

Europäische Kommission
Generaldirektorat für Binnenmarkt, Wirtschaft
und KMU
Avenue des Nerviens 105
1040Brüssel

Kürzel
Pe/JT E 06/18

Telefon
+49 30 27876-310

Telefax
+49 30 27876-798

E-Mail
trommer@dstv.de

Datum
19.02.2018

Stellungnahme des Deutschen Steuerberaterverbands e.V. (DStV) zum Dienstleistungspaket der Europäischen Kommission (COM(2016) 821, COM(2016) 822, COM(2016)823 und COM(2016) 824)

Sehr geehrte/r Frau/Herr,

die Europäische Kommission hat am 10.1.2017 ihr sogenanntes Dienstleistungspaket veröffentlicht, welches reglementierte Berufe, insbesondere im Bereich wichtiger Unternehmensdienstleistungen wie Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, in den Fokus stellt. Das aus drei Maßnahmen bestehende Paket soll darauf hinwirken, dass bestehende und zukünftige Berufsregulierungen keine Hindernisse für den Binnenmarkt für Dienstleistungen darstellen.

Neben rechtlich nicht verbindlichen Reformempfehlungen für die Regulierung Freier Berufe (COM(2016)820 final) besteht das Paket aus

- einem Verordnungs- und einem Richtlinienvorschlag über die Einführung einer **Europäischen elektronischen Dienstleistungskarte** (COM(2016) 823 final und 824 final),
- einem Richtlinienvorschlag zur Festlegung eines **Notifizierungsverfahrens** für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und -anforderungen (COM(2016) 821 final) sowie
- einem Richtlinienvorschlag für eine **Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Einführung neuer Berufsregulierungen** (COM(2016) 822 final).

Mit großer Sorge sehen die Freien Berufe und insbesondere die deutschen Steuerberater und der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) die mit dem Dienstleistungspaket einhergehende Deregulierung des Binnenmarktes für Dienstleistungen. Dies vor allem, weil von Seiten der GD TAXUD vermehrt eine Verschärfung der berufsreglementierten Maßnahmen für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer gefordert wird. Bei Sanierungsberatern hat die EU-Kommission jüngst die Einführung berufsreglementierender Maßnahmen vorgeschlagen (COM(2016)723 final). Daher ist das Regelungskonzept in sich nicht schlüssig und das Ausmaß der negativen Auswirkungen der durch die EU-Kommission geplanten Maßnahmen, auf bspw. den Verbraucherschutz und bestehende Qualitätsstandards, nicht absehbar.

Wir möchten daher die Gelegenheit nutzen, durch diese Stellungnahme, nochmals auf die Gefahren durch das Dienstleistungspaket der EU-Kommission für die Freien Berufe in Deutschland hinweisen und hoffen, dass Sie dies in den anstehenden Verhandlungen berücksichtigen.

1. Verhältnismäßigkeitsprüfung und Notifizierungsverfahren

Zur Enttäuschung der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer haben unsere Bedenken, Vorschläge und Anmerkungen zum Dienstleistungspaket zuletzt wenig Gehör gefunden.

Für die Verhältnismäßigkeitsprüfung bedeutet dies, dass eine erhebliche **Ausweitung des Kriterienkatalogs**, der für die Verhältnismäßigkeitsprüfung anzuwenden ist, stattfinden wird. Bei der Reform des Notifizierungsverfahrens wird der **EU-Kommission ein Widerspruchsrecht** beim Erlass neuer oder der Änderung bestehender Berufsregulierungen eingeräumt werden. Auch findet eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast zum Nachteil der Mitgliedstaaten statt.

Die daraus resultierende **faktische Übertragung des Ermessens und damit der Rechtssetzungskompetenz von berufsregulierenden Maßnahmen auf die EU-Kommission** wurde durch den DStV bereits mehrfach **kritisiert**. Unter keinen Umständen ist sie mit dem Demokratie- und dem Subsidiaritätsprinzip, und somit auch nicht mit der Kompetenzordnung der Europäischen Union vereinbar. Bundestag und Bundesrat teilen diese Auffassung und haben sich bereits früh mit Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsrügen gegen diese beiden Vorhaben gestellt.

Wir haben die vorliegenden Vorschläge und Änderungswünsche der Europäischen Institutionen im Rahmen der anstehenden Trilogverhandlungen geprüft. In den beiden folgenden Übersichten haben wir festgehalten, welche Lösung aus unserer Sicht jeweils am besten geeignet scheint, sowohl die Interessen der EU zu bedienen, als auch den Sorgen der Freien Berufe nachzukommen.

Bei der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** fordern wir

➤ **eine Stärkung des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten**

Berufsorganisationen und Freie Berufe erfüllen eine wichtige sozio-ökonomische Rolle in der Gesellschaft (Beitrag zu einer fairen Gesellschaft). Das Europarecht räumt daher den Mitgliedstaaten richtigerweise einen Ermessensspielraum ein, die Aufnahme oder Ausübung von reglementierten Berufen zu reglementieren, wenn dies durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. Lokale Gegebenheiten müssen weiterhin in der nationalen Berufsregulierung widergespiegelt werden können, um so auf die Bedürfnisse der Gesellschaft reagieren zu können.

➤ **Qualität der (frei)beruflichen Leistung als Ziel des Allgemeininteresses**

Im Sinne ihrer Rolle in der Gesellschaft sorgen Freie Berufe, wie Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, dafür, dass eine Chancengleichheit herrscht zwischen dem Staat und dem Verbraucher. Gerade auf Grundlage des komplexen Steuer- und Wirtschaftsrechts bedarf es hochqualifizierter Rechtsberater, um den Schutz von Verbrauchern und Dienstleistungsempfängern zu sichern.

➤ **Verankerung kammerpezifischer Bewertungskriterien im Richtlinienentwurf**

Aus freiberuflicher Sicht ist es notwendig, dass für die Verhältnismäßigkeitsprüfung eine rechtssichere Verankerung zur obligatorischen Kammermitgliedschaft und zur Beschränkung der Beteiligungsverhältnisse (wie bspw. die Kapitalbindung) gegeben ist. Zwar finden sich diese Kriterien in der Erwägungsgründen, so ist dies aber auf keinen Fall ausreichend. Die in den Erwägungsgründen befindlichen Regelungen müssen unseren Erachtens in den Richtlinienentwurf aufgenommen werden.

Beim **Notifizierungsverfahren** fordern wir

➤ **Keine Durchgriffskompetenz für die EU-Kommission**

Die Durchgriffskompetenz der EU-Kommission i.S.d. Artikel 7(1) RL-E ist problematisch, da die Möglichkeit, per Beschluss dem Mitgliedstaat eine Handlung aufzugeben, eine verpflichtende und bindende Wirkung hat. Der Mitgliedstaat muss den Beschluss anwenden. Das Notifizierungsverfahren wird zu einem Befehlsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten. Die EU-KOM erhält demnach eine vorübergehende de facto Gesetzgebungskompetenz. Dies ist nicht vereinbar mit dem Demokratie- und Subsidiaritätsprinzip.

➤ **Die Feststellung der Europarechtswidrigkeit obliegt alleine dem EuGH**

Die Mitgliedstaaten haben eine besondere Stellung, wenn es um die Verabschiedung und Begründung notwendiger berufsreglementierender Maßnahmen geht. Eine abschließende Entscheidung über die Notwendigkeit einer Maßnahme sowie deren Vereinbarkeit mit Europarecht kann nur durch die Gerichtsbarkeit (EuGH) festgestellt werden und nicht per Beschluss durch die EU-KOM.

➤ **Keine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast zum Nachteil der Mitgliedstaaten**

Der Rechtsweg muss kohärent bleiben. Die durch einen Beschluss auf den Mitgliedstaat verlagerte Pflicht, zum einen den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen und außerdem zu beweisen, dass eine berufsrechtliche Regulierung europarechtskonform ist, schafft ein asymmetrisches Kompetenzverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-KOM, welches der in den Verträgen geltenden Regel, wonach die EU-KOM in solchen Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und die Europarechtswidrigkeit der beanstandeten Maßnahme zu beweisen hat, entgegensteht.

2. Europäische elektronische Dienstleistungskarte

Das Vorhaben der Europäischen elektronischen Dienstleistungskarte wird derzeit im Minister-Rat sowie im Binnenmarkt-Ausschuss des Europaparlaments beraten.

Im Gegensatz zu ihrem eigentlich binnenmarktfördernden Ansatz führen die unausgereiften Legislativdossiers zu mehr bürokratischem Aufwand für Dienstleister und Genehmigungsbehörden im Binnenmarkt. Diese Sichtweise wird im Rat geteilt, wo trotz anhaltender Beratungen die EU-Kommission Probleme zu haben scheint, die vielen Fragen der Mitgliedstaaten befriedigend zu beantworten. Selbst Bulgarien, das

derzeit die Ratspräsidentschaft innehat, sieht die Dienstleistungskarte, auch auf Grund ihres fragwürdigen Nutzens, nicht als eine ihrer Prioritäten an.

Der DStV hat sich von Anfang an **sehr kritisch zur Einführung einer Europäischen elektronischen Dienstleistungskarte** geäußert und zuletzt eine Gemeinsame Stellungnahme mit der Bundessteuerberaterkammer (BStBK) übermittelt (s. Anhang). Zwar könne eine Dienstleistungskarte eine Verfahrenserleichterung für den Berufszugang und zur Berufsausübung herbeiführen. Jedoch könne dies nur der Fall sein, wenn eine Dienstleistungskarte praxistaugliche Verfahren einführe, welche nicht die bestehenden Qualitätsstandards vermindern.

Die Legislativdossiers der EU-Kommission hingegen **enthalten in vielen Punkten Verfahrensvorgaben, die nicht praxistauglich sind**, teilweise sogar den verlässlichen **Rechtsverkehr gefährden**, somit zu einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarktes für Dienstleistungen führen und die bestehenden Qualitätsstandards und den Verbraucherschutz gefährden. Hierzu nachfolgend unsere Hauptkritikpunkte.

➤ **Keine Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Hintertür**

Die genannte Problematik ergibt sich aus der finalen Prüffrist und dem fiktiven Widerspruchsrecht zur Ausstellung einer Dienstleistungskarte durch die Koordinierungsbehörde des Aufnahmemitgliedstaates (Artikel 12(1) RL-E). Die „Genehmigungsfiktion“ bei Ausbleiben einer Reaktion des Aufnahmemitgliedstaats zusammen mit den sehr kurzen Bearbeitungsfristen (2 Wochen) kann im Einzelfall dazu führen, dass allein aufgrund des Zeitablaufs (z. B. bei bloßem Versehen) eine Aussetzung nationaler berufsrechtlicher Anforderungen die Folge ist. Daher fordern wir – für den Fall, dass das Projekt weiterverfolgt wird - eine längere Bearbeitungsfrist (4 Wochen) sowie die Streichung des Richtlinientextes, aus dem die Gefahr einer Genehmigungsfiktion entsteht.

➤ **Schutz rechtsstaatlicher Strukturen**

Bei der Prüfung von Dokumenten müssen zur Sicherung des verlässlichen Rechtsverkehrs die Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaates angewendet werden. Auch bei verwaltungsrechtlichen Verfahren, wie beispielsweise Rechtsmitteln gegen die Ablehnung der Erteilung einer Dienstleistungskarte, müssen die Verfahrensvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates angewendet werden.

➤ **Bestimmung der Koordinierungsbehörde und Aufsichtspflichten**

In großen, föderal aufgestellten Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik sorgt ein Kammer-System für die Organisation und ordnungsgemäße Ausübung der Freien Berufe. Die Schaffung einer einzelnen Koordinierungsbehörde zum Zweck der Dienstleistungskarte schafft hingegen ein Bürokratiemonster. Es ist unklar, wie die Arbeit der Koordinierungsbehörde (Bearbeitung des Antrags) mit den jeweiligen Berufsorganisationen (Prüfung der Anforderungen nach der jeweiligen Berufsordnung) in der Praxis koordiniert und gewährleistet werden soll. Hier müssen klare Verfahrensregelungen in den Richtlinien text aufgenommen werden.

Unklar bleibt die berufliche Aufsichtspflicht. Deutsche Berufsorganisationen können nur dann die Aufsicht übernehmen, wenn der Dienstleistungskarteninhaber Mitglied in der entsprechenden Berufsorganisation ist. Dies muss, ebenso wie die Frage, ob Haftungsansprüche gegenüber einem Dienstleistungserbringer geltend gemacht werden können, im Richtlinien text geklärt werden.

➤ **Schutz von Vorbehaltsaufgaben**

Die Dienstleistungskarte soll u. a. auch bei national den rechts-, steuer- und wirtschaftsberatenden Berufen vorbehaltenen Aufgaben ausstellbar sein. Ein unkontrolliertes Ausstellen von Dienstleistungskarten und somit die Erteilung der Erlaubnis, eine Vorbehaltsaufgabe im Aufnahmemitgliedstaat auszuführen, gefährdet erheblich die Integrität der Freien Berufe sowie die entwickelten Qualitätsstandards zum Schutz von Verbrauchern und Dienstleistungsempfängern und die effektive Wahrung einer ordnungsgemäßen Rechtspflege.

➤ **Keine unbefristete Dienstleistungskarte**

Die Dienstleistungskarte ist ein „freiwilliges Instrument“, um den Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt zu erleichtern. Deshalb kann eine Dienstleistungskarte nicht unbefristet ausgestellt werden. Vielmehr sollte eine Überprüfung nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums durch eine Koordinierungsbehörde durchgeführt werden. Dies kommt bisher noch nicht ausreichend im Richtlinien text zum Ausdruck.

Bei Fragen stehen wir selbstverständlich zu einem persönlichen Gespräch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

RA FAStR Prof. Dr. Axel Pestke
(Hauptgeschäftsführer)

gez.

Dr. Jan Trommer, LL.M.
(Referent Europarecht)

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) - Verband der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe - repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen, von denen eine Vielzahl zugleich Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer sind. Der DStV vertritt ihre Interessen im Berufsrecht der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, im Steuerrecht, in der Rechnungslegung und im Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften in den ihm angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.