

Handwerkliche Qualifikation und EU-Recht

– Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Berufsankennungs- und der Dienstleistungsrichtlinie vor dem Hintergrund der Grundfreiheiten –

1. Die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheiten sind mittlerweile gleichermaßen weit konzipiert. Beeinträchtigungen durch Berufsregelungen können im Allgemeinen nur durch zwingende Gemeinwohlbelange gerechtfertigt werden, zu denen der Verbraucherschutz gehört. Diese Zielrichtung scheint auch bei der Novelle der Handwerksordnung im Bezug auf den Meistervorbehalt immer noch durch. Der primäre Beweggrund der Gefahrgeneigtheit führt allerdings nicht zur Eröffnung des geschriebenen, aber eng zu fassenden Rechtsfertigungsgrundes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.
2. Die EU-Entsenderichtlinie betrifft die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der in anderen Mitgliedstaaten eingesetzten Arbeitnehmer und nicht die erforderlichen Befähigungsnachweise, zumal wenn diese für die Arbeitgeber bzw. das leitende Personal gelten. Für diesen Personenkreis werden nur organisatorische Vorkehrungen getroffen.
3. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie bildet auch nach dem Gemeinsamen Standpunkt einen allgemeinen Rahmen für den Abbau vor allem nicht diskriminierender nationaler Anforderungen an die Aufnahme oder auch Ausübung einer Tätigkeit, welche die Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit beschränken. Berufsqualifikationen werden nicht spezifisch geregelt, sind aber von den allgemeinen Bestimmungen erfasst.
4. Die EU-Berufsankennungsrichtlinie ist für die Anerkennung von Berufsqualifikationen speziell. Soweit sie insoweit keine Festlegungen trifft, bleibt die Dienstleistungsrichtlinie subsidiär abwendbar.
5. An die Abgrenzung von Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit knüpfen auch die vorgenannten Richtlinien an. Sie ist weiterhin anhand der vom EuGH entwickelten Kriterien vorzunehmen und richtet sich nicht nur nach der Dauer der Erbringung der Leistung, sondern auch nach ihrer Häufigkeit, regelmäßigen Wiederkehr oder Kontinuität. Die Gesamtheit der Umstände ist zu betrachten. Insbesondere kann die Dienstleistungsfreiheit sich auch auf häufige, regelmäßig erbrachte Leistungen in anderen EU-Staaten selbst von einer eingerichteten Kanzlei oder Praxis aus beziehen, sofern nur keine stabile Infrastruktur vorliegt und nicht Angehörige des Aufnahmemitgliedstaates über sie angesprochen werden (Urteil Schnitzer). Die Dauer der Tätigkeit ist vor dem Hintergrund der Freizügigkeitsrichtlinie ohnehin ein wesentlich schwächeres Indiz. Missbrauchsfälle sind situationsbezogen zu ermitteln und liegen nur bei einer „rein künstlichen Gestaltung“ (Urteil Cadbury Schweppes) vor. Bei Unsicherheiten sowie bei einer möglichen Relevanz beider Grundfreiheiten zählt letztlich der Schwerpunkt der Tätigkeit.
6. Sowohl die Dienstleistungs- als auch die Berufsankennungsrichtlinie stehen für eine Verbindung von Herkunfts- und Bestimmungslandprinzip, wie sie auch vom EuGH praktiziert wird. Aus den Grundfreiheiten folgt nicht etwa ein umfassendes Herkunftslandprinzip. Vielmehr bleibt dem Aufnahmemitgliedstaat grundsätzlich die Möglichkeit einer Anerkennung von Qualifikationen und Standards aus anderen EU-Staaten, die freilich im Bereich der Dienstleistungsfreiheit zumal nach Art. 5 Berufsankennungsrichtlinie eher automatisch erfolgen muss.
7. Mit der Niederlassungsfreiheit sind insbesondere Verbote von Doppel- und Zweitniederlassungen sowie sozialversicherungs- und steuerrechtliche Schlechterstellungen unvereinbar. Zuverlässigkeits- und Befähigungserfordernisse sind hingegen weitgehend zulässig, sofern in anderen EU-Staaten erbrachte Leistungen anerkannt oder zumindest adäquat berücksichtigt werden. Dass auch ein unmittelbar niedrigeres Niveau für Antragsteller aus anderen EU-Staaten genügt, wie dies Art. 13 Abs. 1 lit. b) Berufsankennungsrichtlinie vorsieht, ist durch die Niederlassungsfreiheit nicht geboten und

führt zu erheblichen Problemen im Bereich der selbstständigen Handwerksberufe, sofern diese grundsätzlich nur dem zweiten Ausbildungsniveau nach Art. 11 Berufsankennungsrichtlinie zugeordnet bleiben.

8. Die Dienstleistungsfreiheit verbietet vor allem Ansässigkeits- und Residenzpflichten, Aufenthaltsgenehmigungen sowie generelle Genehmigungs- und Zulassungserfordernisse. Auch Anforderungen an den Arbeitnehmerschutz müssen strikt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren. Die möglichen Beschränkungen können deshalb nur geringer ausfallen, weil keine dauerhafte Integration in den Aufnahmemitgliedstaat erfolgt.

9. Vor allem die Berufsankennungsrichtlinie verlangt eine tiefgreifende Umgestaltung der Anerkennung von Ausbildungs- und Befähigungsnachweisen aus anderen EU-Staaten. Diese müssen den inländischen gleichwertig sein. Daher genügt keine bloße Ausnahmenvorschrift, wie sie § 9 HwO immer noch darstellt. Gefordert ist vielmehr zumal vor dem Hintergrund der vom EuGH geforderten strukturellen Deckungsgleichheit des nationalen Umsetzungsrechts eine umfassende Gleichstellung schon in der Normsystematik. Für die Aufnahme von Dienstleistungen darf keine Anerkennung von Qualifikationen aus anderen EU-Staaten durch eine nationale Stelle verlangt werden. Vielmehr können nur Meldepflichten festgelegt werden, die mit Nachweispflichten einhergehen können, aber keine Anerkennungsprüfung vorsehen. Eine Detailregelung in der EU/EWR-HwV ist als solche möglich.

10. Eine Pflichtmitgliedschaft in Kammern kann ebenso wie eine Eintragungspflicht in die Handwerksrolle im Bereich der Niederlassungsfreiheit weiterhin verlangt werden, sofern die damit verbundenen Kosten sachlich bedingt sind und denen für Einheimische entsprechen (Urteil *innoventif Limited*). Die Dienstleistungsfreiheit lässt aber höchstens eine pro-forma-Mitgliedschaft oder eine automatische sowie kostenlose Eintragung zu. Beide Möglichkeiten sind gleichgeordnet und an die erleichterte Durchsetzung der Disziplinarbestimmungen geknüpft. Diese sollte daher umfassend bei den Handwerkskammern angesiedelt werden. Die Festlegung der Zuständigkeit bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Auch die Handwerkskammer kann die geforderte Koordinatoreneigenschaft haben.

11. Ein spezifisch arbeits- oder sozialrechtlicher Umsetzungsbedarf ist nicht zu sehen.

12. Deutsche in anderen EU-Staaten unterliegen einem parallelen Rechtsregime wie Staatsangehörige anderer Mitgliedsländer in Deutschland. Ihnen kommen die hohen Qualifikationsanforderungen für selbstständige Handwerksberufe zugute, da deshalb eine Anerkennung in anderen Mitgliedstaaten erfolgen muss.

13. Eine Inländerdiskriminierung zulasten Deutscher in Deutschland ist europarechtlich unproblematisch. Sie verstößt auch weder gegen Art. 12 Abs. 1 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil diese nationalen Grundrechte nicht im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung oder der Gleichheitsbetrachtung durch gemeinschaftsrechtliche Einflüsse angereichert werden dürfen. Inlandssachverhalte unterliegen außerhalb der Rechtsharmonisierung überhaupt nicht dem Gemeinschaftsrecht, wie Erwägungsgrund 12 der Berufsankennungsrichtlinie explizit festschreibt. Dieser begrenzte Geltungsanspruch des Europarechts ist zu wahren und würde durch eine Beeinflussung der grundgesetzlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterhöhlt. Durch ihren grenzüberschreitenden Bezug sind EU-Sachverhalte nicht vergleichbar. Im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG zählt ohnehin nur das Verhalten desselben Normgebers als Vergleichsmaßstab. Im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG wird grundsätzlich die legislative Gestaltungsfreiheit betont, so auch im Bereich von Arbeitnehmerschutzrechten und der Mitbestimmung, die dann auch umfassend neu bewertet werden müssten. Der Ansatz des BVerfG in seinem Beschluss vom 05. 12. 2005 ist daher ebenso wie die Bewertung der Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 2004/2005 strikt abzulehnen.