



Das Dienstleistungspaket der EU-Kommission

# Angriff auf die berufliche Selbstverwaltung

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar dieses Jahres weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit ihrer sogenannten „Binnenmarktstrategie“ vorgestellt. Mit dieser möchte die Kommission die Chancen von Unternehmen und Bürgern stärken, indem sie sich für einen „vertieften und gerechteren Binnenmarkt“ einsetzt. Doch fließen nationale Besonderheiten in die Überlegungen überhaupt ein? | [Martin Falenski](#)

➤ Schon im Oktober 2015 hat die zuständige Kommissarin Elzbieta Bienkowska die „Binnenmarktstrategie“ vorgelegt. Insbesondere durch Empfehlungen und Gesetzesinitiativen erhofft sich die Europäische Kommission einen vertieften und gerechteren Binnenmarkt zu erreichen. Dieser soll aus ihrer Sicht die Mobilität innerhalb Europas fördern, den Wettbewerb steigern und so sinkende Preise für die Verbraucher zur Folge haben. In aller Regel beruft sich die Europäische Kommission dabei auf reine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und –prognosen von Organisationen wie bspw. der OECD. Eine Berücksichtigung nationaler Besonderheiten findet dabei nicht statt.

Aufmacher Bild:  
moonrun/fotolia

## Verstoß gegen Subsidiaritätsprinzip

Neben einer Empfehlung für nationale Reformen bei der Deregulierung von Berufen gehören nun zu den aktuellen Vorschlägen aus dem Januar auch eine Gesetzesinitiative zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte, eine weitere zu einer Überarbeitung des Notifizierungsverfahrens sowie eine zur Einführung eines verbindlichen Analyserasters für die Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Die als Dienstleistungspaket vorgestellten Vorhaben der EU-Kommission verstoßen aus Sicht der Bundesingenieurkammer gegen das im EU-Vertrag statuierte Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EU-Vertrag) und stellen demnach unzulässige Eingriffe in die nationalstaatlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten dar. Darüber hinaus erhöhen sie den bürokratischen Aufwand und sind zur Erreichung der kolportierten Ziele der Kommission, die Mobilität von Dienstleistungserbringern im europäischen Binnenmarkt zu erhöhen, nicht geeignet und damit unverhältnismäßig.

## Elektronische europäische Dienstleistungskarte

Der für eine grenzüberschreitende Tätigkeit erforderliche bürokratische Aufwand soll künftig durch die sogenannte „Elektronische Europäische Dienstleistungskarte“ reduziert

# PARKEN



Fachausstellung und Fachtagung  
für Planung, Bau und Betrieb von  
Einrichtungen des ruhenden Verkehrs

Karlsruhe, 21. – 22.06.2017

werden. In ihrem Verordnungsvorschlag schlägt die EU-Kommission dafür ein vereinfachtes elektronisches Verfahren vor.

Die Maßnahme soll es Anbietern von Dienstleistungen künftig ermöglichen, sich nicht mit den administrativen Formalitäten für die Erbringung von Dienstleistungen im Zielland auseinandersetzen zu müssen. Eine Behörde im Heimatland soll stattdessen die erforderlichen Informationen des Dienstleisters prüfen/bewerten und an das Land übermitteln, in dem die Leistung erbracht werden soll. Der Dienstleistungserbringer muss sich dann lediglich mit einem einzigen Ansprechpartner aus seinem Heimatland (und damit in seiner eigenen Sprache) auseinandersetzen. Als Dienstleister explizit genannt sind hierbei auch Ingenieure.

Das Antragsverfahren unterscheidet zwischen einer nur temporären Dienstleistungserbringung und einer (dauerhaften) Niederlassung. Bei beiden Verfahren gelten extrem kurze Bearbeitungsfristen (ein bis sechs Wochen je nach Antrag). Zwar betont die Kommission, dass auch künftig das Zielland für die Entscheidung zuständig bleiben soll, ob etwa ein Ingenieur aus dem EU-Ausland im Zielland tätig werden darf. Bescheidet die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats den Antrag jedoch nicht innerhalb dieser (kurzen) Frist, kann eine Genehmigungsfiktion greifen.

Durch diese Genehmigungsfiktion birgt das Vorhaben die Gefahr der Einführung des sogenannten „Herkunftslandprinzips“. Das Herkunftslandprinzip besagt, dass eine Ware oder eine Dienstleistung, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats ordnungsgemäß hergestellt und auf den Markt gebracht worden ist, vorbehaltlich bestimmter weniger Ausnahmen grundsätzlich innerhalb der gesamten Europäischen Union auf den Markt gebracht bzw. überall in der EU angeboten werden darf. Folglich droht mit der Umsetzung der Dienstleistungskarte – zumindest mittelbar – ein Unterlaufen bewährter Standards und Vorgaben im Zielland, etwa im Hinblick auf die Bauvorlageberechtigung.

Auch beinhaltet der Vorschlag die Einrichtung einer nationalen Behörde für den Austausch mit den anderen Mitgliedstaaten, was im Hinblick auf die ausgewogenen föderalen Strukturen insbesondere für Deutschland in der Form kaum umsetzbar ist. Der Vorschlag lässt zudem außer Acht, dass fehlende Sprachkenntnisse vor allem im Dialog mit potenziellen Kunden ein Problem darstellen; der Austausch mit den (in der Regel geschulten) Behörden – wie etwa den Kammern – verläuft dagegen zumeist für

## Im „ruhenden Verkehr“ die Überholspur nutzen

Erfahren Sie alles über Bezahlssysteme,  
Instandhaltung, Smart Mobility, uvm.



Kostenfreie  
Eintrittskarte sichern!  
[parken-messe.de/eintrittskarten](http://parken-messe.de/eintrittskarten)



ausländische Anbieter unproblematisch. Es zeigt sich in der Praxis, dass ausländische Ingenieure oftmals den Schritt nach Deutschland vor allem wegen der besonderen – äußerst heterogenen – Rechtssituation in Deutschland und der Vielzahl einzuhaltender Normen scheuen. Die bloße Einführung einer Dienstleistungskarte kann hiergegen nicht helfen, sie ist daher schon aus diesem Grund schlichtweg überflüssig. Auch ist die Abgrenzung zu bereits bestehenden Instrumenten, wie etwa dem Europäischen Berufsausweis, oder die der Vereinbarkeit mit dem Konstrukt des einheitlichen Ansprechpartners nicht klar.

### **Analyseraster für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung**

Die EU-Kommission will künftig die Reglementierung der freien Berufe noch stärker kontrollieren. Zwar räumt die Kommission ein, dass für die Regulierung von Berufen die Mitgliedstaaten zuständig sind. Diese sollen jedoch vor Einführung neuer oder vor Änderung bestehender Berufsregulierungen deren Verhältnismäßigkeit nach einem bestimmten Raster prüfen. Explizit genannt sind hierbei auch Anforderungen im Hinblick auf das Führen einer Berufsbezeichnung und der innerhalb dieser Berufsbezeichnung erlaubten beruflichen Tätigkeiten.

Die Kommission will dabei ein einheitliches und konsequentes Vorgehen sicherstellen, indem sie nun einen verbindlichen Kriterienkatalog vorschlägt. Zu den Kriterien zählen etwa mögliche Risiken für das Allgemeinwohl, der Zusammenhang zwischen den Vorbehaltsaufgaben und der erforderlichen Berufsqualifikation, die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Regulierung (Wettbewerb, Qualität der Dienstleistung, Freizügigkeit im Binnenmarkt) sowie das grundsätzliche Erwägen weniger restriktiver Maßnahmen zur Sicherung von Allgemeinwohlinteressen.

Erachtet der Mitgliedstaat danach die Einführung oder Änderung einer Vorschrift als gerechtfertigt und verhältnismäßig, so muss er die Gründe hierfür qualitativ und – soweit möglich – auch quantitativ beibringen. Was einfach klingt, stellt in der Umsetzung einen erheblichen Aufwand dar, wie sich zum Beispiel anhand der Untersuchung zum laufenden Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die HOAI feststellen ließ. Die Erklärung, warum verbindliche Mindestsätze nach der HOAI für die Qualität von Planungsleistungen (mit-) ursächlich sind, ist extrem aufwändig. Zudem sind Korrelationen und Zusammenhänge für bestimmte Regelungen nicht immer ohne weiteres darstellbar.

Auch der Vorschlag der Einführung eines verbindlichen Analyserasters für Verhältnismäßigkeitsprüfungen ist daher aus Sicht der Bundesingenieurkammer strikt abzulehnen. Er greift in die interne Organisationshoheit der Mitgliedstaaten ein und verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 des EU-Vertrags. Darüber hinaus würde ein verbindliches ex-ante-Analyseraster einen immensen bürokratischen Aufwand erzeugen, wodurch die Kommission auch den Grundsätzen widerspricht, die sie sich selbst gegeben hat.

### **Reform des Notifizierungsverfahrens**

Zukünftig sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, der Kommission sämtliche Änderungen zu nationalen Rechtsvorschriften für Dienstleistungen zu melden, damit Brüssel und die anderen Mitgliedsstaaten etwaige Bedenken aufgrund möglicher Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht bereits in einem frühen Stadium geltend machen können.

Die Dienstleistungsrichtlinie [2006/123/EG] sieht bereits heute vor, dass die Mitgliedstaaten bestimmte nationale Vorschriften, welche die Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit einschränken können, gegenüber der EU-Kommission notifizieren. Diese Vorschriften dürfen keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes darstellen, müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Da die Mitgliedstaaten aus Sicht der EU-Kommission dieser Verpflichtung in der Praxis oftmals nicht oder nicht genügend nachgekommen sind, schlägt sie eine Reform dieses Notifizierungsverfahrens vor.

Hat die EU-Kommission künftig Bedenken bei nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie, kann sie eine Vorwarnung aussprechen oder letztlich sogar rechtlich bindend entscheiden, dass die zu beschließende Rechtsvorschrift nicht erlassen werden darf bzw. wieder aufzuheben ist. Ein Verstoß gegen die Frist zur Notifizierung oder gegen die Wartefrist nach Erhalt einer Vorwarnung soll dabei zur Unwirksamkeit der betreffenden nationalen Regelung führen. Dem Mitgliedstaat bliebe dann letztlich nur noch die Möglichkeit der Klageerhebung vor dem EuGH.

Der Vorschlag beinhaltet einen massiven Kontrollverlust des nationalen Gesetzgebers und sieht zudem eine unzulässige Umkehr des regulären Verfahrens im Fall eines seitens der Kommission angenommenen Verstoßes gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht durch einen Mitgliedstaat vor. Nach dem grundsätzlichen Aufbau der Europäischen Union, wie er in den Gründungsverträgen verankert ist, ist für den Fall, dass aus Sicht der Kommission eine Maßnahme eines Mitgliedstaates gegen EU-Rechtsätze verstößt, das Vertragsverletzungsverfahren das geeignete (ex-post-) Instrument zur Feststellung der Unvereinbarkeit der Maßnahme mit höherrangigem EU-Recht.

Der vorgestellte Vorschlag zur Novellierung des Notifizierungsverfahrens würde diese Struktur unzulässigerweise umdrehen und den bewährten und verfassungsrechtlich geschützten Aufbau unterlaufen. Auch lässt sich in der Praxis ersehen, welchen immensen bürokratischen Aufwand die Notifizierung bereits heute verursacht. Als aktuelles Beispiel sei die Notifizierung der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB) im Verfahren der Anpassung der Musterbauordnung (MBO) an die Bauproduktenverordnung (BauPVO) genannt. Nachdem die EU-Kommission nun offensichtlich weitere redaktionelle Überarbeitungen verlangt, ist abzusehen, dass sich das Verfahren zur Einführung der VV TB um bis zu einem Jahr verzögern kann.

## Reformempfehlungen bei bestimmten regulierten Berufen

Die gegenseitigen Bewertungen der Mitgliedstaaten ergaben nach Ansicht der Kommission, dass in den Ländern, die ihren Dienstleistungsmarkt liberalisiert haben, günstigere Preise herrschen und eine größere Auswahl an Dienstleistungen existiert, ohne dass dadurch die hohen Standards für Verbraucher und Arbeitnehmer beeinträchtigt werden. Aus diesem Grund hat die Kommission nun Leitlinien zum Reformbedarf der Mitgliedstaaten bei der Reglementierung freiberuflich erbrachter Dienstleistungen mit hohem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial vorgelegt, worunter auch die Bauingenieure fallen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert zu prüfen, ob die für die genannten freien Berufe geltenden Auflagen die von ihnen erklärten nationalen politischen Ziele erfüllen. Für die Bauingenieure wird insbesondere die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Regelungen zu den Fremdkapitalbestimmungen ange-regt.

Es steht zu befürchten, dass die EU-Kommission die Beobachtung der Umsetzung bzw. der Nicht-Umsetzung der Reformempfehlungen mittel- oder langfristig zum

Anlass nimmt, weitere Maßnahmen zum Abbau verbliebener (vermeintlicher) Hindernisse einzuführen.

### Fazit

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen erhöhen – wie befürchtet – den Druck auf die Freiberuflichkeit und die berufliche Selbstverwaltung in Deutschland weiter. Es bleibt abzuwarten, inwieweit insbesondere der politische Gegenwind aus Deutschland und Frankreich die Vorhaben der Kommission noch verhindern oder wenigstens abmildern kann. Die Prognosen nach den ersten Arbeitsgruppensitzungen des Europäischen Rats sind hierzu bis dato für die einzelnen Vorhaben nicht einheitlich. Die Bundesingenieurkammer hat in ihren Stellungnahmen in jedem Fall eindeutig Position gegen die Vorhaben bezogen und wird in Gesprächen mit Politikern und im Austausch mit sonstigen Stakeholdern um Unterstützung für das bewährte System der Freiberuflichkeit und den Erhalt einer starken beruflichen Selbstverwaltung werben. ◀



**MARTIN FALENSKI**

► Hauptgeschäftsführer der Bundesingenieurkammer

# MIT FEUER UND FLAMME ÜBERRAGEND STARKE WÄNDE BAUEN.

Das ist Wienerberger.



**Angela Hauk**  
Leiterin Technik und Produktion

**Poroton**

Wandlösungen

**Kamtec**

Schornsteinsysteme

**Koramic**

Dachlösungen

**Terca**

Fassadenlösungen

**Argeton**

Fassadensysteme

**Penter**

Pflasterklinker

## Feuer und Flamme fürs Bauen mit Ton.

Seit Jahrtausenden zählt Ton zu den beliebtesten Baustoffen. Natürlich, zuverlässig und vielfältig meistert er auch heute die Herausforderungen modernen Bauens. Klar, dass das nicht nur uns begeistert. Mit Herzblut arbeiten wir daran, dass Sie mit Ton in Zukunft noch sicherer, noch nachhaltiger und noch individueller bauen können. Egal, ob Neubau oder Sanierung – mit uns können Sie immer rechnen. Und mit unseren praktischen Services, mit denen wir gemeinsam Ihre perfekten Wohn- und Arbeitsräume planen. Denn eines teilen Sie und wir von Anfang an: Leidenschaft fürs Bauen.

Erfahren Sie mehr auf [www.wienerberger.de](http://www.wienerberger.de)

**Wienerberger**