

Auf dem Prüfstand

Neues Dienstleistungspaket der EU hinterfragt Berufsrecht

Erneut droht den Freien Berufen Ungemach aus Brüssel. Das sogenannte „Dienstleistungspaket“ der Europäischen Kommission soll mehr Wachstum bringen, enthält aber zugleich einen äußerst umstrittenen Richtlinienvorschlag zur Prüfung des Berufsrechts. Kritiker wie der Präsident der Bundeszahnärztekammer, Dr. Peter Engel, warnen bereits davor, nationale berufliche Regulierung unter Generalverdacht zu stellen.

Die EU-Kommission setzt damit ihre auf mehr Wirtschaftswachstum ausgerichtete Binnenmarktpolitik fort. Am 10. Januar legte die Brüsseler Behörde ihr Dienstleistungspaket vor. Das Paket setzt sich aus mehreren Gesetzgebungsvorhaben zusammen, die allesamt darauf abzielen, die Erbringung von Dienstleistungen sowohl auf nationaler als auch auf grenzüberschreitender Ebene zu erleichtern. Das Dienstleistungspaket ist eine der herausgehobenen Prioritäten der amtierenden Juncker-Kommission und wesentlicher Baustein der im Oktober 2015 verabschiedeten EU-Binnenmarktstrategie.

Einführung einer Europäischen Dienstleistungskarte

Wichtigste Initiative des Dienstleistungspakets ist die Einführung einer Europäischen Dienstleistungskarte. Dazu hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag, der die Inhalte der Karte festschreibt, und einen Richtlinienentwurf vorgelegt, der die verwaltungs- und verfahrenstechnische Umsetzung regelt. Mit der Dienstleistungskarte soll die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung spürbar erleichtert werden. Analog zu dem 2013 eingeführten Europäischen Berufsausweis handelt es sich bei der Dienstleistungskarte um ein Online-Zertifikat, das über das Binnenmarktinformationssystem IMI zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht wird. Ziel ist es, ein einfaches elektronisches Anmeldeverfahren zu etablieren. Die Dienstleistungskarte soll lediglich auf freiwilliger Basis, das heißt auf Antrag eines Dienstleisters, in der eigenen Sprache bei der dafür zuständigen Behörde des Herkunftslands beantragt werden.

Die Karte soll alle notwendigen Informationen und Nachweise enthalten, die der Dienstleister braucht, um in dem von ihm gewünschten Bestimmungsland tätig zu werden. Dazu gehören unter anderem Nachweise über die Art der Tätigkeit, die Rechtsform sowie Informationen über bestehende Berufshaftpflichtversicherungen. Die zuständigen Behörden im Bestimmungsland haben die Befugnis, die Ausstellung der Karte zu kontrollieren und können diese im Falle eines Falles auch ablehnen. Allerdings muss dies innerhalb bestimmter Fristen erfolgen. Verstreicht die Frist, soll der Dienstleister nach dem Willen der Kommission seine Tätigkeit im Bestimmungsland automatisch aufnehmen dürfen. Die Karte bleibt für unbestimmte Zeit gültig und kann für beliebig viele Aufträge genutzt werden. Der Anwendungsbereich der Dienstleistungskarte erstreckt sich auf alle Berufe, die in den Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen. Die Gesundheitsberufe sind vorerst davon ausgenommen.

Richtlinienvorschlag für Verhältnismäßigkeitsprüfung

Aus zahnärztlicher Sicht bedeutsamer ist der Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die geplante Richtlinie sieht einen umfassenden Prüfauftrag für die EU-Mitgliedsstaaten vor. Die nationalen Gesetzgeber sollen vor Erlass eines neuen oder der Änderung bestehenden Berufsrechts prüfen, inwiefern die geplante neue berufsrechtliche Regulierung verhältnismäßig ist oder nicht. Erfasst wäre neben Bundes- und Landesrecht auch Satzungsrecht, wie es von den Zahnärztekammern verabschiedet werden kann. Für die Prüfung listet die Europäische Kommission elf Kriterien auf, die von den Mitgliedsstaaten im Einzelnen zu prüfen sind. Dazu gehören die Gefahrgeneignung einer beruflichen Tätigkeit und deren Komplexität sowie die damit verbundenen Ausbildungsanforderungen. Weitere Kriterien sind die Notwendigkeit von Regulierung vor dem Hintergrund bereits bestehender alternativer Regelungen, beispielsweise zur Produkt- und Verbrauchersicherheit. Zusätzlich sollen die Auswirkungen des Zusammenspiels der

Prüfkriterien und die kumulativen Effekte bereits bestehender berufsrechtlicher Vorgaben wie Fortbildungspflichten, Rechtserfordernisse sowie obligatorische Mitgliedschaften in Kammern und Verbänden analysiert werden.

Vom Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie sind alle Berufe erfasst. Offenbar traut die Kommission den Mitgliedsstaaten nur bedingt zu, den Prüfauftrag ordnungsgemäß erfüllen zu können. So sollen unabhängige Kontrollstellen an der Verhältnismäßigkeitsprüfung zwingend mitwirken. Kritiker befürchten, dass durch die Richtlinie ein erheblicher Begründungsmehraufwand sowie Kosten durch zusätzlich erforderliche Gutachten und Studien entstehen könnten.

Reformempfehlungen bei bestimmten regulierten Berufen

Das Dienstleistungspaket besteht darüber hinaus aus Reformempfehlungen für regulierte Berufe. Dabei handelt es sich um unverbindliche Empfehlungen, die die EU-Kommission für die Überarbeitung des geltenden nationalen Berufsrechts bei einzelnen ausgewählten Berufen ausspricht. Im Fokus der Brüsseler Behörde stehen ausschließlich unternehmensbezogene Dienstleistungen und Berufe, die aus Sicht der Kommission ein hohes Wachstums- und Beschäftigungspotenzial haben. Ausdrücklich erfasst sind Architekten, Ingenieure, Rechtsanwälte, Rechnungsprüfer, Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer. Auf diese Weise sollen die Mitgliedsstaaten motiviert werden, existierende Vorschriften des Berufsrechts auf den Prüfstand zu stellen. Mit Blick auf Deutschland wird beispielsweise die Frage aufgeworfen, ob bestimmte juristische Dienstleistungen ohne Qualitätseinbuße nicht auch von Personen erbracht werden können, die keine zwei Staatsexamen abgelegt haben. Ferner regt die EU-Kommission an, die in Deutschland geltenden Vorgaben für Rechts- und Gesellschaftsformen bei Architekten zu überarbeiten.

Richtlinie für ein verbessertes Notifizierungsverfahren

Ein Richtlinienvorschlag zur besseren Durchsetzung der Dienstleistungsrichtlinie rundet das Dienstleistungspaket ab. Nach den bestehenden Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Änderungen nationaler Gesetze, die Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen haben, bei der EU-Kommission zu notifizieren. Dieser Mechanismus soll jetzt

verschärft werden. Die Mitgliedsstaaten sollen bereits alle Gesetzgebungsentwürfe, mit denen neue Anforderungen und Genehmigungsregeln im Dienstleistungsbereich eingeführt werden, an die Brüsseler Behörde melden. Diese soll das Recht erhalten, noch vor Erlass der nationalen Regelungen Vorwarnungen auszusprechen und gegebenenfalls die Verabschiedung der geplanten Maßnahmen gänzlich zu untersagen. Auf diese Weise sollen langwierige Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vermieden werden, die erst nach dem Inkrafttreten nationaler Regelungen aufgenommen werden können. Da die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung auf den Gesundheitssektor findet, wären Regelungen mit zahnärztlichem Bezug von der geplanten Richtlinie ausgenommen.

Unterschiedliche Reaktionen

Die Reaktionen auf das Dienstleistungspaket waren sehr gemischt, wobei der Vorschlag zur Einführung der Dienstleistungskarte eher kritisch aufgenommen wurde. Die binnenmarktpolitischen Sprecher der großen Fraktionen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Volkspartei und der Sozialdemokraten, warnten davor, mit der Dienstleistungskarte das umstrittene Herkunftslandprinzip durch die Hintertür einzuführen und die Kontrollrechte im Bestimmungsland aushebeln zu wollen, was von der Europäischen Kommission umgehend dementiert wurde. Ähnlich äußerten sich die Verbandsvertreter des Handwerks.

Der Präsident der Bundeszahnärztekammer, Dr. Peter Engel, und sein Pendant bei der Bundesärztekammer, Dr. Frank Ulrich Montgomery, kritisierten insbesondere den Richtlinienvorschlag zur Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung von künftigem Berufsrecht massiv. Engel warnte davor, berufliche Regulierung unter den Generalverdacht zu stellen, ein „Wirtschaftsbremser“ zu sein. Dieser Weg sei falsch, so der Präsident der BZÄK. Die Ökonomie dürfe nicht zum entscheidenden Maßstab für nationales Berufsrecht gemacht werden.

Angesichts der vielen kontroversen Detailfragen ist mit einem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens frühestens Anfang kommenden Jahres zu rechnen. Kritische Beobachter gehen sogar von einem deutlich längeren Zeitrahmen aus, der bis zur nächsten Europawahl im Frühjahr 2019 reichen könnte.