



**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**INT/815  
Dienstleistungspaket**

## **STELLUNGNAHME**

Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch

- a) **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;**
- b) **Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen;**
- c) **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;**
- d) **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen**

[COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)]

[COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)]

[COM(2016) 823 final – 2016/0403 (COD)]

[COM(2016) 824 final – 2016/0402 (COD)]

Verwaltungsrätin  
Datum des Dokuments

Claudia DREWES-WRAN  
10/05/2017  
Berichterstatter: **Arno METZLER**  
Mitberichterstatter: **Stefano PALMIERI**

Befassung	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rat, 30/01/2017 Europäisches Parlament, 19/01/2017</li> <li>b) Rat, 10/02/2017 Europäisches Parlament, 01/02/2017</li> <li>c) Rat, Europäisches Parlament,</li> <li>d) Rat, 20/02/2017 Europäisches Parlament, 01/02/2017</li> </ul>
Rechtsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Artikel 53 Absatz 1, Artikel 62 und Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union</li> <li>b) Artikel 46, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union</li> <li>c) Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union</li> <li>d) Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union</li> </ul>
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	04/05/2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	DD/MM/YYYY
Plenartagung Nr.	...
Ergebnis der Abstimmung	...
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	.../.../...

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der EWSA würdigt und unterstützt die Bemühungen der Europäischen Kommission, das volle Potenzial des Binnenmarkts in Bezug auf den Dienstleistungssektor auszuschöpfen. Er möchte jedoch darauf hinweisen, dass angesichts der derzeitigen politischen Lage in vielen Mitgliedstaaten jede Art von „Eingriffen“ der EU in die strikt den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzbereiche zu politischen Kontroversen führen kann. Selbst in Fällen, in denen die Anwendung strengerer Durchsetzungsmaßnahmen rechtlich möglich wäre, könnte dies in der schweren politischen Krise von mangelndem Fingerspitzengefühl zeugen. Der EWSA empfiehlt daher einen positiven Ansatz zur Durchsetzung bewährter Verfahren und Konsultationen anstelle von Durchsetzungsmaßnahmen, wo immer dies möglich ist.

1.2 Der EWSA unterstützt vorbehaltlos das Ziel der Kommission, den Dialog zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in der frühen Phase eines jeden Gesetzgebungsverfahrens zu fördern, damit auf nationaler Ebene keine Rechtsakte erlassen werden, die den europäischen Integrationsprozess behindern. Er empfiehlt, diesen Dialog auszuweiten und nicht nur auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie, sondern auch mit dem EU-Primärrecht einzugehen, insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Arbeitnehmerrechten und dem Verbraucherschutz auf der einen und den wirtschaftlichen Freiheiten auf der anderen Seite zu gewährleisten. Die Zusammensetzung des für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften verantwortlichen Gremiums sollte spezifiziert werden; es müsste so zusammengesetzt sein, dass die umfassende Einhaltung der vorgenannten Rechtsvorschriften und Grundsätze gewährleistet ist.

1.2.1 Der EWSA schlägt vor, einen positiven Ansatz zu wählen und den Grundsatz festzuschreiben, dass nur das positive Ergebnis eines Konsultationsverfahrens in Form der Erteilung einer „Vereinbarkeitsgarantie“ für den betreffenden Maßnahmenentwurf wirksam wird. Für diejenigen Fälle, in denen die Vereinbarkeit nicht positiv bewertet wird, sollte die Entscheidung der Kommission nicht bindend sein, und es sollten die bereits bestehenden Verfahren nach dem Erlass von Maßnahmen angewandt werden.

1.3 Der EWSA begrüßt die Einführung einer detaillierten und gründlichen von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfung, die auf der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union beruht. Er ist der Auffassung, dass die nationalen Verfahren zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit mit diesem Ansatz verbessert werden könnten. Der EWSA betont, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit eine enge Zusammenarbeit der Behörden und der Berufsverbände der Mitgliedstaaten erfordern wird und daher Verfahrensleitlinien für eine solche Zusammenarbeit in den Vorschlag aufgenommen werden sollten.

1.3.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Verpflichtung zu dieser Prüfung vor jeder neuen Berufsreglementierung nicht die beste Lösung ist, um die effektive und engagierte Durchführung einer solchen Prüfung durchzusetzen. Er empfiehlt daher, diese Prüfung nur als Dienstleistungsangebot für die nationalen Regulierungsbehörden einzuführen.

1.4 Der EWSA begrüßt die Bemühungen zur Förderung der Mobilität der Erbringer von  
INT/815 – EESC-2017-00729-00-00-AS-TRA (EN) 3/1616

Dienstleistungen und ist der Auffassung, dass es nach wie vor schwierig für Dienstleister ist, die für sie geltenden nationalen Anforderungen in einem anderen Mitgliedstaat zu eruiieren und einzuhalten. Der Ansatz, die Hauptverantwortung für das Verfahren auf die Behörden des Herkunftsmitgliedstaats zu verlagern, steht jedoch nicht im Einklang mit dem geltenden Aufnahmelandprinzip, nach dem die Tätigkeiten von Unternehmen und Arbeitnehmern dem Recht desjenigen Landes unterliegen, in dem sie ausgeübt werden.

1.4.1 Der EWSA betont, dass sichergestellt werden muss, dass nicht in irgendeiner Form das Herkunftslandprinzip eingeführt wird. Er unterstreicht daher, dass mit der elektronischen Dienstleistungskarte einige Elemente auf der Grundlage dieses Prinzips eingeführt würden, indem es Dienstleister ausschließlich mit dem Herkunftsmitgliedstaat als zwischengeschalteter Instanz zu tun hätten und der Aufnahmemitgliedstaat die Entscheidungen des Herkunftsmitgliedstaats über die Echtheit der Dokumente akzeptieren müsste; dadurch würden die Kontrollmechanismen eingeschränkt und der Datenaustausch auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips harmonisiert.

1.4.2 Der EWSA unterstreicht, dass die Aufnahmemitgliedstaaten auch weiterhin uneingeschränkt darüber entscheiden können müssen, welche Verfahren für die Registrierung von Zweitniederlassungen gelten, auch in Bezug auf Fragen der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Da das Verfahren vollelektronisch abläuft und die Aufnahmemitgliedstaaten nur begrenzte Möglichkeiten haben, die dem Herkunftsmitgliedstaat mitgeteilten Informationen anhand der elektronischen Dienstleistungskarte zu verifizieren, wird es einfacher, Briefkastenfirmen zwecks Steuerhinterziehung und Sozialdumping zu gründen.

1.4.3 Um sicherzustellen, dass die Informationen auf der elektronischen Dienstleistungskarte stets aktuell sind und kein Datenfriedhof entsteht, empfiehlt der EWSA, den Einmaligkeitsgrundsatz nochmals zu überdenken und die Einführung von Fristen für die Gültigkeit elektronischer Dienstleistungskarten zu erwägen.

1.4.4 Der EWSA empfiehlt außerdem die Aufhebung der restriktiven Verfahren für den Entzug der elektronischen Dienstleistungskarte und insbesondere die Aufhebung der Notwendigkeit einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung, damit jeder Mitgliedstaat eine wirksame Kontrolle über die wirtschaftlichen Tätigkeiten auf seinem Hoheitsgebiet ausüben kann.

1.4.5 Der Vorschlag setzt knappe Fristen für die Überprüfung der Gültigkeit der bei der Beantragung einer elektronischen Dienstleistungskarte vorgelegten Informationen. Dies sollte überdacht werden, um den Behörden so viel Zeit zu lassen, wie für die Bearbeitung der Anträge erforderlich ist.

1.4.6 In dem Legislativvorschlag sollte deutlich gemacht werden, dass wirksame und abschreckende Sanktionen bei Missbrauch der europäischen elektronischen Dienstleistungskarte sowohl für den betreffenden Mitgliedstaat als auch für das antragstellende Unternehmen eingeführt werden müssen.

1.4.7 Der EWSA empfiehlt eine klarere Aussage, dass die Richtlinie über Berufsqualifikationen in Bezug auf jeden Aspekt der beruflichen Anerkennung Vorrang vor der neuen elektronischen Dienstleistungskarte hat. Es muss ausdrücklich klargestellt werden, dass eine elektronische

INT/815 – EESC-2017-00729-00-00-AS-TRA (EN) 4/1616

Dienstleistungskarte nicht für Personen ausgestellt werden kann, die einen Beruf ausüben, der im Herkunfts- und/oder Aufnahmemitgliedstaat reglementiert wird, und zwar unabhängig davon, ob der Beruf in Form einer selbstständigen Tätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird.

1.4.8 Um die missbräuchliche Verwendung der elektronischen Dienstleistungskarte durch Scheinselbstständige zu verhindern, sollte diese Karte nach Ansicht des EWSA nicht an natürliche Personen ausgestellt werden, die nicht über eine organisierte Gesamtheit von Personen und Sachen zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit verfügen.

1.4.9 Der EWSA meldet Zweifel an, ob das bestehende IMI-System – das sich auf standardisierte mehrsprachige Fragen/Formulare stützt, auf einem manuellen Datenaustausch auf Anfrage der Mitgliedstaaten beruht und von einer bestmöglichen Zusammenarbeit zwischen ihnen abhängig ist – den modernsten Entwicklungen beim elektronischen Datenaustausch entspricht. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass das IMI-System mit Blick darauf bewertet werden muss, die bestmögliche Leistung sowie die bestmögliche Kompatibilität und Komplementarität mit den bestehenden Datenaustauschsystemen der Mitgliedstaaten und/oder der Sozialpartner zu gewährleisten, u. a. branchenspezifischen Initiativen wie Sozialausweise.

1.4.10 Mit dem Vorschlag wird ein harmonisiertes europäisches Vorabnotifizierungssystem für entsandte Arbeitnehmer eingeführt, dem sich die Mitgliedstaaten freiwillig anschließen können. Dies würde den Weg für die spätere Ausweitung auf ein obligatorisches System bereiten, was weder wünschenswert noch mit den Bestimmungen der Richtlinie 2014/67/EU<sup>1</sup> vereinbar ist. Der EWSA schlägt daher vor, die Umsetzung eines solchen Systems zu überdenken.

1.4.11 Aufgrund der vorgebrachten Bedenken und der Tatsache, dass die genannten Garantianforderungen mit dem derzeitigen Datenaustauschsystem möglicherweise nicht erreicht werden könnten, ist der EWSA der Auffassung, dass die Anwendung der elektronischen Dienstleistungskarte in der derzeitigen Form die in dieser Stellungnahme umrissenen negativen Auswirkungen haben könnte, die möglicherweise unverhältnismäßig wären und ihre Vorteile überwiegen könnten. Der EWSA empfiehlt daher eingehendere Konsultationen mit den Interessenträgern und eine entsprechende Konfiguration dieses Systems, um eine effektive Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, bevor die Verfahren fortgesetzt werden. Der EWSA könnte ersucht werden, sich mit diesem Thema zu beschäftigen und nach einer Alternative zu der elektronischen Dienstleistungskarte zu suchen, um bereits bestehende Registrierungs- und Qualifikationssysteme effektiver einzubinden.

1.5 Der EWSA betont, dass Unterschiede zwischen ordnungspolitischen Konzepten an sich noch nicht bedeuten, dass Reformbedarf besteht. Er begrüßt den von der Kommission konzipierten neuen Indikator der Regulierungsintensität, da er einen höheren Analysestandard ermöglicht als der PMR-Indikator der OECD. Allerdings sollte ganz deutlich werden, dass der Regulierungsindikator wertfrei zu sehen ist und nichts darüber aussagt, ob die Reglementierungen sinnvoll oder begründet sind.

1.6 Der EWSA stellt fest, dass das Dienstleistungspaket kein Konzept für elektronische Dienstleistungen bietet, die doch seiner Ansicht nach ein neu entstehendes Geschäftsfeld sind, das

---

<sup>1</sup> [ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11.](#)

besondere Aufmerksamkeit erfordert. Angesichts der Tatsache, dass das Potenzial für Mobilität in diesem Sektor extrem hoch ist, ist die Verifizierung der Qualifikationen wie auch der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen und der Mindestqualitätsanforderungen für die Verbraucher besonders schwierig einzuschätzen und könnte spezielle Instrumente erfordern. Eine Initiative mit Schwerpunkt auf dem Binnenmarkt für elektronische Dienstleistungen wäre daher zu begrüßen. Es sind neue Elemente erforderlich, um persönliches Vertrauen aufzubauen, ohne den Dienstleister persönlich zu kennen.

1.7 Im Hinblick auf das Problem des gegenseitigen Vertrauens – ein wichtiger Aspekt in der Debatte über das Dienstleistungspaket und insbesondere die elektronische Dienstleistungskarte – schlägt der EWSA vor, die bestehenden Systeme für die Registrierung von Berufsangehörigen und Unternehmen sowie die entsprechenden Zulassungs- und Qualitätssicherungsverfahren einer Bewertung zu unterziehen. Da der Binnenmarkt für Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten noch immer Anlass zu erheblicher Besorgnis gibt, würde der EWSA eine Initiative zur Erfassung zusätzlicher Informationen über die Auswirkungen zunehmender grenzüberschreitender Tätigkeiten begrüßen. Bei dieser Initiative sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden, aber in erster Linie sollte der Schwerpunkt auf anderen Themen wie Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Verbraucherschutz liegen. Sollten objektiv Probleme festgestellt werden, könnten diese angegangen werden, um das Vertrauen der Mitgliedstaaten langfristig zu erhöhen. Ohne ausreichendes gegenseitiges Vertrauen wird der Binnenmarkt für Dienstleistungen nie wirksam umgesetzt werden.

## **2. Überblick über die vorgeschlagenen Maßnahmen**

2.3 Dienstleistungen machen zwei Drittel der Wirtschaftsleistung der EU aus und schaffen 90 % der neuen Arbeitsplätze. Damit der Dienstleistungssektor sein Potenzial voll ausschöpfen kann, soll er durch ein Maßnahmenpaket gestärkt werden, das es Unternehmen und Freiberuflern erleichtert, Dienstleistungen für einen potenziellen Kundenkreis von 500 Millionen Menschen in der EU zu erbringen.

2.4 Notifizierungsverfahren für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen

2.4.1 Durch strengere Anforderungen an das Notifizierungsverfahren für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie soll verhindert werden, dass Mitgliedstaaten diskriminierende, ungerechtfertigte und unverhältnismäßige nationale dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen oder Anforderungen erlassen.

Mit dem Vorschlag wird der Anwendungsbereich des in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Notifizierungsverfahrens erweitert und klarer definiert. Es wird eine Konsultationsfrist für einen Dialog zwischen dem notifizierenden Mitgliedstaat, der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten über die Übereinstimmung von Entwürfen nationaler Maßnahmen mit der Dienstleistungsrichtlinie festgelegt.

## 2.5 Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

2.5.1 Für die Mitgliedstaaten gibt es häufig gute Gründe für eine Regulierung, die auf der Notwendigkeit beruhen, zentrale Ziele des Allgemeininteresses zu schützen. Es obliegt den Mitgliedstaaten, auf Einzelfallbasis zu prüfen, ob es notwendig ist, den Zugang zu einem Beruf und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit zu beschränken.

2.5.2 Um zu vermeiden, dass sich die uneinheitliche Bewertung der Verhältnismäßigkeit bei der Regulierung von Berufen in der EU negativ auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität von Berufsangehörigen auswirkt, wird eine Verhältnismäßigkeitsprüfung eingeführt, welche von den Mitgliedstaaten vor dem Erlass oder der Änderung von nationalen Berufsreglementierungen durchzuführen ist.

2.5.3 Zudem werden in der Richtlinie die Hauptkriterien festgelegt, die bei der Prüfung zu berücksichtigen sind; hierzu gehören beispielsweise die Art der Risiken, der Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten, der Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Tätigkeiten, die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Maßnahme usw.

2.5.4 Laut den Verträgen müssen Regelungen verhältnismäßig sein; davon abgesehen liegt jedoch die Entscheidung, ob und wie ein Beruf reglementiert wird, weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

## 2.6 Elektronische Europäische Dienstleistungskarte

2.6.1 Die elektronische Karte ist ein neues, vollelektronisches Verfahren für Selbstständige und Unternehmen in einer Reihe von Bereichen, beispielsweise im Baugewerbe, in der Reinigungsbranche oder bei Unternehmensdienstleistungen. Sie soll die Verwaltungsformalitäten in verschiedenen Sprachen ersetzen, da die Dienstleistungserbringer ein Verfahren in ihrer eigenen Sprache und bei den Behörden ihres Herkunftslands durchlaufen.

2.6.2 Das Verfahren für die elektronische Karte soll auf der Zusammenarbeit zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmemitgliedstaat basieren, die über das bestehende Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) umgesetzt wird. Es soll keine inhaltlichen Änderungen der für die Entsendung von Arbeitnehmern geltenden Vorschriften gemäß den Richtlinien 96/71/EG<sup>2</sup> und 2014/67/EU<sup>3</sup> zur Folge haben.

2.6.3 Die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte ist mit dem Europäischen Berufsausweis (European Professional Card – EPC) vergleichbar. Während der EPC jedoch die Erbringung von Dienstleistungen durch die Anerkennung beruflicher Qualifikationen für natürliche Personen wie Arbeitnehmer oder selbstständige Dienstleister erleichtert, betrifft die elektronische Karte eine viel größere Bandbreite von Anforderungen.

---

2 [ABL L 18 vom 21.1.1997, S. 1.](#)

3 [ABL L 159 vom 28.5.2014, S. 11.](#)

## 2.7 Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung

2.7.1 Da die Berufsreglementierung ein Vorrecht der Mitgliedstaaten ist, sind unterschiedliche Regulierungsmodelle in Kraft. Unabhängig von dem in den einzelnen Ländern oder Regionen geltenden Modell zielt diese Mitteilung darauf ab, die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung bestimmter ungerechtfertigter erheblicher Einschränkungen zu unterstützen und sie für ein umsichtiges Vorgehen in Reglementierungsfragen zu sensibilisieren.

2.7.2 Die Reformempfehlungen in dieser Mitteilung betreffen ein breites Spektrum an Anforderungen und enthalten eine eingehende Analyse der Reglementierungen, die für Architekten, Bauingenieure, Buchprüfer, Rechtsanwälte, Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer gelten. Nicht alle dieser Reglementierungen werden von der Europäischen Kommission als ein Verstoß gegen EU-Recht betrachtet.

2.7.3 Die Europäische Kommission hat einen neuen Indikator der Regulierungsintensität durch Berufsreglementierung entwickelt, um die qualitative Analyse der Hindernisse zu unterstützen. Er erstreckt sich auf die Aspekte Reglementierungsansatz, Qualifikationsanforderungen, andere Zugangsanforderungen und Ausübungsanforderungen.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.3 Der EWSA würdigt und unterstützt die Bemühungen der Europäischen Kommission, das volle Potenzial des Binnenmarkts in Bezug auf den Dienstleistungssektor auszuschöpfen. Die ineinander greifenden Maßnahmen des Dienstleistungspakets sind zweifellos ein solider Ansatz zur Erreichung dieses Ziels. Er möchte jedoch darauf hinweisen, dass angesichts der schweren politischen Krise in vielen Mitgliedstaaten jede Art von „Eingriffen“ der EU in die strikt den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzbereiche zu politischen Kontroversen führen kann. Sowohl die Gesetzgebungsbefugnisse – die durch das neue Notifizierungsverfahren und die obligatorische Verhältnismäßigkeitsprüfung betroffen zu sein scheinen – wie auch die seit langem bestehenden traditionellen Systeme der nationalen Reglementierung von Berufen werden häufig als Grundpfeiler der nationalen Systeme wahrgenommen und müssen daher als ein heikles Thema behandelt werden. Selbst wenn die Anwendung strengerer Durchsetzungsmaßnahmen rechtlich möglich wäre, könnte dies in der derzeitigen Situation von mangelndem Fingerspitzengefühl zeugen. Ein positiver Ansatz zur Durchsetzung bewährter Verfahrensweisen oder ein Konsultationsansatz könnten sich als wirkungsvoller erweisen.

3.3.1 Der EWSA unterstreicht, dass der Qualität und Sicherheit der in der Europäischen Union erbrachten Dienstleistungen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

3.3.2 Darüber hinaus weist der EWSA auf die besondere Sensibilität der Bereiche Gesundheit und Patientenschutz hin. Zwar kann die Kommission Maßnahmen ergänzend zu denjenigen der Mitgliedstaaten ergreifen, doch muss deren volle Verantwortung ebenso gewahrt werden wie die Möglichkeit, strengere Maßnahmen zum Schutz der Patienten im Sinne von Art. 168 AEUV einzuführen.

3.4 Es muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die wichtigsten Akteure die Neuregelungen für INT/815 – EESC-2017-00729-00-00-AS-TRA (EN) 8/1616

ihre Berufe mittragen, um so eine solide und wirksame Regelung zu gewährleisten; der EWSA schlägt daher vor, die betroffenen Akteure wie z. B. Berufsverbände, Sozialpartner, Verbraucherschutzeinrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen bezüglich der praktischen Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen zu konsultieren.

3.5 Wir müssen uns dessen bewusst sein, dass die Einführung neuer Verpflichtungen und Durchsetzungsmaßnahmen in diesem Kontext den Eindruck erwecken könnte, dass man die Mitgliedstaaten generell für nicht fähig hält, die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie und der Richtlinie über Berufsqualifikationen zu erfassen; dabei handelt es sich bei Rechtsinstrumenten wie den Verhältnismäßigkeitsprüfungen doch um grundlegende Anforderungen bei jedem nationalen Gesetzgebungsverfahren in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten.

3.6 Bei vielen Bestimmungen im Dienstleistungspaket besteht die Gefahr, dass sich die Unterscheidung zwischen der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit verwischt. Der EWSA betont daher, dass diese Unterscheidung – die in der Dienstleistungsrichtlinie, der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie in der Rechtsprechung des Gerichtshofes klar definiert wird – auch bei der Bewertung der Ergebnisse einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für neue nationale Berufsreglementierungen und bei der Umsetzung der Verordnung und der Richtlinie über die europäische elektronische Dienstleistungskarte beibehalten werden muss. Zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen sollten daher diskriminierende Maßnahmen verboten und die in den Rechtsvorschriften und Tarifverträgen der Aufnahmeländer verankerten Arbeitsbedingungen sowie die Verbraucherrechte und die Arbeitsschutzvorschriften eingehalten werden.

3.7 Der EWSA stellt fest, dass das Wachstum des Dienstleistungssektors nicht zu Sozialdumping und Betrug führen darf.<sup>4</sup> Er verweist daher auf das Fehlen ausreichender Garantien, um die Rechte der Arbeitnehmer und den Verbraucherschutz in allen Mitgliedstaaten auf einem hohen Niveau zu halten; auch besteht die Gefahr der Einführung des Herkunftslandprinzips, was gegen die Grundregeln verstoßen würde, nach denen die Tätigkeiten von Unternehmen und Arbeitnehmern dem Recht desjenigen Landes unterliegen, in dem sie ausgeübt werden.

3.8 Der EWSA teilt die Auffassung der Interessenträger in denjenigen Branchen, auf die der Vorschlag für eine europäische elektronische Dienstleistungskarte abzielt, und hinterfragt den Mehrwert und Nutzen der Rechtsetzungsinitiative.

3.9 Leider werden mit dem vorgeschlagenen Binnenmarktpaket nicht die realen Probleme angegangen, mit denen einige Branchen, an die sich die Vorschläge richten, zu kämpfen haben. Der EWSA hält es für wichtig, das Potenzial für Betrug und Missbrauch im Binnenmarkt durch unehrenhafte Unternehmen zu verringern, um gleiche Ausgangsbedingungen und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Akteuren zu schaffen.

---

<sup>4</sup> EESC-2016-01244-00-00-AC, Ziffer 3.2.4 und 3.2.5.  
INT/815 – EESC-2017-00729-00-00-AS-TRA (EN) 9/1616

## 4. **Besondere Bemerkungen**

### 4.3 Notifizierungsverfahren für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen

4.3.1 Der EWSA unterstützt das Ziel der Kommission, den Dialog zwischen ihr und den Mitgliedstaaten in einer frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens zu fördern, damit keine Vorschriften erlassen werden, die den Binnenmarkt behindern. Es sollte sogar erwogen werden, diesen Dialog auszuweiten und nicht nur auf die Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie, sondern auch mit dem EU-Primärrecht einzugehen, insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; dadurch könnte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Arbeitnehmerrechten und dem Verbraucherschutz auf der einen Seite und den wirtschaftlichen Freiheiten auf der anderen Seite gewährleistet werden. Die Zusammensetzung des für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften verantwortlichen Gremiums sollte präzisiert werden; es müsste so zusammengesetzt sein, dass die umfassende Einhaltung der vorgenannten Rechtsvorschriften und Grundsätze gewährleistet ist und dass Repräsentativität und Unabhängigkeit gegeben sind.

4.3.2 Der EWSA möchte jedoch darauf hinweisen, dass die unmittelbaren Auswirkungen des Vorschlags auf die nationalen Gesetzgebungsverfahren beträchtlich sein könnten.

4.3.3 Mit dem recht komplexen Vorschlag wird der Anwendungsbereich des in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen Notifizierungsverfahrens erweitert. In Verbindung mit einer Stillhaltefrist wird somit die Möglichkeit der nationalen Gesetzgeber, innerhalb kurzer Zeit Reformen durchzuführen, sogar bei kleineren Änderungen der Rechtsvorschriften eingeschränkt.

4.3.4 Durch Durchsetzungsmaßnahmen wie beispielsweise die Stillhaltefrist, den Vorwarnmechanismus und die Entscheidung der Kommission, den Mitgliedstaaten die Annahme von Maßnahmenentwürfen zu untersagen, werden die nationalen Gesetzgebungsverfahren erheblich verlangsamt und die Freiheit der nationalen Gesetzgeber erheblich eingeschränkt. Zur Gewährleistung eines demokratischen Gesetzgebungsverfahrens muss die Gesetzgebungsbefugnis der nationalen Parlamente in vollem Umfang gewahrt werden. Der EWSA bezweifelt stark, ob es tatsächlich verhältnismäßig – oder ratsam – ist, durch die Einführung von Durchsetzungsmaßnahmen auch in Dingen, die unter das Subsidiaritätsprinzip fallen, in nationale Gesetzgebungsverfahren einzugreifen, wenn völlig ausreichende Verfahren nach dem Erlass von Maßnahmen zur Verfügung stehen.

4.3.5 Negative Entscheidungen über die Vereinbarkeit von Entwürfen nationaler Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sollten nicht verbindlich sein. Der EWSA schlägt vor, dass nur das positive Ergebnis eines Konsultationsverfahrens in Form der Erteilung einer „Vereinbarkeitsgarantie“ für den betreffenden Maßnahmenentwurf wirksam wird. Solch ein positiver Ansatz brächte erhebliche Vorteile für die Mitgliedstaaten und wäre ein Anreiz, sich voll in das vorgesehene Konsultationsverfahren einzubringen und die damit verbundenen Anstrengungen zu akzeptieren. Für diejenigen Fälle, in denen die Vereinbarkeit nicht positiv bewertet wird, sollten die bereits bestehenden Verfahren nach dem Erlass von Maßnahmen angewandt werden.

4.3.6 Der EWSA betont, dass das Notifizierungsverfahren gemäß der Dienstleistungsrichtlinie nicht

das Recht berührt, Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und anzuwenden.

#### 4.4 Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

4.4.1 Der EWSA begrüßt die Einführung einer detaillierten und gründlichen durch die Mitgliedstaaten durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfung, die auf der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union beruht. Er ist der Auffassung, dass die nationalen Verfahren zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit mit diesem Ansatz verbessert werden könnten.

4.4.2 Der EWSA betont, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung, bei der es vor allem um die beruflichen Anforderungen geht, eine enge Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten und der Berufsorganisationen erfordert, die für die Qualitätssicherung des betreffenden reglementierten Berufs zuständig sind. Auch sollten die Sozialpartner und die Verbraucherschutzorganisationen angehört werden müssen, damit gewährleistet ist, dass die Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte umfassend eingehalten werden. Die Strukturen dieser Organisationen müssen nach wie vor strikt Sache der Mitgliedstaaten sein.

4.4.3 Allerdings bezweifelt der EWSA, ob eine Richtlinie, mit der vorgeschrieben wird, die Prüfung vor jeder neuen Berufsreglementierung durchzuführen, die beste Möglichkeit zur Durchsetzung der Prüfung ist. Aus diesem Grund würde er Leitlinien bevorzugen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Prüfung so anzupassen, dass sie ihrem Rechtsetzungssystem optimal gerecht wird.

4.4.4 Viele der vorgeschlagenen und zu prüfenden Kriterien für die Verhältnismäßigkeit sind recht weit gefasst und offen und lassen unterschiedliche Antworten zu, je nach dem gewählten Prüfkonzept, den Prüfern/Prüfstellen usw. So gesehen eignen sie sich als unterstützende Leitlinien, jedoch weniger als ein obligatorisches Verfahren, das erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Gesetzgebungsverfahren hat. Um darüber hinaus den Eindruck zu vermeiden, dass die genannten Kriterien generell als Hindernisse betrachtet werden, sollte sichergestellt werden, dass die Liste wertfrei gehalten ist und nichts darüber aussagt, ob die Reglementierungen sinnvoll oder begründet sind. In jedem Fall sollten die Kriterien möglichst konkret und objektiv sein, um als Anhaltspunkte dienen zu können.

4.4.5 In der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten sind Verhältnismäßigkeitsprüfungen bereits eine Grundvoraussetzung in jedem nationalen Rechtsetzungsverfahren. Die Angleichung der Kriterien für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit würde in nationale Rechtsetzungsbefugnisse eingreifen und könnte zur Entstehung unverhältnismäßiger Verpflichtungen in einigen Mitgliedstaaten sowie zu weiteren Marktverzerrungen führen.

4.4.6 In der Richtlinie geht es nur um Ex-ante-Reglementierung (etwa den Schutz von Berufsbezeichnungen, obligatorische Registrierung, Qualifikationsanforderungen), obwohl die Erbringung von Dienstleistungen auch durch die Ex-post-Reglementierung (etwa Regelungen über die berufliche Anerkennung, lokale Regelungen oder Baugenehmigungen) in erheblicher Weise eingeschränkt werden kann. Ein objektiver Vergleich der Reglementierungssysteme erscheint daher schwierig.

4.4.7 Die Verpflichtung zur Vorlage von Berichten über die Verhältnismäßigkeit, die auf dem recht komplexen und teilweise sogar wissenschaftlichen Prüfsystem beruhen, könnte Reformen der Berufsreglementierungen erheblich beeinträchtigen oder gar ganz verhindern.

4.4.8 Die Europäische Kommission betont zwar, dass die Entscheidung, ob und wie ein Beruf reglementiert wird, weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegt, doch ist dieser Spielraum in Wirklichkeit kaum vorhanden. Wenn die obligatorische Prüfung negativ ausfällt, kann der Gesetzgeber kaum einfordern, dass die Dienstleistungsrichtlinie eingehalten wird. Darüber hinaus ist der Vorschlag im Zusammenhang mit dem Vorschlag für ein neues Notifizierungsverfahren im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie zu sehen, denn Maßnahmen im Bereich der Berufsreglementierungen fallen oft in den Anwendungsbereich beider Richtlinien. Der Gesetzgeber hat praktisch kaum Spielraum, da die Notifizierungspflicht auch die Bereitstellung von Informationen zum Nachweis für die Einhaltung der Dienstleistungsrichtlinie umfasst, also der Ergebnisse der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Falle derartiger einander überschneidender Maßnahmen.

4.4.8.1 Der EWSA bezweifelt deshalb, dass die Nachteile einer obligatorischen harmonisierten Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Einschränkung des Spielraums der nationalen Gesetzgeber – vor allem vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen strengeren Notifizierungsverfahrens – durch ihre Vorteile aufgewogen werden könnten. Er ist der Auffassung, dass unverbindliche Leitlinien oder ein Konsultationsverfahren eine ähnliche Wirkung haben könnten, ohne die negativen Auswirkungen.

#### 4.5 Elektronische Europäische Dienstleistungskarte

4.5.1 Der EWSA begrüßt die Bemühungen zur Förderung der Mobilität der Erbringer von Dienstleistungen und ist der Auffassung, dass es nach wie vor schwierig für Dienstleister ist, die für sie geltenden nationalen Anforderungen in einem anderen Mitgliedstaat zu eruieren und einzuhalten.

4.5.2 Der Ansatz, die Hauptverantwortung für das Verfahren auf die Behörden des Herkunftsmitgliedstaats zu verlagern, steht jedoch nicht im Einklang mit dem geltenden Aufnahmelandprinzip. Die elektronische Dienstleistungskarte sollte nicht die Kontrollen der wirtschaftlichen Tätigkeiten be- oder verhindern, die der Aufnahmemitgliedstaat auf seinem Hoheitsgebiet durchführen muss. Die vorgeschlagene elektronische Dienstleistungskarte darf daher keinerlei Elemente des Herkunftslandprinzips aufweisen. Der EWSA befürwortet jedoch Initiativen zur Stärkung des Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten, unter anderem durch klare Verpflichtungen hinsichtlich angemessener und ordnungsgemäßer Datenaustausch- und Kontrollsysteme.

4.5.3 Es besteht Grund zu der Annahme, dass bestimmte Merkmale der elektronischen Dienstleistungskarte – wie z. B. der Einmaligkeitsgrundsatz für die Übermittlung von Informationen, ihre unbefristete Geltungsdauer, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die auf der elektronischen Dienstleistungskarte enthaltenen Informationen zu nutzen, ohne dass sie die Möglichkeit haben, die Korrektheit der jeweiligen Information zu einem späteren Zeitpunkt zu überprüfen, und die restriktiven Verfahren für ihren Entzug, die unter Umständen eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung erfordern – die Kontrolle der Einhaltung der nationalen Gesetze und die Durchsetzung der Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte erheblich gefährden könnten.

4.5.4 Nach Auffassung des EWSA muss zudem dafür gesorgt werden, dass die geltenden Regeln für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Richtlinie 2014/67/EG durch das IMI-System im Wesen nicht verändert werden; außerdem muss bei der Änderung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, die derzeit von Parlament und Rat geprüft wird, ganz klar der Grundsatz des „gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ festgeschrieben werden, und es müssen die in den Rechtsvorschriften und Tarifverträgen des Aufnahmelandes verankerten Arbeitsbedingungen wie auch die Vorschriften für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die Verbraucher- und Umweltschutzvorschriften eingehalten werden.

4.5.5 Es ist unklar, welche Auswirkungen der Vorschlag für eine europäische elektronische Dienstleistungskarte auf die bereits existierenden, von den nationalen Behörden oder Sozialpartnern initiierten Sozialausweise haben wird und welche Wechselbeziehungen sich mit der vorgeschlagenen Ausweitung des IMI-Systems ergeben würden. Überdies gibt es Belege, einschließlich eines Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofes, dass das gegenwärtige IMI-System einige Mängel aufweist, die behoben werden müssen, etwa wegen des damit einhergehenden Arbeitsaufwands und der teils unklaren Antworten auf die Anfragen.<sup>5</sup> Der EWSA ist daher der Auffassung, dass das IMI-System neu bewertet werden muss und derzeit noch nicht geeignet ist, um eine optimale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Es sollten Verbesserungen am IMI-System vorgenommen werden, um bessere Kontrollen in dem Land zu ermöglichen, in dem die Wirtschaftstätigkeit ausgeübt wird, und die Komplementarität mit den existierenden Systemen zu gewährleisten, wobei die Möglichkeiten des Datenaustauschs in Echtzeit (direkter Zugriff auf Datenbanken) zusätzlich zum manuellen Datenaustausch, wie er gegenwärtig im Rahmen des IMI-Systems möglich ist, zu berücksichtigen sind.

4.5.6 Der EWSA ist besorgt, dass durch die Hintertür das Herkunftslandprinzip eingeführt werden könnte. Mit der elektronischen Dienstleistungskarte würden einige Elemente auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips eingeführt, indem es Dienstleister ausschließlich mit dem Herkunftsmitgliedstaat als zwischengeschalteter Instanz zu tun hätten und der Aufnahmemitgliedstaat die Entscheidungen des Herkunftsmitgliedstaats über die Gültigkeit der Dokumente und die Richtigkeit ihres Inhalts akzeptieren müsste. Dadurch würde die Kontrolle eingeschränkt und folglich der Datenaustausch auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips harmonisiert.

4.5.7 Besonders problematisch erscheint die Tatsache, dass dem Vorschlag zufolge eine Koordinierungsbehörde die nationalen Anforderungen in möglichst kurzer Zeit überprüfen soll.

---

<sup>5</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2016: „Die Dienstleistungsrichtlinie: Hat die Kommission eine wirksame Durchführung sichergestellt?“ S. 25.

Derartige Fristen sollten überdacht werden, da die für die elektronische Dienstleistungskarte zuständige Behörde jeden Fall mit den anderen einschlägigen zuständigen Behörden mit Blick auf unterschiedliche Aspekte der rechtlichen Anforderungen abstimmen muss. Darüber hinaus sollte klarer ausgesagt werden, dass die Richtlinie über Berufsqualifikationen bei allen Aspekten der Anerkennung beruflicher Qualifikationen Vorrang vor der neuen elektronischen Dienstleistungskarte hat.

4.5.8 Da das Verfahren vollelektronisch abläuft und die Aufnahmemitgliedstaaten nur begrenzte Möglichkeiten haben, die dem Herkunftsmitgliedstaat mitgeteilten Informationen anhand der elektronischen Dienstleistungskarte zu verifizieren, wird es einfacher, Briefkastenfirmen zwecks Steuerhinterziehung und Sozialdumping zu gründen. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass das Verfahren noch weiter angepasst werden muss, damit derartige Entwicklungen verhindert werden können.

4.5.8.1 Zudem wird in dem Vorschlag nicht präzisiert, welche Elemente der Herkunftsmitgliedstaat prüfen muss, um zu bestätigen, dass ein Dienstleister in dem Staat rechtmäßig niedergelassen ist. Insbesondere gibt es keinen Verweis auf die in der Richtlinie 2014/67/EU aufgeführten tatsächlichen Umstände, mit deren Hilfe bestimmt wird, ob ein Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat ausübt.

4.5.9 Die Überprüfung von Identitäten und die eingehende Prüfung der Originaldokumente sind von wesentlicher Bedeutung, damit unehrenhafte und kriminelle Unternehmen von vornherein nicht zugelassen werden (eine ähnliche Diskussion führte dazu, dass die SUP-Richtlinie auf Eis gelegt wurde<sup>6</sup>). Daher muss der Aufnahmemitgliedstaat uneingeschränkt für das Verfahren zur Erteilung einer europäischen elektronischen Dienstleistungskarte zuständig sein.

Die Aufnahmemitgliedstaaten müssen darüber entscheiden können, welche Verfahren für die Registrierung von Zweitniederlassungen gelten, einschließlich Fragen der Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Die Einbeziehung der Herkunftsmitgliedstaaten als zwischengeschaltete Instanzen in die Verfahren zur Gründung von Zweigniederlassungen würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats mit sich bringen; sie könnte außerdem eingehende Überprüfungen in dem Land verhindern, in dem Verletzungen z. B. der Arbeitnehmer- oder Verbraucherrechte auftreten.

4.5.10 Zwar heißt es in der vorgeschlagenen Verordnung, dass Vorabnotifizierungssysteme für entsandte Arbeitnehmer nicht in ihren Anwendungsbereich fallen, doch wird mit dem Vorschlag ein harmonisiertes europäisches Meldesystem für entsandte Arbeitnehmer eingeführt, dem sich die Mitgliedstaaten freiwillig anschließen können. Dies würde den Weg für die spätere Einführung eines obligatorischen Systems bereiten, was weder wünschenswert noch mit den Bestimmungen der Richtlinie 2014/67/EU vereinbar ist. Bei den politischen Diskussionen über die Durchführungsrichtlinie 2014/67 wurde klar vereinbart, dass der Aufnahmemitgliedstaat die zuständige nationale Behörde für die Schaffung der Durchsetzungsinstrumente ist (Artikel 9 Richtlinie 2014/67).

---

6 COM(2014) 212 final und [ABI. C 458 vom 19.12.2014, S. 19](#).  
INT/815 – EESC-2017-00729-00-00-AS-TRA (EN) 14/1616

4.5.11 Die Verfahren zur Annullierung der elektronischen Dienstleistungskarte können unter Umständen eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung erfordern. Bis diese vorliegt, haben die Dienstleister verschiedene Möglichkeiten, weiter ihre Dienstleistungen zu erbringen. Dies verhindert wirksame Ex-post-Kontrollen durch den Aufnahmemitgliedstaat und erschwert die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte und der geltenden Rechtsvorschriften. Überdies enthalten die Legislativvorschläge keine abschreckenden Sanktionen, weder für die Mitgliedstaaten noch für das antragstellende Unternehmen, im Falle des Missbrauchs der europäischen elektronischen Dienstleistungskarte.

4.5.12 Nach der Verordnung können natürliche Personen eine elektronische Dienstleistungskarte beantragen. In einigen Branchen besteht die erhebliche Gefahr, dass die Karte missbraucht wird und Scheinselbstständigkeit Vorschub leistet.

4.5.13 Da die Einstufung als Selbstständiger oder abhängig Beschäftigter davon abhängt, wie die betreffende Tätigkeit ausgeübt wird, kann die ausstellende Behörde des Herkunftsmitgliedstaats keine elektronische Dienstleistungskarte ausstellen, nach der die betreffende Person gemäß den Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats als Selbstständiger tätig ist.

4.5.14 In einigen Fällen erfordert der Entzug der elektronischen Dienstleistungskarte für Selbstständige eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung. Dies würde eine rasche Annullierung bei Missbrauch verhindern und es Scheinselbstständigen ermöglichen, ihre Tätigkeit so lange fortzusetzen, bis eine endgültige gerichtliche Entscheidung vorliegt. Dies wäre ein erhebliches rechtliches Schlupfloch, das die Bemühungen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, etwa der europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, behindern würde.

4.5.15 Der EWSA weist darauf hin, dass sich auf EU-Ebene bei einem ähnlichen Verfahren für die Ausstellung der PD-A1-Formulare im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern bereits potenzielle Fallstricke gezeigt haben, da es ausschließlich dem Herkunftsmitgliedstaat obliegt, die Daten über neue ausländische Dienstleister zu validieren, insbesondere im Fall von Scheinbeschäftigung. Dazu wird in der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern festgestellt, dass die Richtigkeit der Informationen in den Entsendebescheinigungen PD A1 unter anderem aufgrund fehlender förmlicher Kontrollen durch die Behörden in den Entsendeländern nicht gewährleistet werden kann.<sup>7</sup>

4.5.16 Mit dem Vorschlag wird ein harmonisiertes Instrument zur Bereitstellung von Informationen über den Versicherungsschutz eingeführt. Da es jedoch mit der elektronischen Dienstleistungskarte verknüpft ist, muss die Information nur einmal bereitgestellt werden, was die Wirksamkeit von Inspektionen und Kontrollen in den Aufnahmemitgliedstaaten potenziell einschränkt.

4.5.16.1 Darüber hinaus werden die Versicherer verpflichtet, die Prämien auf der Grundlage der Bilanz im Herkunftsmitgliedstaat zu berechnen, was einen Eingriff in das Recht und die Zuständigkeit von Versicherungsunternehmen zur Bewertung der Risiken darstellen würde.

---

<sup>7</sup> SWD(2016) 52 final, S. 8.

4.5.17 Die Kommission behält sich eine breite Palette von Durchführungsbefugnissen für die Gestaltung des Inhalts und der technischen Parameter der elektronischen Dienstleistungskarte vor. Eine Harmonisierung in diesem Bereich könnte jedoch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten schmälern, neue ausländische Dienstleister im Hinblick auf die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wirksam zu kontrollieren.

#### 4.6 Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung

4.6.1 Der EWSA betont, dass Unterschiede zwischen ordnungspolitischen Konzepten an sich noch nicht bedeuten, dass Reformbedarf besteht. Viele Regelungen beruhen auf Traditionen und Erfahrungen. Sie sind wichtig für den Verbraucherschutz und müssen beibehalten werden. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit beruht auf der Tatsache, dass unterschiedliche Systeme existieren. Der EWSA verweist darauf, dass nationale Berufssysteme auf langjährigen Traditionen beruhen. Das Forschungsprojekt zeigt eine große Bandbreite in Bezug auf die Vorteile von Deregulierungsmaßnahmen.

4.6.2 Der EWSA begrüßt den neuen Regulierungsindikator, da er einen höheren Analysestandard ermöglicht als der PMR-Indikator der OECD. Einige Details sollten noch einmal geprüft werden (so erscheint etwa die Nennung der kontinuierlichen Weiterbildung als negative Einschränkung nicht angemessen). Der EWSA betont, dass ein diskriminierungsfreies Bild der verschiedenen Reglementierungssysteme nur dann gewonnen werden kann, wenn man nicht nur die Ex-ante-Reglementierung (z. B. Schutz von Titeln, Qualifikationsanforderungen), sondern auch die Ex-post-Reglementierung (z. B. Anforderungen in Bauvorschriften und Planungsgenehmigungen) berücksichtigt. Außerdem sollte ganz deutlich gemacht werden, dass der Indikator der Regulierungsintensität wertfrei zu sehen ist und nichts darüber aussagt, ob die Reglementierungen sinnvoll oder begründet sind.

Brüssel, den 4. Mai 2017

Martin SIECKER

Der Vorsitzende der Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch

---