

Normenprüfung durch die Kommunen nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Prüfpflichten, Anforderungen, Berichtspflichten und Zuständigkeiten

Marko Buchta

Bill Bryson sagte einmal, dass die Normenprüfung nicht nur merkwürdiger ist, als wir angenommen haben; sie ist merkwürdiger als wir überhaupt konnten!

Die Normenprüfung, als ein herausragendes Handlungsfeld bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie – schließlich sind beispiellos erstmals in der Geschichte der Europäischen Union, aber auch der Bundesrepublik alle bestehenden Normen einem strukturierten Abgleich zu unterziehen – brachte zunächst mit sich zu analysieren, welche Schritte durch welche Stellen notwendig wurden, um diese Aufgabe zu erfüllen. Erklärtes Ziel der Europäischen Union war es, jede bestandskräftige Norm auf seine Dienstleistungsrichtlinienrelevanz hin zu überprüfen.

Grundlage dieser Analyse musste daher zunächst sein, das Ziel der EU-Dienstleistungsrichtlinie(DLRL) zu abstrahieren: Zweck ist es, für alle Dienstleister der Europäischen Union einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen, der die Niederlassungsfreiheit ebenso garantiert, wie den freien Dienstleistungsverkehr über die Grenzen hinweg. Darüber hinaus ist es vorrangige Aufgabe der Verwaltung von Dienstleistern oftmals als scheinbar unüberwindbar gefühlte Hindernisse bei der Aufnahme, Ausübung, Änderung oder Beendigung von Dienstleistungen abzubauen.

Um dies zu ermöglichen definiert die DLRL eine Reihe von Handlungsfeldern, die es gilt in das nationale Recht der Mitgliedstaaten (MS) zu überführen. In Anbetracht des 36-monatigen Umsetzungszeitraumes eine wahre Herkulesaufgabe, die sich hier der öffentlichen Verwaltung in den gesamten MS stellte.

Die Kür der DLRL ist mit Abstand die Einrichtung eines Einheitlichen Ansprechpartners (EA), der quasi – verortet aufseiten der Verwaltung – sich als Verfahrensscout um die Genehmigungsbelange des Dienstleisters zu kümmern hat. Ohne Benutzungszwang kann sich der Dienstleister der Dienste des EA bedienen, wobei das Verwaltungsverfahren – möglichst medienbruchfrei – auf elektronischem Wege gestaltet wird. Der EA ist

Informationsgeber für Dienstleister, aber auch Dienstleistungsempfänger gleichermaßen. Zur Verortung des EA im Land Brandenburg wird später noch näher ausgeführt.

Als Hilfsmittel der gegenseitigen europäischen Amtshilfe sieht die DLRL das Instrument des Binnenmarktinformationssystems – Internal-Market-Informationssystem (IMI) – vor. Um die immer rasanter werdenden Genehmigungsabläufe auch qualitativ zu sichern, können zuständige Behörden im Rahmen von IMI in einem reinen Behördennetzwerk mittels eines standardisierten, vorübersetzten und damit sprachbarrierefreien Fragen- und Antwortenkataloges Auskünfte über Dienstleister und deren Genehmigungsbegehren austauschen.

Die Pflicht der DLRL hingegen, die harte Arbeit im Weinberg der Normen, ist die Herkulesaufgabe der Normenprüfung. Konkretes Ziel der Normenprüfung schlecht hin ist der Abbau bürokratischer Hürden!

Worum geht es bei der Normenprüfung? Ziel der Normenprüfung gem. Art. 9, 15, 16 und 25 DLRL ist nichts geringeres als der Abbau von Hindernissen im freien Dienstleistungsverkehr, der nach Art. 49 ff. EG-Vertrag sowie Art. 43 ff. EG-Vertrag garantiert ist sowie – das sollte nicht vergessen werden (!) – die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren gem. Art. 5 DLRL. Regional, protektionistisch eingerichtete Wettbewerbsbeschränkungen im freien Dienstleistungsverkehr sind daher abzuschaffen. Dienstleistungen sollen EU-weit zu nahezu den gleichen Bedingungen erbracht werden!

Der Umfang der Normenprüfung richtet sich an all jenen Normen aus, die sich ihrem Inhalt nach mit Dienstleistungen befassen. Zu überprüfen sind alle Anforderungen, die an die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit anknüpfen.

Heruntergebrochen auf die Kommunen in Deutschland gilt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes: Im Föderalstaat richtet sich die an die MS gerichtete Umsetzungsverpflichtung nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung. Danach ist jeder Träger öffentlicher Gewalt in den MS dazu verpflichtet, europarechtliche Vorgaben umzusetzen.

Der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, entsprechend Art. 28 GG, ist zu entnehmen, dass die Kommunen für die Regelung der eigenen Angelegenheiten bzw. für die Regelung der ihnen übertragenen Aufgaben zuständig sind.

Daraus leitet sich die spezielle Prüfpflicht der Kommunen entsprechend der Normenprüfung ab: Die Kommunen sind hernach zur Prüfung und Anpassung des von ihnen selbst gesetzten kommunalen Rechts verpflichtet!

Welche Anforderungen sind dabei zu beachten? An dieser Stelle ist die DLRL hinreichend konkret formuliert. In Art. 4 Ziff. 7 DLRL definiert sie, dass alle Auflagen, Verbote, Bedingungen oder Beschränkungen an Dienstleistungserbringer oder Dienstleistungsempfänger, auch bloße Anzeigepflichten, zu prüfen sind. Als Prüfungsmaßstab gilt nach der DLRL der kumulativ zu erfüllen der Dreiklang von

- ▶ 1. (Nicht-)Diskriminierung,
- ▶ 2. Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses und
- ▶ 3. Verhältnismäßigkeit.

Den Prüfverpflichtungen einerseits stehen wiederum Berichtspflichten aus der Prüfung an die EU-Kommission (KOM) gegenüber. Berichtet werden müssen gem. Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 DLRL Genehmigungserfordernisse an sich. Ferner sind der KOM die beizubehaltenden Genehmigungsnormen mit (tiefgreifender) Begründung gem. Art. 15 Abs. 5 DLRL zu melden. Bei multidisziplinären Tätigkeiten (verschieden ausgeübten Dienstleistungen) sind Einschränkungen der KOM gem. Art. 25 Abs. 3 DLRL zu melden. Und schließlich sind es die allgemeinen Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, die gem. Art. 39 Abs. 5 und Art. 16 Abs. 1 DLRL die berichtet werden müssen.

Fazit allerdings einer Betrachtung der Prüfpflichten einerseits und der Berichtspflichten andererseits ist, dass die Prüfpflichten umfassender sind, als die letztlich zu erstattende Berichtspflicht!

Was bedeutete diese Prüf- und Berichtspflicht nun für die Kommunen in Deutschland? Führte die Normenprüfung gar an den Rand des Untergangs der deutschen Verwaltung, wie es schon einige Male öffentlich zu vernehmen war? Mit nichten!

Viele Kommunen sahen über die Verpflichtung zur Normenprüfung sogar die Chance, das eigene, selbst gesetzte Recht mit modernisierten Standards neu zu ordnen. Auch wenn dies leider die Ausnahme war, so möchte ich diese wahrnehmbare Tendenz gleichwohl besonders hervorheben.

Insgesamt stellten sich deutschlandweit ca. 12.400 Kommunen der Normenprüfung. Im Land Brandenburg unterzogen sich ihr 214 Kommunen. Im Ganzen ein nicht nur logistischer Aufwand, der vor allem in Fragen der Vergleichbarkeit und damit der Qualifizierung der Prüfergebnisse eine enorme Herausforderung darstellte. Um eine solche deutschlandweite Vergleichbarkeit der Prüfergebnisse zu erreichen hat ein Bund-Länder Gremium ein Normenprüfraster mit einheitlichen Prüfkriterien entwickelt, welches schlussendlich in elektronischer Form bei der Prüfung durch alle

Prüfebene – ob Kommunen, Kammern, Bund, Land oder sonstige – behilflich sein sollte. Nach nur wenigen Monaten wurde das elektronische Normenprüfraster NormAnOnline entwickelt, welches als strukturiertes elektronisches Instrument die homogene Durchführung der Normenprüfung mit zahlreichen Erläuterungen und Hilfestellungen erleichterte – und, nach zahlreichem Feedback aus den Kommunen auch tatsächlich nicht nur gut gemeint sondern auch gut gemacht war!

Die Navigation durch das elektronische Normenprüfraster NormAnOnline ermöglichte ein strukturierter Fragenkatalog – ausgehend von der Frage der Anwendbarkeit der DLRL über die Frage von dauerhaften oder nur vorübergehend ausgeübten Tätigkeiten, bis hin zu Fragen der Verwaltungsvereinfachung und der Qualitätssicherung der normierten Dienstleistung. Größter Benefit aus der Anwendung des Normenprüfrasters NormAn Online allerdings war und ist, dass mit der Systemprüfung gleichzeitig und medienbruchfrei nicht nur die Anpassungsverpflichtungen für die jeweilige Prüfebene herausgefiltert werden konnten sondern auch die Berichtspflichten an die KOM generiert wurden. Ein außerhalb dieses Systems zu erstellender Bericht wurde unnötig – ein tatsächlicher Gewinn für alle Prüfer!

Quantitativ kann mit Stand Ende März 2009 für das Land Brandenburg noch keine abschließende Beurteilung der Normenprüfung erfolgen. Konstatiert werden kann – ohne Vergleichsmöglichkeit (eine solche Normenprüfung gab es bislang EU-weit nicht) – das bislang die 214 Kommunen des Landes knapp 3.000 Normen geprüft haben. Dabei wurden bisher 9 Anpassungsbedarfe, 35 Berichtspflichten und 28 Anpassungs- und Berichtspflichten generiert.

Qualitativ allerdings sind schon deutlichere Schlüsse möglich: Der Untergang des christlichen Abendlandes, der große Big-Bang blieb aus. Die Hauptkampffelder der kommunalen Normenprüfung im Land Brandenburg, die im Übrigen auch deckungsgleiche mit jenen wenigen Bundesländern sind, die genau so weit sind wie wir sind in folgender Reihenfolge

1. die Friedhofssatzungen mit den Qualifikationsanforderungen für Steinmetze,
2. die Marktsatzungen, die aus der Natur der Sache Genehmigungen beinhalten, die nicht für andere Märkte in anderen Städten gelten, und
3. die Straßennutzungssatzungen, welche zu großen Teilen Normen mit Mischtatbeständen aus Genehmigung und mietähnlichen Rechten enthalten.

Die Notwendigkeit und Bedeutung dieser Satzungsmaterien steht keineswegs in Frage. Doch stellt sich bei näherer Betrachtung das Rätsel, ob diese Rechtsgebiete tatsächlich des Pudels Kern der kommunalen Normenprüfung

waren – und dies ist unbestritten, es wurden keine Gebiete ausgeklammert – oder – noch zugespitzter – ob gerade an Genehmigungen auf diesen Feldern die Vollendung des Binnenmarktes ruhte.

Ein weiteres Problem wurde bei der Frage der Kohärenz der Prüfergebnisse offensichtlich. Trotz einheitlich strukturierten elektronischen Normenprüfrasters kamen Kommunen – auch bei Vorlage von identischen Normen im Satzungsrecht – zu vielschichtigen Prüfergebnissen. So war bei ein und derselben Norm in der einen Kommune ein Anpassungsbedarf herausgekommen, in der nächsten nur eine Berichtspflicht, eine weitere kam zu einer Anpassungs- und Berichtspflicht, während bei vielen weder das eine noch das andere Ergebnis wurde. Warum diese Prüfergebnisse so ausgefallen sind, ist mit vielschichtigen Erklärungen zu erahnen. Als da wären kurzer Prüfzeitraum, weite, z.T. nicht definierte Begriffe aber auch fehlende oder unzureichende Abstimmungen für ein vereinheitlichtes Vorgehen in den einzelnen Prüfebene. Wenn selbst bei der Prüfung von gleichartigen Friedhofsatzungen von kreisangehörigen Nachbargemeinden unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, so kann man die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen und der Reichweite der Kommunalaufsicht auf der anderen Seite deutlich erkennen. An dieser Stelle bleibt Raum für eine Nachbetrachtung und eine kritische Manöverkritik – auch unter Einbeziehung von kurzen Umsetzungszeiträumen.

Als Beispiel für die Durchführung einer Normenprüfung im System NormAnOnline wurden die Marktordnung der Stadt Potsdam – mit einem Anpassungsbedarf hinsichtlich des Fristenerfordernisses für die Genehmigungstatbestände und der Anordnung der Genehmigungsfiktion sowie einer Berichtspflicht zur Rechtfertigung zeitlicher und örtlicher Genehmigungsbeschränkungen – und die Friedhofsatzung der Stadt Cottbus – mit Anpassungen hinsichtlich der fachlichen Qualifikation von Steinmetzen, der Bearbeitungsfrist für die Genehmigung sowie der Genehmigungsfiktion und der Berichtspflicht zu Fragen der Anforderungen an die Handwerksrolle und der Haftpflichtversicherungspflicht zur Absicherung im Schadensfall – geprüft.

Abschließend noch ein kurzer Sachstand zur Verortung des EA im Land Brandenburg.

Das Land Brandenburg hat sich für den Anfang eine möglichst flexible Struktur für die Einrichtung eines EA angelegt, welche die Möglichkeit eines fach-, aber auch bedarfsgerechten Nachsteuerens zulässt. Daher hat das brandenburgische Kabinett mit seiner Entscheidung vom November 2008 beschlossen, dass gem. § 13 Landesorganisationsgesetz der EA als Einrichtung

im nachgeordneten Bereich des Ministeriums für Wirtschaft eingerichtet wird. Der brandenburgische Typus des EA wird – wie in allen deutschen Bundesländern – auch für inländische Dienstleister nutzbar sein, darüber hinaus allerdings wird er 1:1, richtliennah umgesetzt. D.h. dass der brandenburgische EA lediglich Basistätigkeiten übernehmen und auf keinen Fall in die Kompetenzen der zuständigen Behörden eingreifen wird.

Zur technischen Umsetzung: Die Landesregierung Brandenburg hat sich bereits vor einem Jahr darauf verständigt, für die IT-Umsetzung des EA die bereits vorhandenen IT-Basiskomponenten des Landes – wie der Zuständigkeitsfinder oder der Formularserver – sowie das vorhandene Info-Portal www.service.brandenburg.de zu nutzen. In den letzten Monaten wurde daher ein Subportal von www.service.brandenburg.de gemeinsam mit dem brandenburgischen Innenministerium sowie dem Zentralen IT-Dienstleister des Landes Brandenburg, ZIT, entwickelt, dessen Prototyp erfolgreich auf der CeBit 2009 vorgestellt worden ist. Das EA-Portal setzt sich dabei aus zwei Hauptbereichen zusammen:

1. einem allgemein – jedermann – zugänglichen Informationsportal. Darin wird dienstleistungsrelevantes Wissen sowohl für Dienstleister, aber auch für Dienstleistungsempfänger gleichermaßen vermittelt.

2. – dem Herzstück – einem Vorgangsbearbeitungsportal, einem abgeschlossenen Arbeitsbereich, in dem der Dienstleister auf elektronischem Wege seine Anträge an die zuständigen Behörden richten kann und über welches er dann auch die begehrte Genehmigung oder aber auch Versagung erhält. Der Zugang wird ausschließlich über eine Benutzerkennung und ein Passwort ermöglicht. Konkret findet der Dienstleister in seinem Portal eine Übersicht über beizubringende Formulare und Dokumente. er hat die Möglichkeit Formulare online auszufüllen und elektronisch Anlagen beizufügen. Darüber hinaus hat der Dienstleister die Gelegenheit den Status seines Verfahrens einzusehen sowie eine Auskunft über die entstehenden Kosten zu erhalten. Der Part für die zuständige Behörde im System sichert den Zugriff nur auf die für den jeweiligen Prozess relevanten Formulare. Die zuständige Behörde kann Nachforderungen von Dokumenten an den Dienstleister stellen. Letztlich können außerhalb des Systems erstellte Bescheide und Empfangsbestätigungen in das Portal hochgeladen werden.

Datenschutzrelevant ist anzumerken, dass Formulare und Dokumente sicher im Portal liegen und nicht per Mail versandt werden. Das System versendet lediglich automatische Mails mit der Nachricht, dass im jeweiligen Vorgangsbearbeitungsportal ein neuer Sachstand erreicht ist und man aufgefordert wird, sich ins System einzuloggen.

Schlussendlich kann konstatiert werden, dass die Normenprüfung in den Kommunen – nachdem die Landesregierung Brandenburg, die Kammer und Kirchen bereits Ende 2008 ihre Prüfung fertig gestellt haben – kurz vor dem Abschluss stehen und das Land Brandenburg sich bei der Erfüllung dieser Maßgabe auf einem Podiumsplatz unter den deutschen Bundesländern wieder findet. Die Vorbereitungen EA im Land Brandenburg sind weit fortgeschritten und auch die Einführung des Binnenmarktinformationssystems IMI steht mit einem landesweiten Schulungszyklus in den Startlöchern. Daher sehe ich das Land Brandenburg gut gerüstet, wenn es am 28. Dezember 2009 heißen wird: DLRL ready for take-off!

Der Autor *Marko Buchta* ist Referent im Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg, Geschäftsstelle zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

