



Antrag

der Abgeordneten **Dr. Franz Rieger, Kerstin Schreyer, Alex Dorow, Dr. Martin Huber, Alexander König, Alfred Sauter, Martin Schöffel, Thorsten Schwab, Jürgen Ströbel, Walter Taubeneder, Mechthilde Wittmann CSU,**

Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Dr. Hans Jürgen Fahn, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Günther Felbinger, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Alexander Muthmann, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer und Fraktion (FREIE WÄHLER),

Christine Kamm, Jürgen Mistol BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Subsidiarität

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, BR-Drs. 6/17

Der Landtag wolle beschließen:

Der Landtag stellt fest, dass gegen den 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, BR-Drs. 6/17, Subsidiaritätsbedenken bestehen.

Der Landtag schließt sich damit der Auffassung der Staatsregierung an.

Die Staatsregierung wird aufgefordert, bei den Beratungen des Bundesrats auf die Subsidiaritätsbeden-

ken hinzuweisen. Sie wird ferner aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass diese Bedenken Eingang in den Beschluss des Bundesrats finden.

Begründung:

Die Kommission stützt ihren Vorschlag auf Art. 53 Abs. 1, 62, 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach Art. 53 Abs. 1, 62 AEUV kann die Europäische Union Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme selbständiger Tätigkeiten erlassen. Art. 114 AEUV verleiht der Europäischen Union die Kompetenz, zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen zu erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Es handelt sich um geteilte Kompetenzen (Art. 4 Abs. 2 lit. a), Art. 289 Abs. 1 AEUV).

Fraglich ist schon, ob diese Normen solch weitgehende Eingriffe rechtfertigen, die letztlich zu einer präventiven Vereinbarkeitskontrolle von nationalem Recht mit EU-Recht alleine durch die Kommission führen. Mit Blick auf die Regelungen bzgl. des Vertragsverletzungsverfahrens, die im Ergebnis und auch lediglich inzident eine nachträgliche „Normenkontrolle“ ermöglichen, aber sich auch auf eine solche beschränken, erscheint eine derart weitgehende Auslegung bzw. Nutzung von Kompetenznormen auch aus EU-primärrechtlichen Gründen nicht unproblematisch.

Die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips erfordert gem. Art. 5 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), dass die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Es bestehen erhebliche Zweifel daran, ob das vorgeschlagene Notifizierungssystem inhaltlich verhältnismäßig, insbesondere erforderlich und angemessen ist.

Das primär mit dem Referentenentwurf verbundene Ziel einer effektiven Überprüfung mitgliedstaatlicher Rechtsetzung kann bereits über verschiedene Kontrollmechanismen erreicht werden (EU-Pilot-Verfahren, Vertragsverletzungsverfahren). Der einzige Unterschied zu diesen Verfahren liegt darin, dass das Notifizierungsverfahren vor Erlass einer Norm erfolgt. Für ihre pauschale Behauptung, diese präventive

Kontrolle sei effizienter, liefert die Kommission keine Nachweise. Schon die Erforderlichkeit des Notifizierungssystems ist daher in Zweifel zu ziehen.

Mit dem vorgeschlagenen Notifizierungsverfahren sind Eingriffe in die Souveränität der Mitgliedstaaten, insbesondere ihre nationale Entscheidungsfreiheit, verbunden. Es ist durchaus fraglich, ob noch ein angemessenes Verhältnis zwischen den Vorteilen des Notifizierungsverfahrens und den zu erwartenden Eingriffen besteht.

Ein Eingriff liegt bereits darin, dass die Gesetzgebungsverfahren der Mitgliedstaaten an das Notifizierungssystem angepasst werden sollen bzw. diese scheinbar sogar gehemmt werden sollen. Bislang sieht Art. 15 Abs. 7 Satz 3 der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften sofort verabschieden und in Kraft setzen können. Dadurch, dass eine entsprechende Regelung im Referentenentwurf fehlt, müssen die Mitgliedstaaten nun den Konsultationszeitraum und eventuelle Äußerungen der Kommission sowie anderer Mitgliedstaaten abwarten, bevor sie eine Maßnahme erlassen können.

Insbesondere kann die Kommission den Mitgliedstaaten nun in einem Beschluss „aufgeben“, eine Maßnahme, die ihres Erachtens gegen die DLRL verstößt, nicht zu erlassen oder aufzuheben. Bisher durfte die Kommission nur „Aufforderungen“ aussprechen. Zwar erscheint unklar, ob mit dem geänderten Wortlaut eine Verschärfung verbunden sein soll, aber mit einer Möglichkeit, gegenüber den Mitgliedstaaten bindende Anordnungen zu erlassen, erhält die Kommission Kompetenzen, die weit in die Sphäre des nationalen Gesetzgebers hineinreichen können.

Auch in materieller Hinsicht wird das Mitspracherecht der Kommission verstärkt. Dessen Folgen sind derzeit schwer abzuschätzen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Kommission versuchen wird, die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu minimieren und eigene Ermessenserwägungen an die Stelle des jeweiligen Gesetzgebers zu stellen. So möchte die Kommission über das Notifizierungssystem auch die Angleichung der nationalen Regelungen fördern. Dies lässt befürchten, dass die Kommission versuchen wird, das Notifizierungsverfahren für eine Rechtsgleichung „durch die Hintertür“ zu nutzen – gerade in Bereichen, in denen keine Kompetenz der EU zur Harmonisierung besteht (z.B. Bildung). Zudem besteht die Gefahr, dass die EU, insbesondere der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem Beschluss der Kommission nach Art. 7 Referentenentwurf eine erhebliche inhaltliche Bindungswirkung zugesteht. Unabhängig von der Frage, ob eine Maßnahme DLRL-konform ist, könnte sie vom EuGH bereits deshalb als nicht mit EU-Recht vereinbar bewertet werden, weil sie entgegen eines solchen Beschlusses der Kommission erlassen wurde. Eine solche Rechtsfolge würde das Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten quasi umkehren: Bisher muss die Kom-

mission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens den EuGH anrufen, wenn sie erreichen will, dass eine Maßnahme der Mitgliedstaaten aufgehoben wird. Dabei muss die Kommission nachweisen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Verletzung der DLRL vorliegen. Kann die Kommission aber schlicht einen bindenden Beschluss gegen eine geplante Maßnahme erlassen, muss der Mitgliedstaat diesen Beschluss aus der Welt schaffen, um seine Maßnahme dennoch rechtmäßig erlassen zu können. D.h. der Mitgliedstaat müsste dann gegebenenfalls mit einer Nichtigkeitsklage gegen den Kommissionsbeschluss vorgehen. Dabei besteht das Risiko, dass ihm die Beweislast für die Tatsachen auferlegt wird, auf die er seine rechtliche Bewertung stützt, dass die geplante Maßnahme entgegen des Kommissionsbeschlusses DLRL-konform ist.

Ein Mehrwert für die Mitgliedstaaten, welcher diese Eingriffe aufwiegen würde, ist in dem vorgeschlagenen Notifizierungsverfahren nicht zu erkennen. Die Umsetzung des Referentenentwurfs wird zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Die Annahme der Kommission, dass die damit verbundenen Kosten durch Einsparungen bei Kosten für Vertragsverletzungsverfahren ausgeglichen würden, ist nicht belegt. Ebenso wenig belegt die Kommission ihre Annahme, dass eine Verschärfung des Notifizierungsverfahrens zu mehr Wachstum führt. Zudem gewährt die Durchführung des Notifizierungsverfahrens den Mitgliedstaaten keine Rechtssicherheit, dass ihre notifizierte Maßnahme tatsächlich DLRL-konform ist. Aus dem Entwurf geht nicht hervor, ob die Kommission etwa ihre Klagebefugnis für ein Vertragsverletzungsverfahren verliert, wenn sie innerhalb des Konsultationszeitraums keine Einwände erhebt. Jedenfalls wird die Möglichkeit, einzelner Dienstleister, sich gegenüber nationalen Anforderungen auf eine Verletzung ihrer Dienstleistungsfreiheit zu berufen und die Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit der DLRL anlässlich eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht im Wege eines Vorabverfahrens vom EuGH überprüfen zu lassen, nicht berührt. Ebenso wenig ist der EuGH an eine (positive) Einschätzung der Kommission aus dem Notifizierungsverfahren gebunden.

Vor dem Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie ist daher anderen Maßnahmen der Vorzug zu geben: Die Einhaltung der DLRL kann die Kommission mit den bestehenden Kontrollmechanismen sicherstellen. Deren regelmäßige Anwendung macht einen weiteren Kontrollmechanismus redundant. Als mildere Maßnahme wäre zudem zunächst die Ausweitung des Katalogs notifizierungspflichtiger Vorschriften nach Art. 15 Abs. 7 Satz 1 DLRL bei Beibehaltung des bisherigen Verfahrens im Übrigen vorzuziehen.