

Dr.in Doris Schnitzer, LL.M.
DW: 20313

Zahl: PrsE-10404-1//18

Bregenz, am 19.08.2016

Betreff: Mitteilung "Umsetzung der Binnenmarktagenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Innovation" und Mitteilung "Europäische Normen für das 21. Jahrhundert"

AKTENVERMERK

Teil des Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission für 2016 ist der Follow-up zur Binnenmarktstrategie (Nr. 9 von Anhang I). Dieser soll laut Beschluss des Europaausschusses des Landtags vom 20.01.2016 – soweit landesrechtlich relevant – auf die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips geprüft werden.

Im Juni 2016 hat die Europäische Kommission im Rahmen des Follow-up zur Binnenmarktstrategie die Mitteilungen „Umsetzung der Binnenmarktagenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Beschäftigung“, KOM(2016) 361 und „Europäische Normen für das 21. Jahrhundert“, KOM(2016) 358 vorgelegt.

1. Mitteilung „Umsetzung der Binnenmarktagenda“

In der Mitteilung „Umsetzung der Binnenmarktagenda“ stellt die Kommission dar, mit welchen bereits vorgelegten und geplanten Initiativen der Binnenmarkt weiter vertieft werden soll. Zum einen betrifft dies den Bereich der Kapitalmarktunion, zum anderen die Umsetzung des digitalen Binnenmarkts. Der digitale Binnenmarkt bildet einen eigenen Schwerpunkt des Kommissionsarbeitsprogramms 2016 (Nr. 6 von Anhang I). Die Kapitalmarktunion bzw. die dort vorgeschlagenen Maßnahmen sind von keiner expliziten landesrechtlichen Relevanz. Diese beiden Bereiche wurden daher bei der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgespart und lediglich der dritte Bereich, die Binnenmarktstrategie im engeren Sinn bzw. die zu dieser laut Anhang 2 der Mitteilung geplanten Initiativen, im Hinblick auf Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsbedenken beurteilt.

Die Kommission plant eine Legislativmaßnahme zu Umschuldung von Unternehmen und Insolvenz (Mitteilung S. 6 und Anhang 2). Sie hat allerdings nicht schlüssig dargelegt, inwieweit Unternehmensinsolvenzen per se transnationale Aspekte aufweisen bzw. die derzeitigen mitgliedstaatlichen Insolvenzvorschriften den EU-rechtlichen Anforderungen nicht genügen bzw. die Interessen anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Weiters spricht sich die Europäische Kommission für die Einführung eines Dienstleistungspasses aus und begründet dies damit, dass dies zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen führt (Mitteilung S. 9 und Anhang 2). Dieser Pass soll für Anbieter grenzüberschreitender Dienstleistungen von den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats ausgestellt werden und gewährleisten, dass im Herkunftsmitgliedstaat bereits eingereichte Dokumente nicht erneut angefordert werden müssen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Einführung eines Dienstleistungspasses einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand darstellt und vor diesem Hintergrund einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden sollte.

Zum Vorschlag der Europäischen Kommission, das nach der Richtlinie 2015/1535/EU bestehende Notifikationsverfahren für regulatorische Maßnahmen von Waren auch für Dienstleistungen auszubauen (Mitteilung S. 11 und Anhang 2), wird auf die erheblichen Auswirkungen dieser geplanten Einführung hingewiesen. Insbesondere würde dies die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten insofern beschränken, als fixe Stillhaltefristen für nationale Vorschriften gelten würden und nicht vorab notifizierte Rechtsvorschriften automatisch unwirksam würden. Eine derartige Umgestaltung des Notifikationserfahrens hätte auch eine massive Erhöhung des Verwaltungsaufwands für Mitgliedstaaten, eine deutliche Verzögerung des nationalen Rechtsetzungsprozesses sowie die Gefahr einer Rechtsunsicherheit durch die im Raum stehende Unwirksamkeit nationaler, regionaler und lokaler Rechtsnormen zur Folge. Die Kommission begründet die Notwendigkeit dieser Maßnahmen lediglich damit, dass im Bereich der Normierung von Dienstleistungen die Transparenz erhöht werden muss. Sie stellt aber nicht dar, wieso die derzeit im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG vorgesehene Mitteilungspflicht nicht ausreicht bzw. welche, aus unterschiedlichen nationalen Dienstleistungsregelungen resultierende Binnenmarkthindernisse ungeachtet dieser Mitteilungspflicht aufgetreten sind. Vor diesem Hintergrund wird die Initiative der Anwendung des Notifikationsverfahrens entsprechend der Richtlinie 2015/1535/EU auch für den Dienstleistungsbereich aus Subsidiaritätssicht kritisch gesehen.

Laut Anhang 2 bereitet die Kommission ein Analyseraster für die Mitgliedstaaten vor, mit dem die bestehenden Vorschriften zur Berufsreglementierung geprüft oder zusätzliche vorgeschlagen werden sollen. Ebenso soll Informationsmaterial zum Reformbedarf der Mitgliedstaaten im Bereich der reglementierten Berufe erstellt werden. Dazu wird angemerkt, dass EU-Regelungen zur gegenseitigen Berufsanerkennung (vgl. Richtlinie 2005/36/EG idgF) bestehen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen scheinen nicht regulativer Art zu sein. Ungeachtet dessen wird darauf hingewiesen, dass darüber hinausgehende Berufsreglementierungen bzw. eine Einschränkung der Freiheit der Mitgliedstaaten, bestimmte Berufe zu reglementieren, kritisch gesehen werden.

2. Mitteilung „Europäische Normen für das 21. Jahrhundert“

In der Mitteilung „Europäische Normen für das 21. Jahrhundert“ spricht sich die Europäische Kommission dafür aus, das Potenzial von IKT- und Dienstleistungsnormen stärker auszuschöpfen, die zentrale Prioritäten des europäischen Normungssystems werden sollen.

In einer Dienstleistungsnorm ist dargelegt, welchen Anforderungen eine Dienstleistung entsprechen muss, um ihrem Zweck zu genügen – beispielsweise Definitionen/Indikatoren für die Qualität, der Umfang der Leistung oder der Zeitpunkt der Leistungserbringung. Als Beispiele nennt die Kommission u.a. Normen zu Anforderungen an Touristeninformationsdienste, Normen für die Bearbeitung von Kundenbeschwerden bei Postdiensten oder Normen zu Anforderungen an Verfahren für die Gebäudeverwaltung. Auch Hersteller verbinden ihre Produkte in steigendem Maße mit Dienstleistungen, was häufig als Servitization bezeichnet wird.

Grundlage für den Normierungsprozess bildet die Verordnung Nr. 1025/2012, in dieser wird die Zusammenarbeit zwischen europäischen Normungsorganisationen, nationalen Normungsorganisationen, den Mitgliedstaaten und der Kommission für die Erarbeitung von europäischen Normen und Dokumenten der europäischen Normung geregelt. Demnach werden drei Einrichtungen – Cen (European Committee for Standardisation), Cenelec (European Committee for Electrotechnical Standardization) und ETSI (European Telecommunications Standardization Institute) – als europäische Normungsgremien anerkannt. Cen befasst sich u. a. mit Dienstleistungen. Europäische Normen beruhen grundsätzlich auf Freiwilligkeit und werden von den Normungsgremien verabschiedet. Sie ersetzen einander widersprechende Normen in den EU-Mitgliedstaaten. Bei den sog. harmonisierten europäischen Normen handelt es sich um eine Sonderform der Normen, da sie gemäß den Aufträgen der Kommission entwickelt werden.

Auf Grundlage dieser Verfahren will die Kommission die Entwicklung von Dienstleistungsnormen weitertreiben, wie dies im begleitenden Dokument „Tapping the potential of European service standards“ dargelegt ist. In diesem Dokument zeigt die Kommission die Gründe auf, die für eine Vereinheitlichung von Dienstleistungsstandards auf europäischer Ebene sprechen. Dies trägt laut Kommission zur Erhöhung der Qualität und Sicherheit von Dienstleistungen und zu besserer Transparenz bei. Gleichzeitig weist sie auf den Mehraufwand bzw. die Mehrkosten von Rezertifizierungen im Ausland hin. Nationale, nicht vereinheitlichte Standards erschweren nach Ansicht der Kommission den Marktzugang im Ausland. Durch die systematische Erfassung von nationalen Dienstleistungsstandards will die Kommission prüfen, wo sektorale oder horizontale Dienstleistungsstandards auf europäischer Ebene notwendig sind und wie insbesondere die Standards für grenzüberschreitende Dienstleistungen vereinheitlicht und effizienter gestaltet werden können.

Zu den Vorschlägen der Kommission ist festzuhalten, dass sich diese sehr offen für die Einführung von europäischen Normen für Dienstleistungen ausspricht. Dies ungeachtet des Umstandes, dass mit der Dienstleistungsrichtlinie (vgl. Richtlinie 2006/123/EG), der Berufsanerkennungsrichtlinie und dem durch den EuGH entwickelten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bereits klare EU-Regelungen bzw. Vorgaben zur Erleichterung grenzüberschreitender Dienstleistungen vorliegen.

Nach Ansicht der Kommission erschwert rein die Existenz nationaler Standards den Marktzugang ausländischer Dienstleister und rechtfertigt damit die Harmonisierungsbestrebungen.

Die Kommission stellt allerdings neben den Vorteilen der Einführung von EU-weiten Dienstleistungsstandards nicht die dadurch entstehenden Nachteile für die Mitgliedstaaten dar. Der Plan zur Einführung von europäischen Normen auch für Dienstleistungen steht zum einen im Gegensatz zum grundsätzlichen Ziel der Deregulierung. Zum anderen führt die Kommission nicht im Detail bzw. ausreichend aus, inwiefern die o.a. existierenden EU-Maßnahmen nicht genügen, um den Zielen des Binnenmarkts gerecht zu werden.

Auch wird darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung von einer Freiwilligkeit der Anwendung des Normensystems für Dienstleistungen spricht und dies jedenfalls eine Voraussetzung für eine mögliche Anwendung dieses Systems bleiben muss.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend festzustellen ist, dass es sich bei den vorgelegten Initiativen um Mitteilungen handelt. Diese können im Hinblick auf die dort vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich einer ersten Einschätzung im Hinblick auf die Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unterzogen werden.

Was diese erste Einschätzung betrifft, ist festzuhalten, dass bei den geprüften Mitteilungen keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips festgestellt wurde. Allerdings werden

- die Legislativmaßnahme zu Umschuldung von Unternehmen und Insolvenz,
- der Ausbau des nach der Richtlinie 2015/1535/EU bestehenden Notifikationssystems für Produkte auch für Dienstleistungen und
- das Normungsprogramm für Dienstleistungen

insoweit kritisch beurteilt, als die Notwendigkeit von zusätzlichen, über die bisherigen EU-Regelungen hinausgehenden Reglementierungen auf EU-Ebene von der Kommission nicht klar nachgewiesen werden konnte.

Dr.in Martina Büchel-Germann