



LANDTAG
Rheinland-Pfalz

17/1162

VORLAGE

Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
beim Bund und bei der Europäischen Union | 11056 Berlin

Präsident des Landtages
Rheinland-Pfalz
Hendrik Hering
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

An die
Mitglieder des Ausschusses für
Europafragen und Eine Welt
Unterrichtung nach Art. 89 b LV
i.V.m. der hierzu geschlossenen
Vereinbarung
Behandlung gem. § 65 Vorl. GOLT

BEVOLLMÄCHTIGTE DES
LANDES BEIM BUND UND
FÜR EUROPA, FÜR
MEDIEN UND DIGITALES

In den Ministergärten 6
10117 Berlin
Telefon 030 72629-1100
Telefax 030 72629-1200
poststelle@lv.rlp.de
www.landesvertretung.rlp.de

Berlin, 7. März 2017

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß Ziffer III.5.c. der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gem. Art. 89b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ möchte ich Sie darüber unterrichten, dass in der 954. Sitzung am 10. März 2017 eine Befassung des Bundesrates mit der Prüfung von drei EU-Vorlagen im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems erfolgt.

Es handelt sich um folgende Vorlagen, die dem Landtag entsprechend der bestehenden Absprachen bereits zugeleitet worden sind:

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-Informationen-systems

Drucksache 6/17

1/2

Dienstsitz Mainz
Büro der Bevollmächtigten
Peter-Altmeier-Allee 1 | 55131 Mainz
Zeughaus, Raum 4.13 und 4.14
Telefon 06131 16-4101 Telefax 16-4107
buero-mainz@lv.rlp.de

Dienstsitz Brüssel:
Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
beim Bund und bei der Europäischen Union
60, Avenue de Tervueren | 1040 Bruxelles | BELGIEN
Telefon +32.2.736.97.29 Telefax +32.2.790.13.33
vertretungbruessel@lv.rlp.de

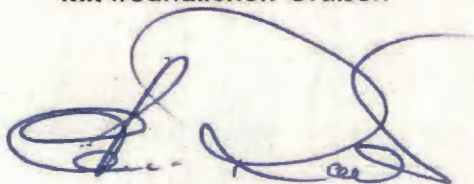
**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer
Berufsreglementierungen
Drucksache 45/17**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des
Rates zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die
Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Neufassung)
Drucksache 37/17**

Die Ausschüsse des Bundesrates empfehlen die Erhebung von Subsidiaritätsrügen.
Die Landesregierung beabsichtigt, die Rügeanträge zu den Drucksachen 6/17 und
45/17 im Plenum am 10. November 2013 zu unterstützen und die Subsidiaritätsrüge zur
Drucksache 37/17 abzulehnen.

Eine Information über den Verfahrensstand und die Position der Landesregierung ist
der in 45facher Ausfertigung beigefügten Anlage zu entnehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Heike Raab

Anlage: Subsidiaritätsrügen durch den Bundesrat betreffend:

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-Informationssystem

Drucksache 6/17

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen

Drucksache 45/17

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Neufassung)

Drucksache 37/17

I. Verfahrensstand

Der Bundesrat wird in seiner 954. Sitzung am 10.03.2017 im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems über die Erhebung von Subsidiaritätsrügen zu den oben genannten Kommissionsvorschlägen befinden. Ihm liegen entsprechende, aus fristgründen vorgezogene Anträge aus den Ausschussberatungen vor, während ansonsten die inhaltlichen Beratungen der genannten Vorhaben vertagt wurden.

Die Landesregierung erachtet die Erhebung von Subsidiaritätsrügen im Fall der Notifizierungs-RL (Drs. 6/17) und der RL über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (Drs.45/17) für angezeigt und beabsichtigt daher den entsprechenden Anträgen in der Plenarsitzung am 10. März zuzustimmen.

In dem Verordnungsvorschlag zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Drs. 37/17) sieht die Landesregierung dagegen keine Subsidiaritätsverletzung und beabsichtigt deshalb die Subsidiaritätsrüge nicht zu unterstützen.

II. Zu den Vorlagen des Bundesrates im Einzelnen

a. Inhalt der Richtlinienvorschläge

Der RL-Vorschlag über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen (Drs. 6/17) und der RL-Vorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (Drs. 45/17) sind Bestandteile des von der Kommission im Rahmen ihrer Binnenmarktstrategie vorgelegten Dienstleistungspakets.

Mit dem **Vorschlag der Kommission zum Notifizierungsverfahren (Drs. 6/17) soll das in der Dienstleistungsrichtlinie angelegte Verfahren zur Notifizierung für Genehmigungsregelungen und Anforderungen effektiver gestaltet werden.** Denn gemäß Artikel 15 und 16 der Richtlinie 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie) dürfen die Mitgliedstaaten der EU nationale Vorschriften erlassen, mit denen die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt werden, sofern diese Vorschriften dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Um sicherzustellen, dass diese Bedingungen eingehalten werden, sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 Absatz 7 der Dienstleistungsrichtlinie verpflichtet, der Kommission alle neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitzuteilen, die entsprechende Anforderungen vorsehen. Die Kommission prüft die vorgeschlagenen Regeln binnen drei Monaten, in denen der betroffene Mitgliedstaat die Regelung allerdings bereits beschließen kann. Kommt die Kommission zum Schluss, dass eine Unvereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie besteht, tritt sie mit dem Mitgliedstaat in einen strukturierten Dialog ein, um eine entsprechende Änderung zu erreichen. Scheitert dies, so leitet die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein.

Laut Aussage der Kommission ist eine zunehmende Zahl der notifizierten Vorschriften nicht mit Artikel 15 beziehungsweise 16 der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar. Auch stellt sie fest, dass einige Vorschriften überhaupt nicht notifiziert wurden. Deshalb soll durch den nun vorgelegten Richtlinienvorschlag das in Artikel 15 Absatz 7 der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Notifizierungs- und Kontrollverfahren modifiziert werden. Statt wie bisher beschließen zu können, sollen die Mitgliedstaaten geplante Regelungen erst nach entsprechender Genehmigung durch die Kommission annehmen dürfen. Abweichend vom bisherigen Verfahren sieht der Vorschlag ferner vor, dass die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat ohne vorherige Anrufung des EuGH verbindlich auffordern kann, die geplante Regelung nicht zu erlassen beziehungsweise aufzuheben.

Der **Richtlinienvorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (Drs. 45/17)** zielt auf die **Einführung einer Ex-ante-Prüfung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der nationalen Regulierung von reglementierten Berufen** ab. Im Ergebnis der Analyse und der Begründung zur Notwendigkeit einer Reglementierungsmaßnahme sollen unverhältnismäßige Qualifikationsanforderungen und andere Regulierungen, die das Funktionieren des Binnenmarkts und Grundfreiheiten wie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen, vermieden werden.

Dabei soll der bisher uneinheitlichen Prüfung der Regulierungen seitens der Mitgliedstaaten ein harmonisierter unionsweiter Prüfmechanismus entgegengesetzt werden, der eine Bewertung der nationalen Reglementierungen vor Erlass oder Änderung durch die Mitgliedstaaten erfordert. Hierfür sollen im vorliegenden Vorschlag Kriterien festgelegt werden, die die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, wenn diese Verhältnismäßigkeitsbewertungen der unter die Berufsqualifikationsrichtlinie fallenden nationalen Rechtsvorschriften vornehmen.

Die Prüfung soll bei der Neueinführung oder Änderung der Anforderungen für den Zugang zu reglementierten Berufen oder ihrer Ausübung zum Tragen kommen. Dabei soll die Rechtsprechung des EuGH zur Verhältnismäßigkeit der Anforderungen für den Zugang zu oder die Ausübung von reglementierten Berufen in die Bewertung mit einbezogen werden. Es soll den Mitgliedstaaten freigestellt werden, über Inhalt und Art der Regulierung zu entscheiden; Voraussetzung hierfür soll allerdings die Zugrundelegung einer evidenzbasierten, transparenten und objektiven Prüfung sein.

So sollen bei der Durchführung einer Ex-ante-Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Mitgliedstaaten qualitative und möglichst auch quantitative Belege vorgebracht werden. Hierzu hält der Kommissionsvorschlag fest, dass die Beweislast für die Verhältnismäßigkeit und die Rechtfertigung bei den Mitgliedstaaten liege. Als Rechtfertigungsgrundlage können Ziele des Allgemeininteresses wie zum Beispiel Gründe der öffentlichen Ordnung sowie Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher herangezogen werden.

Die Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Reglementierungen berücksichtigen sollen, umfassen beispielsweise die Eignung der Vorschrift hinsichtlich ihrer Angemessenheit bei der Erreichung des angestrebten Ziels, den Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Tätigkeiten sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme.

Darüber hinaus sollen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, vor der Einführung neuer Maßnahmen betroffene Akteure wie Bürgerinnen und Bürger, Dienstleistungsempfänger oder Verbände zu unterrichten, um ihnen das Vorbringen einer Stellungnahme zu ermöglichen. Ferner wird ein Meinungsaustausch zwischen den

zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten zum Beispiel zu Erfahrungen bei der Reformierung von Berufen vorgeschlagen.

b. Diskussion in den Ausschüssen des Bundesrates

In den bisherigen Beratungen zur **Notifizierungs-RL** haben sich der federführende Europa-, der Innen-, der Rechts- und der Wirtschaftsausschuss bei der Notifizierungs-RL u. a. aus folgenden Gründen für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge ausgesprochen:

Vor allem die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Änderungen des bestehenden Notifizierungsverfahrens werden unter Subsidiaritätsgesichtspunkten kritisch gesehen, da sie zu einer präventiven Vereinbarkeitskontrolle von nationalem Recht mit EU-Recht allein durch die Kommission führen würde, was ein erheblicher Eingriff in nationale Hoheitsrechte und im Hinblick die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip höchst bedenklich wäre.

Angesichts des weiten Anwendungsbereichs der vorgeschlagenen Richtlinie werde künftig jede parlamentarische Tätigkeit, die einen Bezug zu Dienstleistungen aufweist, einem Genehmigungsvorbehalt der Kommission unterliegen. Dies bedeute, dass mit dem Richtlinienvorschlag demokratisch legitimierte Parlamente unter die Kontrolle der Kommission - eines Exekutivorgans - gestellt werden sollen. Die Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten im Dienstleistungsbereich wäre ausgehöhlt.

Mit der Zuweisung der Entscheidung über die Vereinbarkeit eines Maßnahmenentwurfs mit der Dienstleistungsrichtlinie an die Kommission sei darüber hinaus ein wesensverändernder Eingriff in das vertraglich geordnete Verhältnis der europäischen Institutionen untereinander verbunden. Der AEUV enthalte ausdifferenzierte Regelungen zum Vertragsverletzungsverfahren, die im Ergebnis und auch lediglich inzident eine verbindliche nachträgliche "Normkontrolle" durch den EuGH ermöglichen. Dabei könne die Kommission gemäß Artikel 258 AEUV gegen einen Mitgliedstaat, wenn dieser ihrer Auffassung nach gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, in dem letztlich der EuGH über die Einhaltung von EU-Recht entscheidet. Für grundlegende Änderungen dieses Verhältnisses, wie der Richtlinienvorschlag sie vorsieht, sei eine Vertragsänderung erforderlich.

Darüber hinaus stehe der Vorschlag auch nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach Artikel 5 Absatz 4 EUV dürfen Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Sie müssen insbesondere erforderlich und angemessen sein.

Ziel des Richtlinienvorschlags sei eine effektivere Überprüfung der mitgliedstaatlichen Rechtsetzung im Bereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie und deren bessere Durchsetzung. Es existieren jedoch bereits Verfahren zur verbindlichen Überprüfung nationaler Rechtsetzung auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (Vertragsverletzungsverfahren). Warum hier Handlungsbedarf besteht, werde von der Kommission nicht nachvollziehbar begründet. Auch lege die Kommission nicht hinreichend dar, weshalb das bestehende Notifizierungsregime verschärft werden muss. Belastbare Belege für die von der Kommission behauptete Ineffizienz des bestehenden Notifizierungsverfahrens fehlten.

Heterogener ist die Einschätzung beim RL-Vorschlag über eine **Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**. Während sie im Europa- und im Rechtsausschuss keine Mehrheit fand, empfehlen der Wirtschafts- und der Gesundheitsausschuss dem Bundesrat die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge.

Begründet wird die Rüge u. a. damit, dass die vorgesehene Festschreibung EU-weiter Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer, nationaler Berufsregulierungen oder vor Änderung bestehender Regulierungen in Form einer Richtlinie in nationale Hoheitsrechte eingreift.

Außerdem wird die Rechtsgrundlage als nicht ausreichend erachtet. Ziel der gewählten Rechtsgrundlage sei es, die im nationalen Recht bestehenden zulässigen Schranken mit Hilfe der Anerkennung beziehungsweise Koordinierung nationalen Rechts im Interesse der Rechtssicherheit zu überwinden. Eine Kodifizierung der Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen einer Richtlinie bringe jedoch keinen Mehrwert und diene allenfalls einer Vereinheitlichung der Prüfung der Schranken der Grundfreiheiten, führe aber nicht zu deren Überwindung. Die vorgeschlagene verbindliche Regelung sei daher nicht vom Ziel der Rechtsgrundlage gedeckt.

Mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH und Artikel 59 Absatz 3 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen bestehe bereits ein einheitlicher EU-Rechtsrahmen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit nationaler Berufsreglementierungen. Die Einhaltung dieser Rechtsprechung könne auch auf nationaler Ebene ausreichend gewährleistet werden.

Schließlich wird bezweifelt, dass die Festschreibung EU-weiter Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer, nationaler Berufsregulierungen oder vor Änderung bestehender Regulierungen und die dabei vorgeschriebene Methodik inhaltlich verhältnismäßig, insbesondere erforderlich und angemessen sind.

Der vorliegende Richtlinienvorschlag gehe mit seinen äußerst detaillierten Prüfungs-

vorgaben deutlich über die ständige Rechtsprechung des EuGH hinaus. Nach Artikel 6 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags sind bei der Verhältnismäßigkeit nicht weniger als elf Kriterien zu prüfen. Bei einem dieser Kriterien, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe k des Richtlinienvorschlags zur kumulativen Wirkung von Einschränkungen sowohl auf den Zugang zu einem Beruf als auch auf dessen Ausübung, ist dann wiederum gemäß Artikel 6 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags die kumulative Wirkung von zehn Anforderungen zu prüfen. Die Festlegung weitergehender Anforderungen an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch eine Richtlinie sei weder erforderlich noch angemessen und nicht mit dem Ziel der Richtlinie vereinbar, den nationalen Behörden die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erleichtern. Die Annahme der Kommission, dass sich durch einen solch umfangreichen Prüfungsrahmen die Zahl der Rechtsstreitigkeiten wegen Verstößen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit reduzieren werde, sei nicht schlüssig. Mit der steigenden Anzahl von Prüfkriterien wachse auch die Gefahr von Abwägungsfehlern, die wiederum zu einer höheren Anzahl von Rechtsstreitigkeiten führen können. Hier stünden die durch den großen Prüfungsrahmen verursachten Nachteile außer Verhältnis zu den mit der Richtlinie angestrebten Zielen.

III. Position der Landesregierung und Verlauf des Verfahrens

Die Landesregierung teilt weitgehend die o. a. Argumente, die im bisherigen Beratungsverfahren vorgebracht wurden und sich in den beiden Beschlussempfehlungen für den Bundesrat niedergeschlagen haben. Für die Subsidiaritätsrügen sprechen aus Sicht der Landesregierung maßgeblich folgende Erwägungen:

Die Notifizierungsrichtlinie greift mit der Hemmung der nationalen Gesetzgebungsverfahren, der Auferlegung erheblicher Nachweispflichten und der Einführung eines Genehmigungsvorbehalts der Kommission für nationale Regelungen erheblich in die Souveränität der Mitgliedstaaten ein.

Beim RL-Vorschlag über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen sind es v. a. die berechtigten, auch von vielen anderen Mitgliedstaaten geteilten Bedenken im Hinblick auf die Regelungstiefe des Vorschlags. Durch die Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für alle Berufsreglementierungen werden auch bestehende Regelungen vom Verfahren erfasst: Bei jeder notwendigen Anpassung eines Berufsbildes, bei dem momentan eine Berufsreglementierung besteht, müssen elf Prüfkriterien aus Art. 6 Abs. 2 sowie weitere zehn Prüfkriterien aus Art. 6. Abs. 4 des Richtlinienentwurfes angewandt und einer kompletten Überprüfung unterzogen werden. Damit geht der vorliegende Richtlinienvorschlag deutlich über die ständige Rechtsprechung des EuGH hinaus.

Insgesamt gilt es den Handlungs- und Beurteilungsspielraum zu wahren, den der EuGH den Mitgliedstaaten bei der Festlegung des Schutzniveaus und Ausgestaltung nationaler Verfahren zugesteht – insbesondere in diesem für die Mitgliedstaaten besonders sensiblen Bereich, in dem traditionell innenpolitische Interessen von großer Bedeutung sind. Das zeigt auch die weitgehend übereinstimmende Kritik zahlreicher Verbände von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite an dem von der EU-Kommission im Rahmen ihrer Binnenmarktstrategie vorgelegten Dienstleistungspaket. Außerdem ist sicher zu stellen, dass Gesetzgebungsverfahren nicht mit schwer zu erfüllenden Verfahrensanforderungen überfrachtet werden.

Die Landesregierung hält die Erhebung der beiden Subsidiaritätsrügen für angezeigt und beabsichtigt, sie im Bundesratsplenum zu unterstützen. Ein etwaiger dominierender europäischer Mehrwert, um dessentwillen die Subsidiaritätsbedenken zurück zu stellen wären, ist vorliegend nicht ersichtlich. Aus diesen Gründen und um der Kommission ein deutliches Signal gegen überzogene Anforderungen und vermeidbare Eingriffe in mitgliedsstaatliche Interessensbereiche zu setzen, hält es die Landesregierung v. a. auch politisch für erforderlich, - trotz einer grundsätzlich zurückhaltenden Herangehensweise im Zusammenhang mit dem Frühwarnsystem - vom „scharfen Schwert“ der Subsidiaritätsrüge Gebrauch zu machen.