elektronischen Europäischen

---

5 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

6 Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung") (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132).

7 Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 der Kommission vom 24. Juni 2015 betreffend das Verfahren zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises und die Anwendung des Vorwarnmechanismus gemäß der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 159 vom 25.6.2015, S. 27).

juris Lex QS
18052024 ()

Dienstleistungskarte auch technische Hilfsmittel angeboten, um die Einhaltung der Verwaltungsformalitäten zu vereinfachen, die mit der Entsendung von Arbeitnehmern in Mitgliedstaaten verbunden sind, die der Kommission mitgeteilt haben, dass sie zu diesem Zweck das Binnenmarkt-Informationssystem nutzen wollen. Die Möglichkeit der Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems wird in keiner Weise den Inhalt der Bestimmungen der Richtlinie 2014/67/EU[8] berühren. Außerdem sind Regelungen vorgesehen, die den Zugang zum Versicherungsschutz bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen erleichtern.

Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte würde Anforderungen abdecken, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen, und dementsprechend nicht Bereiche wie Steuergesetzgebung, Arbeitsrecht oder Sozialversicherung. Für die Rechte der Arbeitnehmer, die Pflichten der Unternehmen sowie die diesbezüglichen nationalen Kontrollen der Zahlung der erforderlichen Entlohnung an entsandtes Personal würden weiterhin die Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie 2014/67/EU) gelten.

Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte würde – in einem ersten Schritt – für Unternehmens- und Baudienstleistungen gelten, soweit die entsprechenden Tätigkeiten bereits unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen. Beide Branchen sind für die Wirtschaft in der Europäischen Union von zentraler Bedeutung. Erbringer von Bau- oder Unternehmensdienstleistungen sind bei einer Expansion ins Ausland oftmals mit sehr komplexen Verwaltungsverfahren konfrontiert. Darüber hinaus fiel das Produktivitätswachstum in den vergangenen zehn Jahren in beiden Branchen sehr gering aus, und grenzüberschreitende Handels- und Investitionsaktivitäten finden nur in beschränktem Umfang statt. Ein verstärkter grenzüberschreitender Wettbewerb würde dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit beider Branchen aufrechtzuerhalten und zu verbessern.

Angesichts der laufenden Gespräche zwischen der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen zu dieser Initiative ist die Kommission zuversichtlich, dass in naher Zukunft eine Einigung erzielt werden kann.

Hinsichtlich der fachlicheren Anmerkungen aus der Stellungnahme verweist die Kommission den Bundesrat auf den beigefügten Anhang.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrats aufgeworfenen Fragen mit den vorliegenden Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Christos STYLIANIDES
Mitglied der Kommission

[8] Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung") (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11).

juris Lex QS
18052024 ()

ANHANG

Die Kommission hat die vom Bundesrat geäußerten Bedenken sorgfältig geprüft und merkt dazu Folgendes an:

Der Vorschlag zielt darauf ab, auf Ebene der Europäischen Union eingerichtete IT-Infrastruktur (z. B. das Binnenmarkt-Informationssystem) ohne Mehrkosten für die nationalen Verwaltungen nutzbar zu machen. Gleichwohl ist in dem Vorschlag eine aktive Mitwirkung der nationalen Verwaltungen vorgesehen, um die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte mit dem Binnenmarkt-Informationssystem kompatibel machen und sie den Dienstleistern, die sie beantragen, zur Verfügung stellen zu können. Dabei ist vor allem die Mitwirkung der Verwaltung des Mitgliedstaats erforderlich, in dem der Dienstleister niedergelassen ist, aber auch die Verwaltung des Mitgliedstaats, auf den er seine Tätigkeit ausweiten will – sei es vorübergehend oder über eine Zweitniederlassung (Agentur oder Filiale). Um ein straffes Verfahren zu gewährleisten, muss eine einzige Koordinierungsbehörde die grenzüberschreitenden Kontakte zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmemitgliedstaat bündeln. Die Mitgliedstaaten können entsprechend der Organisation ihrer nationalen Verwaltung nach eigenem Ermessen eine geeignete Stelle mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauen; dies gilt auch für Mitgliedstaaten mit föderalem Aufbau wie Deutschland. Die Mitgliedstaaten können ferner nach eigenem Ermessen über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den betreffenden Stellen entscheiden, wobei sie nicht verpflichtet sind, der Koordinierungsbehörde Zuständigkeiten zuzuweisen. Somit bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, ihre bestehenden Verwaltungsorgane bestmöglich einzusetzen. Außerdem könnten die auf der Grundlage der Dienstleistungsrichtlinie eingerichteten Portale der einheitlichen Ansprechpartner genutzt werden, falls sie von den Mitgliedstaaten als die geeignete Verwaltungsstruktur für dieses fortgeschrittene Kooperationsverfahren betrachtet werden. Die Kommission wird parallel dazu ihre Anstrengungen fortsetzen, die Einrichtung der Portale der einheitlichen Ansprechpartner abzuschließen, die auch weiterhin von Bedeutung und für alle Dienstleistungen gemäß der Dienstleistungsrichtlinie erforderlich sind.

Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte schränkt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung bzw. Überwachung der Einhaltung der nach dem EU-Recht geltenden Anforderungen, etwa mittels der Durchführung von Kontrollen auf Baustellen, in keiner Weise ein. Mitgliedstaaten, die von Inhabern der elektronischen Dienstleistungskarte eine vorherige Erklärung zur Entsendung von Personal über das Binnenmarkt-Informationssystem akzeptieren, erhalten im Gegenteil sogar mehr Informationen über das Unternehmen, das Arbeitnehmer entsendet. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, zu diesem Zweck auf das Binnenmarkt-Informationssystem zurückzugreifen, sondern können weiterhin ihr nationales System nutzen. Es besteht kein Widerspruch und es gibt keine Überschneidung mit der Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und der europäischen Säule sozialer Rechte. Der Vorschlag sieht Folgendes vor: Wenn ein Mitgliedstaat es zulässt, dass Erklärungen in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern elektronisch ausgefüllt werden können, leitet die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte den Karteninhaber zu den entsprechenden nationalen Verfahren. Dienstleister, die Inhaber einer elektronischen Dienstleistungskarte

juris Lex QS
18052024 ()

sind, können diese Erklärung auch über eine mit dem Binnenmarkt-Informationssystem verbundene elektronische Plattform einreichen, sofern diese Möglichkeit für die Entsendung von Arbeitnehmern in dem betreffenden Aufnahmemitgliedstaat zur Verfügung steht. In diesem Fall füllt der Dienstleister ein vorgegebenes mehrsprachiges Formular mit Angaben zu den entsandten Arbeitnehmern aus, das in der Sprache bzw. den Sprachen des Herkunftsmitgliedstaats angezeigt wird. Im Aufnahmemitgliedstaat ist es in dessen Sprache(n) zu sehen.

Außerdem soll die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte dafür sorgen, dass die Kosten im Alltagsgebrauch für Unternehmen und Behörden so gering wie möglich ausfallen und Doppelaufwand strikt vermieden wird: So dürfen die Behörden in den Mitgliedstaaten von den Inhabern einer elektronischen Dienstleistungskarte nicht verlangen, Informationen, die bereits auf der Karte erfasst sind, für Verfahren oder Formalitäten erneut vorzulegen, die einem Dienstleister im Zusammenhang mit der Vergabe eines öffentlichen Auftrags, einem Wettbewerb oder einer Konzession, der Gründung von Tochtergesellschaften oder der Eintragung von Zweigstellen nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts und der Registrierung bei verpflichtenden Sozialversicherungen auferlegt werden.

Durch die im Vorschlag vorgesehenen kurzen Fristen von 3 bis 5 Wochen für die vorübergehende grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und 7 bis 10 Wochen für Zweitniederlassungen soll sichergestellt werden, dass die Verfahren in der Praxis rasch und wirksam sind. Diese kurzen Fristen werden allerdings durch zwei Faktoren relativiert.

Erstens baut der Vorschlag für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte hinsichtlich des Rechts des Aufnahmemitgliedstaats zu entscheiden, ob ein Dienstleister die einschlägigen Anforderungen erfüllt, um auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates tätig zu werden, vollständig auf den Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie auf. Somit wird durch den Vorschlag in keiner Weise ein Ursprungslandprinzip eingeführt. Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte wird keine Auswirkungen auf die Vorschriften beispielsweise zum sozialen Schutz (einschließlich Arbeitnehmerrechten und Arbeitgeberpflichten), Verbraucherrechten, Gesundheit und Sicherheit sowie Umwelt haben.

Zweitens ist in diesem Vorschlag ein Überwachungsmechanismus vorgesehen, der es jederzeit ermöglicht, ein Einzugs- oder Sperrverfahren in Bezug auf eine elektronische Dienstleistungskarte durchzuführen. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Vorschlag klare Bestimmungen enthält, mit denen das derzeitige Umfeld für Dienstleister und ihre Kunden durch die Schaffung von Rechtssicherheit und Vertrauen sowie die Erschwerung von Betrug verbessert wird. Der Vorschlag stützt sich auf den Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union. Im Rahmen eines gestrafften Verfahrens auf Unionsebene werden mittels der Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte wichtige Angaben über Dienstleister erfasst, die Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchten, so insbesondere zur Identität, zum Niederlassungsnachweis und zur Zuverlässigkeit. Gegenwärtig verfügen die Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats nur über sehr wenige dieser Angaben. Folglich würde der Vorschlag für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte die

juris Lex QS
18052024 ()

Transparenz erhöhen und es den Behörden ermöglichen, nötigenfalls bei Dienstleistern die bereits nach der Dienstleistungsrichtlinie zulässigen Kontrollen zielgerichteter vorzunehmen. Der Vorschlag für die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte soll dazu beitragen, die Transparenz in Bezug auf Dienstleister zu erhöhen, die grenzübergreifend tätig werden möchten, um grenzübergreifenden Handel und grenzübergreifende Investitionen zu erleichtern.

Ferner möchte die Kommission auf die Bedenken des Bundesrats eingehen, dass das Instrument der elektronischen Dienstleistungskarte aufgrund seiner Gestaltung möglicherweise nur schwer mit den Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschlands vereinbar wäre. Die Kommission hat sich dafür entschieden, bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs des Richtlinienvorschlags auf die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE) abzustellen, da das rechtliche Umfeld für grenzüberschreitende Expansionen in der Baubranche und im Bereich der Unternehmensdienstleistungen, die unter die elektronische Dienstleistungskarte fallen, nicht (vollständig) harmonisiert ist und insbesondere die Festlegung, welche Tätigkeiten in bestimmte umfassende Dienstleistungskategorien bzw. Dienstleistungssektoren fallen, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich variiert. Daher bedarf es eines Vergleichsmechanismus bzw. eines Mechanismus zur Feststellung der Gleichwertigkeit. Für solche Zwecke werden regelmäßig die Codes der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft verwendet – und zwar nicht nur für statistische, sondern auch für regulatorische Zwecke, so zum Beispiel in der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe[9]. In der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen wird in Bezug auf die Tätigkeiten in Verbindung mit den Kategorien der Berufserfahrung (siehe Anhang IV) der gleiche Ansatz verfolgt: Dort werden die Codes der Internationalen Klassifikation von Waren und Dienstleistungen (NICE) und der Internationalen Systematik der Wirtschaftszweige (ISIC) verwendet. Die Codes der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft beruhen auf der am weitesten fortgeschrittenen und aktuellsten europaweiten Systematik der Wirtschaftszweige, einschließlich Dienstleistungen.

Die Kommission beabsichtigt, den nationalen Besonderheiten bei der Gestaltung des Formulars für die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte mittels delegierter Rechtsakte zu der Richtlinie Rechnung zu tragen. In diesen delegierten Rechtsakten können alle Anforderungen erhoben und erfasst werden, die in jedem unter den Vorschlag fallenden Wirtschaftszweig und in jedem Mitgliedstaat gelten, wobei jede Tätigkeit und jeder Wirtschaftszweig, die bzw. der ursprünglich unter die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft fällt, im Anhang der Richtlinie spezifiziert werden kann. Der Rückgriff auf delegierte Rechtsakte bietet sich gerade deshalb an, weil die Mitgliedstaaten besser als die Kommission in der Lage sind, diese Besonderheiten aufzuzeigen.

---

[9] Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) und Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

juris Lex QS
18052024 ()