

Dr. jur. Frank Lorenz

**Rechtsgutachten  
zur geplanten Einführung  
einer Elektronischen  
Europäischen Dienstleistungskarte (EED)**

Düsseldorf, August 2017

**Ansprechpartner beim Deutschen Gewerkschaftsbund:  
Dr. Ingmar Kumpmann, Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik,  
Henriette-Herz-Platz 2, D-10178 Berlin  
Telefon: +49 30 24060-395, e-mail: [ingmar.kumpmann@dgb.de](mailto:ingmar.kumpmann@dgb.de)**

## A. Ausgangslage

Die Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte (im Folgenden: EED) durch eine Richtlinie „COM(2016) 823 final“ und eine Verordnung „COM(2016) 824 final“ ist eine von insgesamt vier Initiativen, die die Europäische Kommission im Januar 2017 als Dienstleistungspaket veröffentlicht hat. Die EED soll die Dienstleistungsrichtlinie von 12.12.2006 (Richtlinie 2006/123/EG)<sup>1</sup> ergänzen. Dabei führt die Verordnung die EED ein, sieht Werkzeuge hierfür vor und regelt den Versicherungsschutz, während die Richtlinie das Verfahren wie Anspruchsvoraussetzungen, die Zuständigkeiten von Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaat sowie Fragen der Gültigkeit der EED einschließlich ihrer Erteilung und ihres Entzugs regelt. Die Verordnung bedarf im Gegensatz zur Richtlinie keines Umsetzungsaktes der Mitgliedstaaten mehr. Die Richtlinie hingegen muss durch den deutschen Gesetzgeber noch in ein förmliches Gesetz oder eine Verordnung transformiert werden. Nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten bis spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten Zeit, die Regelungen der Richtlinie auf nationaler Ebene umzusetzen. Ab dann gelten sie als reguläres nationales Recht unmittelbar und zwingend. Aber auch vor dem Umsetzungsakt würde die Richtlinie vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an bereits Wirkungen auf nationaler Ebene entfalten; bereits bestehende nationale Rechtsnormen müssen soweit durchführbar dergestalt ausgelegt werden, dass sie möglichst weit der europäischen Richtlinie entsprechen. Die sog. richtlinienkonforme Auslegung ist von Behörden und Gerichten bei allen nationalen Gesetzen, insbesondere bei Umsetzungsregelungen, anzuwenden<sup>2</sup>. Die nationalen Behörden und Gerichte müssen folglich auch bereits bestehende nationale Vorschriften unter Ausschöpfung aller vorhandenen Auslegungsmethoden bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist so auslegen, dass sie mit europäischen Vorschriften vereinbar sind<sup>3</sup>. Damit würde die EED-Richtlinie bereits vor ihrer Umsetzung in deutsches Recht eine Bindungswirkung auf Bewilligungsvorgänge von Arbeiten ausländischen Unternehmen in Deutschland haben. Hinzu kommt, dass für europäische Rechtsakte bis zu einem anderslautenden Ausspruch namentlich des Europäischen Gerichtshofs die Vermutung der Rechtmäßigkeit besteht<sup>4</sup>.

Nach dem Willen der Europäischen Kommission soll der Verwaltungsaufwand für grenzüberschreitende Aktivitäten von Dienstleistern in der EU verringert werden, indem die sogenannte EED vor allem im Bereich von Baudienstleistungen und Unternehmensdienstleistungen wie bei der Tätigkeit von IT-Spezialisten und Ingenieuren das vorherige System von Bescheinigungs-, Prüf- und Übersetzungsverfahren durch ein freiwilliges, volltechnisiertes Verfahren ersetzen soll. Die EED soll nach Auffassung der EU-Kommission zu einer größeren Rechtssicherheit für die Dienstleister führen und diskriminierende Praktiken gegenüber Dienstleistern aus anderen Mitgliedsstaaten (im Folgenden: MS) unterbinden, indem Informationen in mehrsprachigen Standardformularen für alle gleich erreichbar sind.

Die Initiative befasst sich mit zwei Konstellationen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in der EU:

**Erstens** geht es um die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen MS, **zweitens** um die dauerhafte Verlagerung und die Niederlassung in Form von Zweigstellen, Agenturen oder Büros. Je nach Intensität des Einwirkens im Aufnahme-MS soll der Aufnahme-MS unterschiedlich involviert sein. Im Falle einer nur vorübergehenden Verlagerung soll die EED durch das Herkunftsland ausgestellt werden, bei dauerhaften Vorhaben soll hingegen der Aufnahme-MS die Ausstellung der EED vornehmen. In jedem Fall soll der Antrag im Herkunftsstaat des Dienstleisters zu stellen sein. Dazu

---

<sup>1</sup> ABl. L 376/36 vom 27.12.2006.

<sup>2</sup> EuGH 24.6.2010 - C-98/09 (Sorge/Poste Italiane), Slg. 2010, I-5837-5884.

<sup>3</sup> EuGH a.a.O.

<sup>4</sup> EuGH 6.10.2015 - C-362/14 (Safe Harbor), Neue Juristische Wochenschrift 2015, 3151.

sollen sogenannte Koordinierungsstellen in den einzelnen MS errichtet werden. Die EED soll grundsätzlich für unbestimmte Zeit für das gesamte Hoheitsgebiet des Aufnahme-MS gelten. Der Entzug der EED soll nur in bestimmten Einzelfällen ausschließlich durch die ausstellenden Behörden im Herkunfts-MS möglich sein.

## B. Fragestellungen

Im diesem Rechtsgutachten wird insbesondere auf die folgenden Fragen eingegangen:

1. Welche **gewerberechtlichen** Regelungen und Anforderungen und welche Regeln zum **Schutz von Beschäftigten** (Arbeits- und Gesundheitsschutz etc.) und zur **Sozialversicherung** werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?
2. Welche Regelungen und Anforderungen zur **Sicherung der Qualität**, zum **Verbraucherschutz** und zu den **notwendigen Qualifikationen** von Dienstleistungserbringern werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?
3. Welche Regelungen und Anforderungen zum **Umweltschutz** und zu anderen **berechtigten Interessen der Allgemeinheit** werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?
4. Wie werden bisherige Regelungen zur **Entsendung** tangiert?
5. Wie kollidiert die Einführung der Dienstleistungskarte mit dem bisherigen System der „**Einheitlichen Ansprechpartner**“ in den Mitgliedsstaaten der EU?
6. Wie ist die Gefahr einzuschätzen, dass mit der Dienstleistungskarte dem **Herkunftslandprinzip** Vorschub geleistet wird?

## 1. Welche gewerberechtlichen Regelungen und Anforderungen und welche Regeln zum Schutz von Beschäftigten (Arbeits- und Gesundheitsschutz etc.) und zur Sozialversicherung werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?

### a) Gewerberecht

Das Gewerberecht regelt in Deutschland die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen welches Gewerbe führen darf. Die Gewerbeordnung (GewO) bestimmt, welche gewerblichen Tätigkeiten nur anzeigepflichtig (z.B. Estrichleger als zulassungsfreies Handwerk) und welche erlaubnispflichtig sind (z.B. Bewachungstätigkeiten gem. § 34a GewO).

Gemäß Art. 11 Abs. 1. Satz 1 lit. d) der EED-Richtlinie wird innerhalb **einer Woche** nach Antragstellung durch den Erbringer der Dienstleistung von der Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS geprüft, ob die Anforderungen des Herkunfts-MS an die Dienstleistungserbringung erfüllt werden. Bei dieser Koordinierungsbehörde soll es sich um eine zentrale Behörde im jeweiligen MS für dessen gesamtes Hoheitsgebiet handeln, die alle mit der Antragstellung durch den Dienstleister benötigten Kompetenzen bündelt bzw. hierfür auf Kompetenzen anderer Behörden zurückgreift. Die entsprechende Abstimmung mit anderen Behörden muss freilich ebenso innerhalb der Frist erfolgen. Die Ein-Wochen-Frist kann gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 2 der EED-Richtlinie ausgesetzt werden, bis der Antragsteller von der Behörde ggf. eingeforderte weitere Unterlagen vorlegt. Grundsätzlich ist aber bereits diese der Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS zur Verfügung stehende Frist als viel zu knapp zu bewerten. Die Koordinierungsbehörde kann als Gesamtbehörde nicht über die entsprechenden Sachkenntnisse verfügen, um eine solche Prüfung seriös durchführen zu können. Innerhalb einer Woche wird sie realistisch Weise auch keine validen Auskünfte von anderen Behörden, Gewerbeämtern oder Kammern erhalten können.

Nach Art. 12 Abs. 1 der EED-Richtlinie hat die Koordinierungsstelle des Aufnahme-MS dann eine Frist von **zwei Wochen** ab Antragstellung im Herkunfts-MS zur Überprüfung des Antrags, wobei eine unverzügliche Übermittlung der notwendigen Informationen seitens der Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS unterstellt wird. Bemerkenswert ist hier, dass die Frist nicht mit der Vorlage der vollständigen Unterlagen bei der Koordinierungsstelle des Aufnahme-MS beginnt, sondern bereits mit der Antragstellung im Herkunfts-MS. Die Koordinierungsstelle im Aufnahme-MS ist daher darauf angewiesen, dass der Antragsteller vollständige Unterlagen vorlegt bzw. es der Koordinierungsbehörde im Herkunfts-MS innerhalb der Ein-Wochen-Frist gelingt, die notwendigen Unterlagen beizubringen. Möchte die Behörde des Aufnahme-MS der Erteilung der EED durch den Herkunfts-MS aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit usw. widersprechen (vgl. ausführlich unter **B.1. b)**), muss sie innerhalb der zweiwöchigen Frist nachweisen, dass einer der genannten Gründe vorliegt. Liegt innerhalb der Frist von zwei Wochen keine Antwort der Behörde des Aufnahme-MS vor, verlängert sich die Frist gem. Art. 12 Abs. 2 der EED-Richtlinie um weitere zwei Wochen unter gleichzeitiger Versendung eines Warnhinweises durch die elektronische Plattform an die Behörde des Aufnahme-MS, dass bei Überschreitung auch dieser verlängerten Frist fingiert wird, dass keine Einwände gegen die Erteilung der EED bestünden. **Nach Ablauf von vier Wochen** tritt mithin in jedem Fall eine **Genehmigungsfiktion** ein.

Eine Genehmigungsfiktion ist auch im deutschen Verwaltungsrecht, nämlich in § 42a VwVfG, nicht zuletzt in Umsetzung des in Art. 13 Abs. 4 Satz 1 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG beschriebenen Genehmigungsverfahrens, enthalten. Nach § 42a Abs. 2 VwVfG gelten Anträge als genehmigt, wenn nicht innerhalb von **drei Monaten** über sie entschieden worden ist, außer es ist spezialgesetzlich etwas anderes geregelt. Für gewerbliche Tätigkeiten greift diese Genehmigungsfiktion von **drei Monaten** nach Antragstellung gem. § 6a GewO für bestimmte Tätigkeiten, die allerdings zum Teil gem. § 4 GewO grenzüberschreitend aus anderen EU-Mitgliedstaaten ohnehin genehmigungsfrei erbracht werden können. Bislang wird bei der Erteilung von Gewerbe genehmigungen in tatsächlicher Hinsicht von einer Bearbeitungsdauer von durchschnittlich **zwei Monaten** ausgegangen (so die Bundesregierung in BT-Drs. 16/12784, S. 15).

Entscheidend für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ist dabei jedoch § 4 GewO, der bestimmt, dass verschiedene Dienstleistungen von Niederlassungen in anderen EU-/EWR-Staaten aus genehmigungsfrei erbracht werden dürfen. So können Dienstleistungen von Versteigerern (§ 34b GewO), Maklern, Bauträgern und Baubetreuern (§ 34c GewO), der Verkauf u.a. von Computern und Teppichen (§ 38 GewO) sowie Aktivitäten, die der Reisegewerbekarte bedürfen (§ 55 GewO) ohne spezielle Erlaubnis erbracht werden. Ebenfalls entbehrlich sind nach § 4 Abs. 1 S. 2 GewO grundsätzlich die Gewerbeanzeige, die Anzeige im Reisegewerbe nach § 55c GewO sowie die Ankündigung eines Wanderlagers nach § 56a GewO. Wenn es sich jedoch um einen **reglementierten Beruf** handelt, d.h. das Erfordernis eines Sachkunde- oder Unterrichtsnachweises nach deutschem Recht besteht, gilt § 13a GewO. Bei **vollständiger** Angabe der Informationen zu Staatsangehörigkeit, rechtmäßiger Niederlassung zur Ausübung im Herkunftsstaat, Nachweis der Berufsqualifikation oder mindestens einjähriger Tätigkeit in den letzten zehn Jahren und einem Versicherungsnachweis kann danach die Tätigkeit sofort ausgeübt werden, sofern keine Nachprüfung der Berufsqualifikation vorgeschrieben ist. Über den Eingang der Informationen und eine etwaige Nachprüfungspflicht soll die Behörde den Antragsteller innerhalb eines Monats unterrichten. Eine Entscheidung der Behörde hat gem. § 13a Abs. 2 Satz 5 GewO spätestens **zwei Monate** nach Eingang der vollständigen Unterlagen zu ergehen. Diese Frist müsste bei Verabschiedung der EED-Verordnung auf **zwei Wochen** bis maximal vier Wochen verkürzt werden.

## b) Besonderheiten im Handwerk

Handelt es sich um handwerkliche Dienstleistungen, ist die EU/EWR-Handwerk-Verordnung einschlägig, die für zulassungspflichtige Handwerke eine Anzeigepflicht vorsieht.

Eine grenzüberschreitende Erbringung von Handwerksleistungen ohne Niederlassung im Staat der Erbringung ist bei einem Handwerk gem. Anlage A zur Handwerksordnung nach § 8 Abs. 1 EU/EWR-HwV dann möglich, wenn der Erbringer im EU-Herkunftsstaat zur Ausübung vergleichbarer Tätigkeiten niedergelassen ist. Vor dem erstmaligen Tätigwerden ist die Erbringung der Dienstleistung der zuständigen Behörde gem. § 9 Abs. 1 EU/EWR-HwV anzuzeigen. Soweit die Unterlagen vollständig eingereicht worden sind, kann die Tätigkeit nach entsprechender Anzeige **sofort** grenzüberschreitend aufgenommen werden.

Beispielsweise handelt es sich bei einer Tätigkeit als Elektrotechniker um ein zulassungspflichtiges Gewerbe gemäß Anlage A Nr. 25 der Handwerksordnung, das die Meisterprüfung oder eine entsprechende Berufserfahrung voraussetzt. Eine Elektrotechnikerin mit Niederlassung in Polen kann nach den derzeit gültigen Regelungen gelegentlich und vorübergehend in Deutschland Dienstleistungen erbringen, sofern sie die Dienstleistungserbringung gemäß § 9 Abs. 1 HwO i.V.m. § 8 Abs. 1 EU/EWRHwV vorab anzeigt und nach § 7 Abs. 1 EU/EWR-HwV nachweist, dass sie rechtmäßig zur Ausübung des betreffenden Handwerks in Polen niedergelassen ist. Nach Inkrafttreten der EED-Regularien würde die Prüfung der rechtmäßigen Niederlassung in Polen innerhalb einer Woche von der zentralen Koordinierungsbehörde in Polen vorgenommen werden müssen; die zentrale deutsche Koordinierungsbehörde hätte ab Antragstellung in Polen zwei, maximal vier Wochen Zeit, ihrerseits eine Nachprüfung vorzunehmen.

Wenn die Elektrotechnikerin ihre Dienstleistungen von einer Niederlassung in Deutschland aus erbringen möchte, benötigt sie eine Ausnahmegewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle gemäß § 9 Abs. 1 HwO i. V. m. der EU/EWRHwV. Dabei ist der Begriff der Niederlassung unter Rückgriff auf Art. 4 Abs. 5 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG als selbständige gewerbsmäßige Tätigkeit auf unbestimmte Zeit und mittels einer festen Einrichtung definiert. Auch hier kämen die verkürzten Prüf Fristen der EED-Regularien zum Tragen, die bei der Errichtung von Niederlassungen in einem anderen

MS nach Art. 13 Abs. 1 der EED-Richtlinie vier Wochen betragen, die sich maximal um zwei weitere Wochen verlängern können.

Die Möglichkeit der Tätigkeitsaufnahme nach vorheriger Anzeige gilt nicht für Handwerksleistungen in den Ziffern 12 (Schornsteinfeger) und 33 bis 37 (Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädietechniker, Orthopädienschuhmacher und Zahntechniker) der Anlage A zur Handwerksordnung, die eine vorherige Prüfung der Berufsqualifikation vor der jeweiligen Tätigkeitsaufnahme erfordern. In diesem Fall kann die Tätigkeit erst nach Abschluss der Prüfung der Berufsqualifikation aufgenommen werden. Diese Prüfung hat gem. § 10 Abs. 1 EU/EWR-HwV innerhalb von **zwei Monaten** nach Antragstellung zu erfolgen. Danach darf die Tätigkeit nach § 10 Abs. 3 EU/EWR-HwV auch ohne Äußerung der Behörde erbracht werden. Auch diese Frist wäre bei Inkrafttreten der EED-Verordnung auf **zwei Wochen** bzw. maximal vier Wochen unter Androhung der Genehmigungsfiktion zu verkürzen. Weiter sieht § 9 Abs. 4 EU/EWR-HwV vor, dass die Anzeige alle zwölf Monate zu wiederholen ist, außerdem ist eine Änderung erheblicher Umstände mitzuteilen. Auch dies entspricht nicht den Vorgaben der EED-Regelungen. So sieht Art. 7 Abs. 2 der EED-Richtlinie eine von vornherein unbegrenzte Gültigkeit der EED-Karte vor. Bei der Nichtanzeige der Tätigkeit handelt es sich gem. § 11 EU/EWR-HwV derzeit um eine Ordnungswidrigkeit – auch das wäre nicht haltbar.

Sofern es sich um ein zulassungsfreies oder handwerksähnliches Gewerbe der **Anlage B zur Handwerksordnung** handelt, ist eine grenzüberschreitende Betätigung ohne weitere Voraussetzungen möglich. Zulassungsfreie Handwerke sind beispielsweise Fliesenleger und Estrichleger. Beispiele für handwerksähnliche Gewerbe sind das Bautrocknungsgewerbe, Asphaltierer, Bodenleger, Rohr- und Kanalreiniger.

### c) Schutz von Beschäftigtenrechten

Unter Erwägungsgrund (8) der EED-Richtlinie wird ausgeführt, die Richtlinie berühre „*keine Angelegenheiten, Aktivitäten und Bereiche wie solche, die sich aus dem Steuer-, Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht ergeben, einschließlich jegliche gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen in Bezug auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, was Arbeitsschutz und Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung einschließt.*“

Die EED-Richtlinie bezieht sich in ihrem Geltungsbereich (Art. 2 Abs. 2) auf den Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG. In deren Art. 1 Abs. 6 ist eine Bereichsausnahme für das Arbeits- und Sozialrecht beziehungsweise in Art. 1 Abs. 7 eine Bereichsausnahme für das Tarif- und Arbeitskampfrecht enthalten. Diese Bereichsausnahmen stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass der jeweilige MS seine Befugnisse „*unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts*“ ausübt.

Denn gemäß Art. 10 der EED-Richtlinie können sich die MS bei der Prüfung von Anträgen auf eine EED auf „*zwingende Gründe des Allgemeininteresses*“ berufen. Dies gilt jedoch nur für solche Allgemeininteressen, die in der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, insbesondere deren Art. 16, oder anderen EU-Rechtsakten anerkannt sind.

Die Richtlinie 2006/123/EG regelt grundsätzlich die Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt. Dort heißt es in Art. 16 Abs. 3:

„*Der Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, ist nicht daran gehindert, unter Beachtung des Absatzes 1 [Nicht-Diskriminierung, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Anm. d. Verf.] Anforderungen in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen zu stellen, die aus Gründen der **öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit** oder des **Schutzes der Umwelt** gerechtfertigt sind. Dieser Mitgliedstaat ist ferner nicht daran gehindert, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht seine Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen, einschließlich derjenigen in Tarifverträgen, anzuwenden.*“ [Hervorhebung d. Verf.]

Dieser Katalog ist abschließend. Der Schutz von Beschäftigtenrechten muss also unter die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die öffentliche Gesundheit oder den Umweltschutz zu subsumieren oder in Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen einschließlich Tarifverträgen geregelt sein, damit ein MS einen Antrag auf Erteilung einer EED ablehnen kann.

### **aa) Entsendung von Arbeitnehmern:**

Eine Entsendung ist gegeben, wenn ein Beschäftigungsverhältnis im Herkunfts-MS besteht und der Beschäftigte sich auf Weisung seines Arbeitgebers vorübergehend in den Aufnahme-MS begibt, dabei jedoch weiterhin in das Unternehmen des Herkunfts-MS integriert bleibt.

Die Anforderungen an einen nach Deutschland entsendenden Arbeitgeber sind in § 18 (Meldepflicht) und § 19 (Erstellen und Bereitstellen von Dokumenten) AEntG enthalten. Soweit ein für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag oder ein durch Rechtsverordnung nach §§ 7, 7a AEntG für das Arbeitsverhältnis des entsandten Arbeitnehmers verbindlicher Tarifvertrag einschlägig ist, besteht vor Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung oder eines Werkvertrages die Verpflichtung zur Anmeldung mit personenbezogenen Angaben zu den entsandten Beschäftigten bei den deutschen Zollbehörden. Zugleich ist eine Versicherung der Einhaltung der einschlägigen Arbeitsbedingungen beizufügen. Weiter gelten nach § 19 AEntG Erstellungs- und Aufbewahrungspflichten in Bezug auf die geeigneten Dokumente für einen Zeitraum von zwei Jahren ab der erstmaligen Entsendung. Laut der Rechtsprechung des EuGH genügt der vorherige Nachweis, dass der entsandte Beschäftigte im Herkunftsstaat ordnungsgemäß beschäftigt und sozial abgesichert ist<sup>5</sup>. Möchte der Maurermeister A seine angestellte Maurerin B von Österreich nach Bayern schicken, um dort die Innenwände eines Wohnhauses hochzuziehen, muss er dies schriftlich und in deutscher Sprache bei der zuständigen Zollverwaltung anmelden und die entsprechenden Nachweise zur Prüfung bereitstellen.

In welchem Ausmaß sich die EED-Regularien mit der Entsendung von Arbeitnehmern befassen, ist nicht eindeutig, wie sich aus einem Vergleich verschiedener Sprachfassungen ergibt. So ist in der englischsprachigen Fassung der EED-Verordnung von „*secondment of staff*“ an Stelle der üblichen Begrifflichkeit „*posting of workers*“ die Rede. Es kann vermutet werden, dass die Europäische Kommission damit über die Entsendung von Arbeitnehmern hinaus auch die Anerkennung von deren Berufsqualifikation im Regelungsbereich der EED-Dokumente verankert sehen möchte. Das löst den Widerspruch zur zuvor genannten Regelungsausnahme im Arbeitsrecht allerdings nicht auf, sondern verschärft ihn eher.

Art. 6 der EED-Verordnung hebt die Meldepflichten nach dem AEntG nicht auf, sondern ermöglicht den Nachweis der entsprechenden Angaben auf elektronischem Wege über eine mit dem Binnenmarkt-Informationssystem IMI<sup>6</sup> verbundene elektronische Plattform, soweit nicht die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berührt ist oder ein Europäischer Berufsausweis gem. der Richtlinie 2005/36/EWG gilt.

---

<sup>5</sup> EuGH 18.7.2007 – C-490/04 (KOM/D), Slg. 2007, I-6095-6152.

<sup>6</sup> IMI (Internal Market Information System) ist ein IT-gestütztes Netzwerk zum Informationsaustausch zwischen öffentlichen Stellen im Europäischen Wirtschaftsraum, beruhend auf der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), ABl. L 354/132 vom 28.12.2013.

Für weitere Anforderungen an diese Dokumente verweist die EED-Verordnung auf die Durchsetzungs-Richtlinie 2014/67/EU<sup>7</sup>. Allerdings gibt Art. 6 Abs. 4 der EED-Verordnung der EU-Kommission die Befugnis, durch Durchführungsrechtsakte, d.h. ohne Beteiligung parlamentarischer Gremien „technische Vorschriften“ über die Gestaltung der mehrsprachigen Standardformulare zu erlassen.

### **bb) Arbeitnehmerüberlassung:**

Bei der grenzüberschreitenden Überlassung von Leiharbeitskräften besteht nach deutschem Recht eine Meldepflicht des ausländischen Verleihers nach § 17b AÜG, sofern die Lohnuntergrenze infolge einer Rechtsverordnung gem. § 3a AÜG Anwendung findet. In deren Anwendungsbereich sind nach § 17c AÜG außerdem Aufzeichnungen zur täglichen Arbeitszeit sowie zur Einhaltung der Lohnuntergrenze zu erstellen und für einen Zeitraum von zwei Jahren bereitzuhalten. Dies entspricht weitgehend den Vorgaben aus dem AEntG. Laut der Rechtsprechung des EuGH ist es gerechtfertigt, dass diese Dokumente in deutscher Sprache vorzuhalten sind<sup>8</sup>. Diese Option könnte mittels eines Durchführungsaktes der Europäischen Kommission zur EED ohne weitere Beteiligung parlamentarischer Gremien aufgehoben werden. Zur Mitteilung eines Wechsels des Tätigkeitsortes ist der Verleiher schon nach bisheriger Rechtslage nicht verpflichtet<sup>9</sup>.

Auch insoweit greifen die EED-Regelungen nicht in die Meldepflichten als solche ein. Kritischer würde es zwar bei der Erteilung von Erlaubnissen zur Arbeitnehmerüberlassung aussehen. So wird eine unbefristete Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gem. § 2 Abs. 4 AÜG erstmals nach drei aufeinander folgenden Jahren tatsächlicher Verleihtätigkeit erteilt. Auch ist die elektronische Übersendung von Anträgen per E-Mail wegen § 2 Abs. 1 AÜG (gesetzliches Erfordernis der Schriftform) nicht vorgesehen.

Hier ist der insoweit eingeschränkte Anwendungsbereich der EED-Richtlinie und EED-Verordnung zu prüfen. Die EED-Verordnung und die EED-Richtlinie sind jeweils gemäß Art. 2 Abs. 2 nicht „auf die in Artikel 2 Absätze 2 und 3 der Richtlinie 2006/123/EG aufgeführten Tätigkeiten und Bereiche“ anwendbar. Bei der Richtlinie 2006/123/EG handelt es sich um die sog. Dienstleistungsrichtlinie. Art. 2 Abs. 2 lit. e) dieser Dienstleistungsrichtlinie schließt die Anwendung auf „Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen“ aus.

Die Herausnahme von Leiharbeit und der Zulassung von Leiharbeitsagenturen ist aber daher bereits in der Dienstleistungsrichtlinie nicht eindeutig. Denn die Ausnahme erfasst weder die immer häufiger vorkommenden Fälle von Unternehmen, die Leiharbeit anbieten, ohne sich als Leiharbeitsagentur zu definieren, noch alle Formen von Leiharbeit zwischen Unternehmen anderer Branchen, so etwa die konzerninterne Leiharbeit, die auch in Deutschland nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG nicht vom AÜG erfasst wird. Die Genehmigungs- und Prüfungsanforderungen bei Leiharbeitnehmern hätten, anders als bei anderen Erbringungsformen von Dienstleistungen, beim Verleih durch Leiharbeitsfirmen selbst bei einer Einführung der EED weiterhin nach den Vorgaben der Leiharbeitsrichtlinie bzw. dem AÜG zu erfolgen. Ob dies beim Verleih durch sogenannte Mischunternehmen und dem konzerninternen Verleih auch gilt, ist aber höchst fraglich. Es könnte daher zu Ausweichstra-

<sup>7</sup> Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.5.2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), ABl. L 159/11 vom 28.5.2014

<sup>8</sup> EuGH 18.7.2007 – C-490/04 (KOM/D), a.a.O..

<sup>9</sup> EuGH a.a.O.

tegien kommen, indem Unternehmen Geschäftsmodelle entwickeln, bei denen die Leiharbeit nur einen Teil der Geschäftstätigkeit ausmacht, um so den strengeren Anforderungen der Normen zur Leiharbeit zu umgehen und allein die EED-Regularien zur Anwendung kommen zu lassen.

### **cc) Einhaltung des Mindestlohngesetzes:**

Die Meldepflichten (§ 16 MiLoG) sowie die Pflichten zur Erstellung und Bereithaltung von Dokumenten (§ 17 MiLoG) entsprechen den Verpflichtungen, die im AEntG festgehalten sind. Ergänzend soll nach der Mindestlohnmeldeverordnung vom 26.11.2014 (BGBl. I 1825) der ausländische Arbeitgeber seine Meldungen elektronisch über das Internetportal der Zollverwaltung durchführen. Auch die Angaben nach § 16 MiLoG sind der Zollverwaltung vorzulegen.

Die Meldepflichten, insbesondere gegenüber den behördlichen Stellen der Zollverwaltung sind nicht mit den dargelegten Vorgaben der EED vereinbar. Zwar ist Art. 1 der Meldeverordnung zur elektronischen Übermittlung von Meldungen lediglich eine Soll-Vorschrift. Insbesondere die Änderungsmeldung nach § 3 der Meldeverordnung passt nicht in die Systematik der EED-Regelungen. Fraglich ist, inwieweit hier wieder der eingeschränkte Anwendungsbereich der EED-Richtlinie und -Verordnung zu tragen kommt. Gemäß Art. 2 Abs. 1 berührt die Richtlinie bzw. Verordnung nicht die in Artikel 1 Abs. 2 bis 7 der Dienstleistungsrichtlinie aufgeführten Belange. Unter Abs. 6 wird dort aufgeführt:

*„Diese Richtlinie berührt nicht das Arbeitsrecht, d.h. gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von den Mitgliedstaaten gemäß nationalem Recht unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts angewandt werden.“*

Damit sind jedenfalls die materiellen Regelungen erfasst, also die Regelung, dass ein Mindestlohn gezahlt werden muss. Ob auch die Kontrollmechanismen, also die Anzeigepflicht und die hierfür zuständigen Stellen von dieser Bereichsausnahme erfasst sind, ist fraglich und im Zweifel zu verneinen.

Die EED-Verordnung sieht in Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b) vor, dass Angaben zur Dienstleistungstätigkeit und damit zur Branchenzugehörigkeit im Standardformular für einen Antrag auf Erteilung der EED-Karte enthalten sein müssen.

Da die EED-Karte nach Art. 4 Abs. 1 der EED-Richtlinie eine absolute Bindungswirkung entfaltet, ist fraglich, ob die Behörden bei Kontrollen am Arbeitsort eine andere Branchenzuordnung vornehmen können. Dies kann dazu führen, dass bestehende Branchen-Mindestlöhne umgangen werden können. Mit falschen Branchenangaben, die die zentrale Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS nur an Hand der eingereichten Anträge bei Ausstellung der EED nicht eindeutig zurückweisen können, könnten Dienstleistungserbringer branchenspezifische Mindestlöhne zum Beispiel im Baugewerbe und darüber hinaus allgemeinverbindliche tarifvertragliche Regelungen zum Urlaubskassenverfahren in der Bauwirtschaft umgehen. Eine weitere in der Praxis bedeutsame Abgrenzungsnotwendigkeit besteht zwischen Pflegedienstleistungen, die dem AEntG unterliegen, und hiervon nicht erfassten reinen Haushaltsdienstleistungen<sup>10</sup>. Dieses Abgrenzungsproblem besteht bereits derzeit und führt immer wieder zu Streitfällen und gerichtlichem Klärungsbedarf. Die EED könnte dies weiter verschärfen.

---

<sup>10</sup> Der Gesetzgeber sah sich daher zu einer Klarstellung in der Zweiten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche (Zweite Pflegearbeitsbedingungenverordnung – 2. PflegeArbbV) vom 27.11.2014 veranlasst, wonach auch Alltagsbegleiterinnen und -begleiter, Betreuungskräfte von Menschen mit dementiellen Erkrankungen und Assistenzkräfte erfasst werden.

#### d) Sozialversicherung

Die Bereichsausnahme für das Arbeits- und Sozialrecht nach Art. 2 Abs. 3 der EED-Richtlinie in Verbindung mit Art. 1 Abs. 6 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG gilt prinzipiell auch für die sozialversicherungsrechtlichen Fragen. Dennoch wird wie beim Arbeitsrecht durch die Regelungen zur EED auch in das Sozialrecht eingegriffen.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 a) der EED-Verordnung erfasst das Standardformular zur Beantragung eines EED unter anderem die Sozialversicherungsnummer. Art. 6 iii) der EED-Richtlinie bestimmt weiter, dass die Behörden keine Informationen vom Dienstleistungserbringer verlangen können, die bereits in der EED selbst enthalten sind wie z.B. die „Anmeldung bei obligatorischen Sozialversicherungssystemen“. Aufgrund der vorgenannten Regelungen ist es für die Sozialversicherungsträger von großer Bedeutung, dass die zentrale Koordinierungsstelle die von den ausländischen Dienstleistungserbringern erteilten Informationen bei Bedarf zügig und ohne größere bürokratische Hürden an sie weiter geben können.

Nach Art. 4 der EED-Richtlinie haben die MS eine gültige EED als Nachweis für eine Niederlassung im Herkunfts-MS zu akzeptieren. Haben natürliche Personen also eine EED erhalten, die sie als Selbständige ausweist, ist es nur noch schwer möglich ihnen nachzuweisen, dass sie tatsächlich in einem abhängigen Arbeitsverhältnis stehen. Damit verschärft sich das Problem der Scheinselbständigkeit. Gerade bei der Frage, ob jemand selbstständig tätig oder abhängig beschäftigt ist, kommt es auf die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls an. Diese können aber von der zentralen Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS, die nicht mit dem Dienstleister direkt, sondern nur mit der zentralen Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS in Kontakt steht, in der zur Verfügung stehenden Frist von maximal vier Wochen faktisch nicht ermittelt werden.

Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass der Europäische Gerichtshof entschieden hat, dass eine Entsendebescheinigung (sog. A-1-Bescheinigung) in allen MS und vor allen Behörden, selbst in strafrechtlichen Verfahren, als bindend anzusehen ist<sup>11</sup>. Faktisch kommt es dadurch bei der Frage, ob eine selbstständige Tätigkeit oder abhängige Beschäftigung vorliegt, auf die Beurteilung des Herkunfts-MS an. Ein Maurer aus Italien kann von den italienischen Behörden eine Entsendebescheinigung erhalten, die ihn als Selbständigen ausweist. Das deutsche Sozialversicherungsrecht ist damit nicht auf das Rechtsverhältnis zwischen dem Maurer und seinem inländischen Auftraggeber anwendbar, auch wenn es sich um Scheinselbständigkeit handelt. Der Auftraggeber kann damit auch nicht wegen Vorenthaltung und Veruntreuung von Arbeitsentgelt (gegenüber den Sozialversicherungsträgern) nach § 266a StGB angeklagt werden. Die Pflicht zur Anerkennung besteht auch dann, wenn am Inhalt der Bescheinigung berechtigte Zweifel bestehen sollten.

Dadurch, dass die EED bei der Angabe von Niederlassungen die Kriterien der Herkunfts-MS ausreichen lässt, können die Behörden der Aufnahme-MS kaum überprüfen, ob es sich um eine wirkliche Niederlassung handelt oder ob eine Briefkastenfirma eröffnet werden soll. Hiermit wird Steuerhinterziehung und Sozialdumping Vorschub geleistet. Ob eine nach den Grundsätzen der Rechtsprechung des EuGH definierte „wirtschaftliche Einheit“ vorhanden ist („eine organisierte Gesamtheit von Personen und Sachen zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mit eigener Zielsetzung“<sup>12</sup>), ist somit nicht überprüfbar.

---

<sup>11</sup> Sog. absolute Bindungswirkung der Entsendebescheinigung; vgl. EuGH 26.1.2007 – Rs. C-2/05 (Herbosch-Kiere), Slg. 2006, I-1079-1096.

<sup>12</sup> EuGH 11.3.1997 - Rs. C-13/95 (Ayse Süzen), Slg 1997, I-1259-1277.

## 2. Welche Regelungen und Anforderungen zur Sicherung der Qualität, zum Verbraucherschutz und zu den notwendigen Qualifikationen von Dienstleistungserbringern werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?

### a) Sicherung der Qualität und des Verbraucherschutzes

Da der Verbraucherschutz ebenso wenig wie der Beschäftigtenschutz ausdrücklich in Art. 10 der EED-Richtlinie respektive Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG festgeschrieben ist, gilt auch hier, dass eine Berufung auf den Verbraucherschutz lediglich unter den in Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG erwähnten Gründen möglich ist. Hier wird es also maßgeblich darauf ankommen, ob sich etwaige Beschränkungen durch ein schützenswertes Allgemeininteresse rechtfertigen lassen.

Eine aus Verbrauchersicht wesentliche Fragestellung ist, ob der Dienstleistungserbringer über eine hinreichende Berufshaftpflichtversicherung verfügt, die die materiellen und immateriellen Schäden bei einer Fehlleistung des Dienstleisters absichert. Hier sieht Art. 4 Abs. 1 Buchstabe g) i.V.m. Art 5 der EED-Verordnung vor, dass bei entsprechendem Hinweis auf eine Berufshaftpflichtversicherung dem Antrag eine Versicherungsbescheinigung beizufügen ist. Jedoch existieren in den MS unterschiedliche Modelle der Berufshaftung, so dass auch die Versicherungsbedingungen nicht vergleichbar sind. Aus der EED-Verordnung folgt jedoch faktisch eine automatische Anerkennung der Versicherungsbedingungen des Herkunfts-MS für die Tätigkeit im Aufnahme-MS.

Verschärft wird das Problem dadurch, dass die EED-Karte nach Art. 7 der EED-Richtlinie unbegrenzte Gültigkeit besitzt. Soweit Art. 15 der EED-Richtlinie einen Entzug der Dienstleistungskarte vorsieht, ist der Entfall der Berufshaftpflichtversicherung, z.B. wegen nicht gezahlter Prämien, dort nicht vorgesehen. Zwar kann nach Art. 15 Abs. 2 Ziff. iv der EED-Richtlinie die Dienstleistungskarte bei nachträglichen Änderungen entzogen werden, wenn es sich um Bedingungen handelt, deren Einhaltung für die weitere rechtmäßige Erbringung der Dienstleistungen wesentlich ist. Welche Anforderungen wesentlich sind, kann jedoch streitig sein. Außerdem ist der Entzug nur durch die koordinierende Behörde des Herkunfts-MS möglich.

### b) Notwendige Qualifikation

Nach Art. 4 Abs. 1 e) der EED-Verordnung hat der Dienstleistungserbringer bei Stellung des Antrags auf eine EED-Karte im einzureichenden Standardformular auch Anforderungen anzugeben, die er in seinem Herkunfts-MS für die Erbringung der Dienstleistung erfüllen muss, insbesondere Qualifikationen oder Zertifizierungen. Die Behörde des Aufnahme-MS hat wie bereits erwähnt ab Antragstellung im Herkunfts-MS zwei Wochen Zeit, um die gegenüber der Behörde im Herkunfts-MS gemachten Angaben zu überprüfen (siehe unter **B.6.**).

Dies dürfte deshalb problematisch sein, weil die Koordinierungsbehörde im Aufnahme-MS in aller Regel nicht selbst einschätzen kann, ob sich der angegebene Abschluss mit den im Aufnahme-MS geltenden Anforderungen vergleichen lässt. Vielmehr wird sie sich mit der zuständigen Kammer absprechen und beraten müssen.

Hinzu kommt, dass nicht derjenige, der Dienstleistungen in einem anderen MS erbringen möchte, nachweisen muss, dass er die dafür notwendigen Qualifikationen besitzt. Vielmehr ist der Aufnahme-MS in der Verantwortung zu überprüfen und im Zweifel nachzuweisen, inwieweit die geforderten Qualifikationen vorliegen beziehungsweise die vorgelegten Nachweise mit den inländischen Qualifikationen vergleichbar sind. Damit liegt die Beweislast nicht beim Antragsteller, sondern bei den Behörden des Aufnahme-MS.

Hierbei ist zu beachten, dass die EED stets nur für eine bestimmte Tätigkeit, beispielsweise als Haushaltshilfe, beantragt werden soll. Ob diese Tätigkeit oder aber tatsächlich eine andere Tätigkeit ausgeübt wird, die erheblich strengeren Zulassungskriterien unterliegt wie z.B. die Erbringung von Pflegedienstleistungen gem. § 71 Abs. 3 SGB XI, d.h. eine einschlägige Berufsausbildung sowie eine dementsprechende Tätigkeit von zwei Jahren innerhalb der letzten acht Jahre, kann in keiner Weise nachgehalten werden.

Bezüglich des Nachweises der Qualifikationen bestimmt die EED-Verordnung in Art. 9 ausdrücklich, dass von den Behörden einfache Kopien zu akzeptieren sind und keine Legalisierungen, Apostillen oder Zertifizierungen verlangt werden dürfen. Dies stellt eine Bevorzugung gegenüber inländischen Bewilligungsverfahren dar. Hinzu kommt, dass in Art. 9 Abs. 4 der EED-Verordnung der Kommission das Recht vorbehalten ist, selbständig Durchführungsrechtsakte zu technischen Vorschriften zu erlassen. Damit hat sie die Möglichkeit ohne weitere Kontrollinstanzen Recht zu setzen.

Gemäß Art. 7 Abs. 1 Uabs. 2 der EED-Verordnung sollen Meldungen über Berufsqualifikationen, die bisher über die Bescheinigungen gemäß der Art. 7 Abs. 2 b) und d) der Richtlinie 2005/36/EG zu erfüllen waren, nunmehr durch das ausgefüllte Antragsformular der EED ersetzt werden können. Die Richtlinie 2005/36/EG befasst sich mit der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Deren Art. 7 Abs. 2 beschreibt, welche Dokumente ein MS von Dienstleistungserbringern bei erstmaliger oder veränderter Tätigkeit fordern kann. In Buchstabe b) geht es um „eine Bescheinigung darüber, dass der Dienstleister in einem Mitgliedstaat rechtmäßig zur Ausübung der betreffenden Tätigkeiten niedergelassen ist und dass ihm die Ausübung dieser Tätigkeiten zum Zeitpunkt der Vorlage der Bescheinigung nicht, auch nicht vorübergehend, untersagt ist“. Buchstabe d) bestimmt: „in den in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b genannten Fällen [wenn der Beruf nicht reglementiert ist, Anm. d. Verf.] ein Nachweis in beliebiger Form darüber, dass der Dienstleister die betreffende Tätigkeit während der vorhergehenden zehn Jahre mindestens zwei Jahre lang ausgeübt hat“.

Diese bislang ausschließlich in der Richtlinie über Berufsqualifikationen festgelegten Anforderungen würden damit auch Art. 9 der EED-Verordnung unterfallen, wonach einfache Kopien ausreichend wären, ohne dass die MS höhere Anforderungen stellen könnten. Die Gefahr von Missbrauch ist bei derart geringen Anforderungen hoch und eine Kontrolle durch die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS praktisch nicht durchführbar.

Weiter bestimmt Art. 7 Abs. 2 der EED-Richtlinie, dass die EED zeitlich unbeschränkt gültig ist, sofern sie nicht ausgesetzt, entzogen oder annulliert wird. Das heißt, anders als nahezu jede andere arbeitsrechtliche Erlaubnis unterliegt die EED keinerlei Fristen bezüglich ihrer Gültigkeit. Damit wird faktisch auch keine Aktualisierung der einmal erteilten EED stattfinden. Die Aufnahme-MS haben jedoch keine Möglichkeit, die Aktualität der Daten zu überprüfen, da dies in der Zuständigkeit der Herkunfts-MS läge. Es besteht also eine hohe Gefahr, dass mit veralteten Daten gearbeitet wird.

### Beispiele:

- I. Lässt sich ein Elektroinstallateur aus Tschechien in Sachsen nieder, reicht es aus, wenn der Dienstleister einmal zum Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit in Sachsen die notwendigen Voraussetzungen erfüllt hat, was zunächst allein vom Herkunfts-MS Tschechien überprüft wird. Ob diese Voraussetzungen, beispielsweise die Befugnis Starkstrominstallation vorzunehmen, im Nachhinein wegfallen, kann von dem Aufnahme-MS nicht überprüft werden.
- II. Eine Maklerin aus Frankfurt/Oder gilt wegen mehrerer Inkassoverfahren als „in vermögensrechtlich ungeordneten Verhältnissen“ lebend, weshalb sie gemäß § 34c GewO kein Maklergewerbe anmelden kann. Sie geht sodann nach Polen, um von dort aus als Maklerin vorübergehend grenzüberschreitende Dienstleistungen in Deutschland zu erbringen, was

erlaubnisfrei möglich ist. Aufgrund von Kundenanfragen beschließt sie aber nach kurzer Zeit die Gründung einer Niederlassung in Deutschland.

Variante 1: Die Maklerin erhält, da sie die deutschen Bestimmungen zur Zuverlässigkeit noch immer nicht erfüllt, keine EED ausgestellt.

Variante 2: Die Maklerin erhält wegen Fristablauf trotz fehlender Voraussetzungen die Möglichkeit nach Art. 13 Abs. 1 der EED-Richtlinie in Deutschland eine Niederlassung zu gründen.

→ Aufgrund der Genehmigungsfiktion, die nach Fristablauf eintritt, steht die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS unter großem zeitlichen Druck. Findet die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS nach Eintritt der Genehmigungsfiktion heraus, dass die Voraussetzungen tatsächlich nicht vorlagen, kann sie die EED der Maklerin nur entziehen, wenn diese Informationen bei Eintritt der Genehmigungsfiktion noch nicht vorlagen.

**Fazit:** Der Verbraucherschutz ist eine wichtige Säule im deutschen und Europäischen Recht. Es überzeugt nicht, ihn zugunsten der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit einzuschränken. Der Verbraucherschutz sollte daher als eigener Gefährdungstatbestand in die Richtlinie aufgenommen würde.

Bei den notwendigen Qualifikationen ist insbesondere problematisch, dass der Kontrollaufwand, inwieweit die vom Dienstleister angegebenen Qualifikationen mit den inländischen Qualifikationen vergleichbar sind, vom Aufnahme-MS selbst und innerhalb der Frist von maximal vier Wochen erfolgen soll. Die Vorgabe, dass die Koordinierungsbehörden alle anzugebenden Nachweise als einfache Kopie zu akzeptieren haben, ist ein erhebliches Sicherheitsrisiko.

### **3. Welche Regelungen und Anforderungen zum Umweltschutz und zu anderen berechtigten Interessen der Allgemeinheit werden durch die neue Dienstleistungskarte tangiert?**

Die unter Frage **B.1.b)** erläuterten Art. 10 der EED-Richtlinie beziehungsweise Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie gelten auch für Anforderungen an den Umweltschutz. Die MS können sich bei Angelegenheiten des Umweltschutzes sowie zu anderen berechtigten Interessen der Allgemeinheit auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses berufen, sofern es sich um ein Allgemeininteresse handelt, das in der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG und dort insbesondere in Art. 16 anerkannt ist.

Der Schutz der Umwelt gehört nach Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG ausdrücklich zu einem solchen berechtigten Allgemeininteresse.

**Fazit:** Abgesehen von Art. 10 der EED-Richtlinie haben die MS keine Möglichkeit, Umweltschutzregelungen oder anderen Regelungen im berechtigten Interesse der Allgemeinheit durchzusetzen. Für die Beibehaltung der Schutzstandards des jeweiligen Aufnahme-MS ist es von besondere Bedeutung, dass selbst die Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS, an dessen Angaben die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS gebunden ist, angesichts der verkürzten Prüfzeiten kaum Gelegenheit zur Überprüfung der Angaben des Antragstellers haben (siehe Frage **6.**).

#### 4. Wie werden bisherige Regelungen zur Entsendung tangiert?

Bezüglich des Anwendungsbereichs wird in Art. 2 Abs. 3 der EED-Richtlinie festgelegt: *„Diese Richtlinie berührt nicht die Rechte der Arbeitnehmer, die Pflichten der Dienstleistungserbringer und die damit zusammenhängenden Kontrollen in den Mitgliedstaaten gemäß Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU.“*

Auch die EED-Verordnung geht in Art. 2 Abs. 3 von einer Bereichsausnahme aus: *„Diese Verordnung, vor allem Kapitel III, berührt nicht die Rechte der Arbeitnehmer, die Verpflichtungen von Dienstleistungserbringern und die damit verbundenen Kontrollen in den Mitgliedstaaten gemäß Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU.“* Bei den genannten Richtlinien handelt es sich um die Entsenderichtlinie bzw. um die ihr zeitlich nachgefolgte Durchsetzungsrichtlinie.

Das Kapitel III der EED-Verordnung ist jedoch überschrieben mit *„Formalitäten für die Entsendung von Personal und die Freizügigkeit von Selbständigen“*. Dort werden unter Art. 6 der EED-Verordnung Formalitäten für entsandtes Personal beschrieben. Nach Art. 6 Abs. 1 der EED-Verordnung haben Dienstleistungserbringer, die Beschäftigte in einen Aufnahme-MS entsenden möchten, zuvor eine Meldung gemäß Art. 7 der Berufsqualifikationsanerkennungs-Richtlinie (2005/36/EG) an die Behörde im Aufnahme-MS zur Berufsqualifikation der entsandten Beschäftigten über eine mit IMI verknüpfte elektronische Plattform zu übermitteln. Die EED-Verordnung ist an dieser Stelle unklar formuliert; es steht aber zu vermuten, dass für jeden Beschäftigten, der in einen Aufnahme-MS entsendet werden soll, eine vorherige personenbezogene Meldung zu erfolgen hat.

Insgesamt sollen die Angaben über entsendetes Personal über eine mit dem Binnenmarkt-Informationssystem IMI verknüpfte Plattform erfolgen. Dies betrifft auch die Nachweise und Erklärungen, die gemäß Art. 9 Abs. 1 a) und Abs. 2 der Durchsetzungs-Richtlinie 2014/67/EU zu erfolgen haben.

Trotz der Bereichsausnahme in Art. 2 Abs. 3 Uabs. 2 der EED-Verordnung zu den Rechten der Arbeitnehmer aus den Richtlinien zur Entsendung (96/71/EG und 2014/67/EU) sind im Kapitel III unter Art. 6 der EED-Verordnung Regelungen zu Formalitäten für entsandtes Personal enthalten. Damit stellt sich die Frage, wie sich die Bereichsausnahme aus Art. 2 zu der Vorschrift über entsandtes Personal in Art. 6 verhält.

Ob Art. 6 der EED-Verordnung ausschließlich die technischen Gegebenheiten regelt, wie die Erklärungen nach Art. 9 der Entsende-Richtlinie an den Aufnahme-MS übermittelt werden, nicht aber die Quantität oder Qualität der Kontrolle, ist mindestens unklar. Schließlich bestimmt Kapitel IV, Art. 9 der EED-Verordnung, dass in Zusammenhang mit der Ausstellung, Aktualisierung, dem Entzug oder der Rücknahme der EED keine Legalisierung, Zertifizierung oder Authentifizierung von Dokumenten verlangt werden darf. Damit erfahren die Kontrollbestimmungen bei der Entsendung von Arbeitnehmern eine erhebliche Einschränkung.

#### 5. Wie kollidiert die Einführung der Dienstleistungskarte mit dem bisherigen System der *„Einheitlichen Ansprechpartner“* in den Mitgliedsstaaten der EU?

Nach dem **jetzigen Prozess** ist die **zuständige Stelle** für die Anzeige einer grenzüberschreitenden Dienstleistung im Handwerk die Handwerkskammer, in deren Bezirk der Ort der erstmaligen Dienstleistungserbringung liegt.

**Rechtsgrundlage** ist § 9 der Handwerksordnung in Verbindung mit §§ 7 bis 9 EU/EWR-Handwerk-Verordnung (EU/EWR HwV).

**Voraussetzungen** für die grenzüberschreitende Erbringung zulassungspflichtiger Handwerksleistungen in Deutschland sind:

- Sie sind im Heimatstaat zur Ausübung vergleichbarer Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz rechtmäßig niedergelassen und
- die Ausübung der fraglichen beruflichen Tätigkeit ist an eine bestimmte berufliche Qualifikation gebunden (reglementiert) oder es existiert zwar keine Reglementierung des Berufszugangs, sie haben aber eine staatlich geregelte und damit reglementierte Ausbildung absolviert.

Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist durch Registerauszüge und Urkunden des jeweiligen Heimatlandes, deren Titel und wesentliche Inhalte ergänzend ins Deutsche zu übersetzen sind, nachzuweisen.

Der **Einheitliche Ansprechpartner** (EA) ist eine Einrichtung gem. Art. 6 der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG. Ziel des EA ist es, bürokratische Hürden bei der Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit abzubauen.

Die einzelnen EA-Portale der Bundesländer sind aufgrund der föderalen Zuständigkeit im Wirtschaftsverwaltungsrecht unterschiedlich aufgebaut und untereinander nicht vernetzt.

Der EA wird häufig als zentrale Stelle (z.B. in **NRW, Schleswig Holstein, Bremen, Sachsen Anhalt** und **Sachsen**) oder bei den Kammern der von der Dienstleistungsrichtlinie betroffenen gewerblichen und freien Berufen (z.B. in **Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen, Mecklenburg Vorpommern** und dem **Saarland**) geführt.

In **Berlin** ist der EA bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe angesiedelt, in **Brandenburg** beim Ministerium für Wirtschaft und Energie.

In **Niedersachsen** ist der EA beim Wirtschaftsministerium angesiedelt.

In **Hessen** ist der EA auf die drei Regierungspräsidien („*Mittelbehörden*“) Kassel, Darmstadt und Gießen aufgeteilt.

In **Hamburg** hat der EA zwei Geschäftsstellen. Träger ist eine Kammergemeinschaft aus sechs Wirtschafts- und Berufskammern.

In **Rheinland-Pfalz** ist der EA bei den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd angesiedelt.

Dies ergibt sich im Einzelnen aus den folgenden Gesetzen:

- in **Nordrhein-Westfalen**: § 2 Abs. 1 „*Gesetz zur Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen*“<sup>13</sup>;
- in **Schleswig-Holstein**: § 1 Abs. 5 S. 1 „*Gesetz über die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein*“<sup>14</sup>;
- in **Bremen**: § 1 Abs. 1 „*Bremisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner und über die europäische Verwaltungszusammenarbeit*“<sup>15</sup>;

<sup>13</sup>([https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?sg=0&menu=1&bes\\_id=34665&aufgehoben=N&anw\\_nr=2](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&bes_id=34665&aufgehoben=N&anw_nr=2))

<sup>14</sup>(<http://www.gesetzerechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=EhAspr-PErG+SH+%C2%A7+1&psml=bssshoprod.psml&max=true>)

<sup>15</sup>([http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014\\_tp.c.66141.de&asl=bremen203\\_tpge-setz.c.55340.de&template=20\\_gp\\_ifg\\_meta\\_detail\\_d](http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.66141.de&asl=bremen203_tpge-setz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d))

- in **Sachsen-Anhalt**: § 2 Abs. 1 „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner und zur Regelung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Sachsen-Anhalt“<sup>16</sup>;
- in **Sachsen**: § 1 Abs. 1 S. 1 „Gesetz über den einheitlichen Ansprechpartner im Freistaat Sachsen“<sup>17</sup>
- in **Bayern**: Art. 2 Abs. 1 S. 1 „Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern“<sup>18</sup>;
- in **Baden-Württemberg**: § 2 Abs. 1 S. 1 „Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner für das Land Baden-Württemberg“<sup>19</sup>;
- in **Thüringen**: § 1 „Gesetz über die Errichtung einheitlicher Stellen nach dem Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz und zur Umsetzung des Artikels 6 der Richtlinie 2006/123/EG“<sup>20</sup> in Verbindung mit §§ 71 a bis 71 e des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes;
- in **Mecklenburg Vorpommern**: §§ 1 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 1 S. 1 „Einheitlicher-Ansprechpartner-Errichtungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern“<sup>21</sup>;
- im **Saarland**: § 2 Abs. 1 „Gesetz Nr. 1705 über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Saarland“<sup>22</sup>;
- in **Berlin**: § 1 Abs. 1 „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin“<sup>23</sup>;
- in **Brandenburg**: § 2 Abs. 2 „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Brandenburg“<sup>24</sup>;
- in **Niedersachsen**: § 1 Abs. 1 S. 1 „Niedersächsisches Gesetz über Einheitliche Ansprechpartner“<sup>25</sup>;
- in **Hessen**: § 1 Abs.1 „Gesetz über den Einheitlichen Ansprechpartner Hessen“<sup>26</sup>;
- in **Hamburg**: § 2 S. 1 „Hamburgisches Gesetz über die Durchführung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners“<sup>27</sup>;
- in **Rheinland-Pfalz**: § 2 Abs. 1 S. 1 „Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner in Verwaltungsangelegenheiten“<sup>28</sup>.

Nach **Art. 17** der EED-Verordnung hat jeder MS **eine einzige** Koordinierungsbehörde zu benennen, die dazu befugt ist, die ihr gemäß dieser Verordnung übertragenen Aufgaben auszuführen. Dienstleistungserbringer sollen damit künftig einen einzigen Ansprechpartner in ihrem Herkunfts-MS haben und den Antrag auf Erteilung der EED in ihrer eigenen Sprache stellen können. Der Antrag kann online über das Binnenmarkt-Informationssystem IMI gestellt werden und wird von dort

<sup>16</sup>(<http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&psml=bssahprod.psml&feed=bssah-lr&docid=jlr-EAnsprPGST2009V2P2>)

<sup>17</sup>(<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/10926-SaechsEAG>)

<sup>18</sup>(<http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayEAG>)

<sup>19</sup>(<http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=EhAnsprPG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>)

<sup>20</sup>(<http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=EGRL123%2F2006Art10G+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true>)

<sup>21</sup>(<https://www.umwelt-online.de/recht/allgemei/laender/mv/eag.htm>)

<sup>22</sup>([http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/EAnsprPG\\_SL.htm](http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/EAnsprPG_SL.htm))

<sup>23</sup>(<http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/vmv/page/bsbeprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlrEAnsprPGBE2009rahmen&documentnumber=2&numberofresults=2&doctyp=Norm&showdoccase=1&doc.part=R&param-fromHL=true#focuspoint>)

<sup>24</sup>([https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgeapg\\_2016](https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgeapg_2016))

<sup>25</sup>(<http://www.schure.de/20210/neag.htm>)

<sup>26</sup>(<https://beckonline.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%5Cges%5Ccheseahg%5Ccont%5Ccheseahg.htm&PrintDialogmode=CopyDialog>)

<sup>27</sup>(<http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-EAnsprPGHArahmen&st=lr>)

<sup>28</sup>([http://www.rechtliches.de/RLP/info\\_EAPG.html](http://www.rechtliches.de/RLP/info_EAPG.html))

an die einzige Koordinierungsbehörde im Herkunfts-MS weitergeleitet. Dieser Ansprechpartner prüft die erforderlichen Informationen innerhalb von einer Woche und leitet sie an den Aufnahme-MS weiter.

- Unklar formuliert ist, ob die Einheitlichen Ansprechpartner in die Koordinierungsstelle integriert werden oder ob ein zusätzliches System geschaffen werden soll.
- Für die Integration des EA spräche die Begründung der EED-Verordnung COM (2016) 824 final, S. 4, vorletzter Absatz, im Kontext mit dem Europäischen Berufsausweis: *„Die Behörde des Herkunftslands des Antragstellers fungiert dabei als einheitlicher Ansprechpartner.“*
- Im Bericht der Ratsarbeitsgruppen zum Dienstleistungspaket vom 25.1.2017 erwidert die Kommission jedoch auf die Frage Deutschlands, warum mit der Koordinierungsstelle ein Parallelsystem zu den EA aufgebaut würde, dass es zum bestehenden System der EA zwar Überschneidungen geben solle, für die elektronische Dienstleistungskarte aber eine selbständige Plattform geschaffen werden solle. Es sei wichtig, dass jeder MS eine zuständige Behörde benenne. Eine nachgeordnete Zusammenarbeit mit anderen Behörden in föderalen Strukturen sei davon aber nicht ausgeschlossen.

Hierdurch wird das nach Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung weiter eingeschränkt. Deshalb ist es **fraglich**, ob diese zwanghaft einheitliche Koordinierungsbehörde überhaupt mit dem föderalen System in Deutschland und der **verfassungsrechtlich** vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung **vereinbar ist**. Deutschland wäre also gezwungen, neben den 16 ländereigenen EA eine zweite Organisationsstruktur für die gewerbliche Anmeldung von Dienstleistern aufzubauen. Hinzu kommt, dass es den Behörden durch das *„once-only-Prinzip“* unmöglich gemacht wird, notwendige Informationen beim Dienstleister anzufordern, wenn dieser die Informationen bereits an eine andere Behörde desselben MS eingereicht hat.

**Fazit:** Die Koordinierungsstelle nach Art. 17 der EED-Richtlinie soll nicht in das bestehende System der EA integriert werden. Vielmehr ist gewollt, eine Parallelstruktur zu schaffen. Dies ist mit der verfassungsrechtlich verankerten föderalen Struktur in der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar.

## **6. Wie ist die Gefahr einzuschätzen, dass mit der Dienstleistungskarte dem Herkunftslandprinzip Vorschub geleistet wird?**

Die Kommission betont in mehreren Stellungnahmen, dass sie nicht die Absicht habe, das Herkunftslandprinzip einzuführen. Das ist insofern zutreffend, als die EED-Rechtsakte auch das Herkunftslandprinzip abschaffen würden. Nicht einmal der Herkunftsstaat hätte nämlich hinreichende Möglichkeiten, die Angaben eines Antragstellers zu überprüfen.

Grundsätzlich sollen sich die Aufnahme-MS, wie bereits unter **B.3.** dargestellt, gem. Art. 10 der EED-Richtlinie auf *„zwingende Gründe des Allgemeininteresses“* berufen, um Anträge von unseriösen Dienstleistungsanbietern abzuweisen.

Tatsächlich aber scheint eine ernsthafte Kontrolle der Dienstleistungsanbieter im Aufnahme-MS gar nicht gewollt. Gemäß Art. 11 Abs. 1 der EED-Richtlinie hat die Koordinierungsbehörde des Herkunfts-MS innerhalb einer Woche den Antrag des Dienstleisters auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen. Im Anschluss übermittelt die Behörde den Antrag unverzüglich an die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS. Diese hat den Antrag innerhalb von vier Wochen zu überprüfen. Widersprechen kann die Koordinierungsbehörde des Aufnahme-MS der Ausstellung der EED nach Art. 12 Abs. 1 der EED-Richtlinie nur, wenn sie nachweist, dass durch ein Ausstellen der EED zwingende Gründe des Allgemeinwohls gem. Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG oder andere EU-Rechtsakte verletzt würden. Die Beweislast liegt somit bei der Behörde des Aufnahme-MS und wie nicht üblich beim Antragsteller. Hinzu kommt, dass die Behörde des Aufnahme-MS nicht mit dem Dienstleistungserbringer selbst, sondern ausschließlich mit der Behörde des Herkunfts-MS kommunizieren kann.

Probleme dürfte es ebenfalls bei der Eröffnung von **Niederlassungen** geben. Für die Überprüfung, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gründung einer Zweigstelle, Agentur oder eines Büros zulässig ist, ob beispielsweise die Ausübung der fraglichen Dienstleistung im Aufnahme-MS gewerberechtlich genehmigungspflichtig ist, hat der Aufnahme-MS gemäß Art. 13 Abs. 1 der EED-Richtlinie **vier Wochen** Zeit. Reagiert die Behörde des Aufnahme-MS nicht innerhalb dieser Frist, verlängert sie sich gem. Art. 13 Abs. 2 der EED-Richtlinie um maximal zwei weitere Wochen, innerhalb derer die elektronische Plattform bereits einen Warnhinweis an die Behörde des Aufnahme-MS versendet; in diesem Warnhinweis wird das Inkrafttreten der Genehmigungsfiktion nach Ablauf dieser Fristverlängerung mitgeteilt, d.h. die Niederlassung kann dann ohne weitere Prüfung rechtmäßig errichtet werden. Hier besteht die Gefahr, dass aufgrund längerer gewerberechtl. Erlaubniserteilungsverfahren und der Genehmigungsfiktion nach Art. 13 Abs. 6 der EED-Richtlinie die Niederlassungen im Ergebnis allein nach den Vorschriften der Herkunfts-MS erfolgt.

Erschwerend kommt hinzu, dass ein nachträglicher Entzug der EED nur aufgrund von Tatsachen möglich ist, die nicht bereits bei Antragstellung hätten geprüft werden können. Werden also mit Antragstellung eine Fülle von Unterlagen eingereicht, müssten sie gänzlich in den maximal sechs Wochen durchgearbeitet und abschließend bewertet werden, da eine spätere Entscheidung hierüber nicht mehr genutzt werden kann, selbst wenn es um Gemeinwohlgefährdung oder ähnliches geht. Dies wird zur Folge haben, dass nationales Sozial-, Arbeits- und Umweltrecht ausgehöhlt und umgangen werden kann.

In der Risikobewertung sind hierbei u.a. zwei Aspekte von wesentlicher Bedeutung:

**Erstens** dürfte es innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Bindungswirkung der sozialversicherungsrechtlichen A1-Bescheinigung, kaum möglich sein, die Gründung von Niederlassungen durch scheinselfständige Beschäftigte zu prüfen und letztlich zu verhindern. Art. 15 Abs. 2 ii) der EED-Richtlinie setzt für den Entzug der EED-Karte wegen Scheinselfständigkeit durch die Behörde des Herkunfts-MS eine rechtskräftige Entscheidung im Aufnahme-MS voraus. Bis diese Entscheidung vorliegt und die EED-Karte entzogen ist, ist ggf. bereits wieder eine neue scheinselfständige Tätigkeit entfaltet worden.

**Zweitens** ist es Aufgabe der einzelnen Kommunen, im Bauordnungs- und Bauplanungsrecht Vorgaben festzulegen beziehungsweise durchzusetzen. So wird eine einheitliche Koordinierungsstelle in Berlin Schwierigkeiten haben abzuwägen, ob eine Schreinerei den Charakter des Mischgebiets in Altdorf bei Nürnberg zu stark verändert oder noch hinnehmbar ist.

Ob und ggf. wie der Dienstleistungserbringer relevante Änderungen an die Koordinierungsbehörde des Herkunftslandes oder Aufnahme-MS übermitteln muss, ist nicht geregelt. Ebenso fehlen Sanktionen für unwahre Angaben bei Beantragung der EED.

**Fazit:** Das Bekenntnis der Kommission, das Herkunftslandprinzip nicht wieder einführen zu wollen, ist zutreffend: Es werden Prüfmöglichkeiten im Herkunftsstaat erheblich erschwert, wenn nicht gar abgeschafft. Insoweit gehen die EED-Rechtsakte in ihrer deregulierenden Wirkung weit über das Herkunftslandprinzip hinaus. Die dem Aufnahme-MS auferlegte Beweispflicht, dass der Dienstleistungserbringer die Anforderungen des Aufnahme-MS erfüllt, verschärft diese Problematik zusätzlich. Dass schließlich für die Genehmigung der EED relevante Veränderungen beim Dienstleistungserbringer nicht mitteilungs-pflichtig sind und die Genehmigungen unbefristet zu erteilen sind, beseitigt die ohnehin nur marginal bestehenden Kontrollmöglichkeiten im Nachgang vollends.

### C. Gesamtergebnis

Bei nahezu allen hier bearbeiteten Fragestellungen stößt man auf dasselbe Grundproblem:

Die sehr unterschiedlichen Standards in Bezug auf Beschäftigten- und Verbraucherrechte, Umweltschutz und Qualifizierungen vor Tätigkeitsausübung in den MS können durch die Richtlinie und Verordnung zur Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte in der jetzigen Form von den Aufnahme-MS nicht gesichert werden. Das liegt an dem strukturellen Problem, dass alle relevanten Informationen in den Herkunfts-MS erhoben, aber von den Aufnahme-MS innerhalb kürzester Frist auf ihre Richtigkeit überprüft werden müssen. Bei der Ausgestaltung der EED wurde der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit offensichtlich mehr Gewicht beigemessen als dem Schutz von Beschäftigten- und Verbraucherrechten.

Zudem gibt es für die Aufnahme-MS sehr wenige Möglichkeiten, bei Unterschreiten ihrer Mindestbedingungen die Anerkennung der EED zu verweigern. Der Schutz von Arbeitnehmer- und Verbraucherrechten findet sich in den Vorschriften über die EED nicht wieder und kann damit nur über den Tatbestand des Allgemeinwohlinteresses Berücksichtigung finden.

Ob derzeit bestehende Regulierungen im Arbeitsrecht dem entgegengehalten werden können, ist angesichts des missverständlichen Geltungsbereichs der EED-Regularien zumindest unklar. In jedem Fall ist eine erhebliche Beschränkung der Kontrollmöglichkeiten im Aufnahme-MS zu konstatieren.

Soweit nach Erteilung der EED-Karte Veränderungen eintreten, die zum Verlust der Genehmigung führen würden, ist auf Grund der grundsätzlich unbegrenzten Gültigkeit der EED-Karte fraglich, ob diese Veränderungen den zuständigen Behörden überhaupt zur Kenntnis gelangen und inwieweit von dort, soweit notwendig, z.B. akute Maßnahmen veranlasst werden können oder erst die rechtskräftige Beendigung laufender Verfahren abgewartet werden muss.