



25.9.2013

A7-0038/2013/err01

ADDENDUM

zu dem Bericht

über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems
(COM(2011)0883 – C7-0512/2011 – 2011/0435(COD))

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichterstatlerin: Bernadette Vergnaud
A7-0038/2013

Vor die Stellungnahme des Rechtsausschusses wird folgende Stellungnahme eingefügt:

STELLUNGNAHME DES RECHTSAUSSCHUSSES ZU DER RECHTSGRUNDLAGE

Betrifft: *Stellungnahme zu der Rechtsgrundlage zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems*

Hintergrund

1. Der Vorschlag

Der Vorschlag zielt darauf ab, die bestehende Richtlinie 2005/36/EG¹ zu modernisieren,

¹ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

indem die Komplexität der Verfahren durch einen Europäischen Berufsausweis verringert wird, während das bestehende Binnenmarktinformationssystem (IMI) auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1024/2012¹ genutzt wird. Weitere Zielsetzungen sind die Reform der allgemeinen Regeln für die Niederlassung oder die vorübergehende Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat; die Modernisierung des Systems der automatischen Anerkennung, insbesondere für Krankenschwestern und Krankenpfleger, Hebammen, Apotheker und Architekten; die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf nicht voll qualifizierte Berufsangehörige und Notare; die Klärung der Garantien für Patienten und Verbraucher in Bezug auf Dienstleistungen; die Schaffung der gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von benutzerfreundlichen und inhaltsorientierten Informationen hinsichtlich der Vorschriften für die Anerkennung von Qualifikationen, die durch umfangreiche E-Government-Dienste für das gesamte Anerkennungsverfahren ergänzt werden und die Einleitung eines systematischen Screenings und einer gegenseitigen Evaluierung aller reglementierten Berufe in den Mitgliedstaaten.

2. Die fraglichen Rechtsgrundlagen

a. Die Rechtsgrundlage des Vorschlags

Der Vorschlag gründet auf Artikel 46, 53 Absatz 1, 62 und 114 AEUV, die folgenden Wortlaut haben:

„Artikel 46

Das Europäische Parlament und der Rat treffen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 herzustellen, [...]

Artikel 53

1. Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten. [...]

Artikel 62

Die Bestimmungen der Artikel 51 bis 54 finden auf das in diesem Kapitel [zu Dienstleistungen] geregelte Sachgebiet Anwendung.

Artikel 114

1. Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum

¹ Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission ("IMI-Verordnung") (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S.1)

Gegenstand haben. [...]

b. Vorgeschlagene Änderung der Rechtsgrundlage

IMCO hat den Rechtsausschuss um Stellungnahme gebeten, ob die Streichung von Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage des Vorschlags gerechtfertigt ist, da der Rat dies während der Trilog-Verhandlungen verlangt hat. IMCO machte deutlich, dass der Argumentation des Rates zufolge die Änderungen an der IMI-Verordnung unwesentlich für die Hauptzwecke seien, die der Vorschlag zu erreichen versucht und die unter Artikel 53 Absatz 1 und 62 AEUV fallen.

Analyse

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben sich bezüglich der Wahl der Rechtsgrundlage bestimmte Grundsätze. Erstens ist die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage angesichts der Folgen der Rechtsgrundlage im Hinblick auf die materielle Zuständigkeit und das Verfahren von verfassungsrechtlicher Bedeutung¹. Zweitens dürfen die Organe nach Artikel 13 Absatz 2 EUV nur nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse handeln². Drittens muss sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen [...], zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“³. In Bezug auf mehrfache Rechtsgrundlagen lässt sich schließlich Folgendes feststellen: Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts der EU, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert⁴. Andererseits muss ein Rechtsakt, der gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber den anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, auf die verschiedenen einschlägigen Bestimmungen des Vertrags gestützt werden⁵.

Die vorgeschlagene Richtlinie ist ein Änderungsrechtsakt zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems. Es wäre daher logisch, dass sich der Änderungsrechtsakt auf jene Bestimmungen der Verträge stützt, die die Rechtsgrundlage für den Basisrechtsakt bilden.

¹ Gutachten 2/00, *Protokoll von Cartagena*, Slg. 2001, I-9713, Randnummer 5; Rechtssache C-370/07, *Kommission/Rat*, Slg. 2009, I-8917, Randnummern 46-49; Gutachten 1/08, *Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen*, Slg. 2009, I-11129, Randnummer 110.

² Rechtssache C-403/05, *Parlament/Kommission*, Slg. 2007, I-9045, Randnummer 49 und die darin zitierte Rechtsprechung.

³ Siehe zuletzt Rechtssache C-411/06, *Kommission gegen Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-7585.

⁴ Rechtssache C-42/97 *Parlament gegen Rat*, Slg. 1999, I-868, Randnummern 39-40; Rechtssache C-36/98 *Spanien gegen Rat*, Slg. 2001, I-779, Randnummer 59; Rechtssache C-211/01, *Kommission gegen Rat*, Slg. 2003, I-8913, Randnummer 39.

⁵ Rechtssache C-165/87, *Kommission gegen Rat*, Slg. 1988, 5545, Randnummer 11; Rechtssache C-178/03, *Kommission gegen Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2006, I-107, Randnummer n 43-56.

Die Richtlinie 2005/36/EG wurde auf der Grundlage von Artikel 40, Artikel 47 Absatz 1, Artikel 47 Absatz 2 erster und dritter Satz und Artikel 55 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft angenommen. Artikel 40 EG-Vertrag entspricht Artikel 46 AEUV, Artikel 47 EG-Vertrag Artikel 53 AEUV und Artikel 55 EC-Vertrag Artikel 62 AEUV. Die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 stützt sich auf Artikel 114 AEUV. Indem die Kommission die betreffende vorgeschlagene Richtlinie hier auf die Artikel 46, 53 Absatz 1, Artikel 62 und 114 stützt, hat sie dadurch die Bestimmungen, die die Rechtsgrundlage für die Änderungsrechtsakte bildeten, hinzugefügt.

Da die Grundsätze aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet sind, sind Ziel und Inhalt der vorgeschlagenen Maßnahme entscheidend, und im Falle einer mehrfachen Rechtsgrundlage die Frage, ob mehrere Vorschläge oder Komponenten mit dem gleichen Gewicht in dem vorgeschlagenen Rechtsakt aufzufinden sind.

Die Richtlinie 2005/36/EG stützt sich auf Artikel 40 EG-Vertrag, der bestimmt, dass „alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer [...] herzustellen“ nach dem Mitentscheidungsverfahren getroffen werden. Mit Bezug auf das Niederlassungsrecht ist in Artikel 47 EG-Vertrag festgelegt, dass nach den Verfahren des Artikels 251 Richtlinien erlassen werden für die „Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise“ sowie zur „Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten“. Nach Artikel 55 EG-Vertrag findet Artikel 47 auf Dienstleistungen Anwendung. Somit scheinen Artikel 40, 47 Absatz 1 und 2 erster und dritter Satz und Artikel 55 EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für die Richtlinie 2005/36/EG zu sein. Da die vorgeschlagene Richtlinie die Bestimmungen in Bezug auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und anderen Nachweisen über berufliche Qualifikationen und die entsprechenden Verwaltungsbestimmungen ändert sowie auch für den Dienstleistungsbereich gilt, erscheint es angebracht, den Vorschlag auf die entsprechenden Bestimmungen des AEUV zu stützen, d.h. die Artikel 46, 53 Absatz 1 und 62 AEUV.

Die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013, auf der das Binnenmarktinformationssystem beruht, wurde tatsächlich auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV angenommen. Diese Verordnung verfolgt das Ziel, die Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, indem durch das Binnenmarktinformationssystem ein wirksames und benutzerfreundliches Instrument bereitgestellt wird, das die praktische Umsetzung jener Bestimmungen von Unionsrechtsakten erleichtert, die verlangen, dass die Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission zusammenarbeiten und Informationen austauschen. Zu diesem Zweck legt die Richtlinie (EU) Nr. 1024/2013 gemeinsame Bestimmungen für die Verwaltung und Nutzung des IMI fest.

Die vorgeschlagene Richtlinie berührt jedoch das System und die dem IMI zugrundeliegenden Regeln in keinsten Weise. Ganz im Gegenteil schlägt sie nur vor, eine Reihe von Bestimmungen der geänderten Richtlinie über berufliche Qualifikationen in den Anhang zur IMI-Verordnung aufzunehmen, um das IMI-System auch in diesem Zusammenhang zu nutzen. Der Geltungsbereich der vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie Nr. 1024/2012 hat sich während des Gesetzgebungsverfahrens nicht geändert. Daher lässt sich mit Sicherheit sagen, dass diese Änderungen der Verordnung Nr. 1024/2012 kein unabhängiges

Binnenmarktziel verfolgen, sondern für die Änderungen der Richtlinie 2005/36/EG unwesentlich sind.

Der Ausschuss hat den genannten Gegenstand in seiner Sitzung vom 20. Juni 2013 geprüft. In dieser Sitzung beschloss der Ausschuss einstimmig¹ mit 22 Ja-Stimmen ohne Enthaltungen, zu empfehlen, dass die geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems die Artikel 46, 53 Absatz 1 und 62 AEUV, ohne Artikel 114 AEUV, sein sollten.

(Betrifft alle Sprachfassungen.)

¹ Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Klaus-Heiner Lehne (Vorsitzender, in Vertretung des Ständigen Berichterstatters), Evelyn Regner (Stellvertretende Vorsitzende), Raffaele Baldassarre (Stellvertretender Vorsitzender), Françoise Castex (Stellvertretende Vorsitzende), Sebastian Valentin Bodu (Stellvertretender Vorsitzender), Luigi Berlinguer, Sergio Gaetano Cofferati, Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Dimitar Stoyanov, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka and Frédérique Ries (gemäß Artikel 187 Absatz 2).