

# Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie

Normprüfungs-, Regelungs- und Vollzugsbedarf in den Kommunen  
– Einführende Problemskizze –

*Hartmut Bauer/Frauke Brosius-Gersdorf*

## I. Zankapfel „Dienstleistungsrichtlinie“

Die schon im Rechtsetzungsprozess von Kontroversen begleitete Europäische Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup> ist nach ihrer Verabschiedung ein Zankapfel geblieben: Manche sehen in ihr einen „Turbo für die Wirtschaft“, andere einen „Sturm im Wasserglas“<sup>2</sup>; die Richtlinie sei, so ist zu lesen, als „Tiger gestartet und als Bettvorleger gelandet“<sup>3</sup>. Weniger plakative Wertungen fallen in der Sache ähnlich kontrovers aus. So attestiert *Utz Schliesky*, der bis vor kurzem im schleswig-holsteinischen Finanzministerium damit befasst war, der Dienstleistungsrichtlinie „Potential für eine grundlegende Veränderung der deutschen Verwaltungslandschaft“<sup>4</sup> und sieht das „Ende der (überkommenen) deutschen Verwaltung“<sup>5</sup> kommen, während *Heribert Schmitz* und *Lorenz Prell*, die im Bundesministerium des Innern die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im 4. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahren-rechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG)<sup>6</sup> vorbereitet haben, für eine nüchternere Einschätzung plädieren; danach ist die Dienstleistungsrichtlinie Impuls für eine „maßvolle und zugleich zukunftsweisende Anpassung des

1 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl.EU Nr. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

2 Vgl. *Kathrin Kim*, „Die europäische Dienstleistungsrichtlinie – Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas“, DÖV 2009, S. 69 ff.

3 Vgl. *Kim* (Fn. 2), DÖV 2009, S. 69 (70).

4 *Utz Schliesky*, Verwaltungsreform als Aufgabe – Das Beispiel Landesverwaltung, *VerwArch* 99 (2008), S. 313 (341).

5 *Utz Schliesky*, Das Ende der deutschen Verwaltung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform, in: ders. (Hrsg.), *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*, Teil I, 2008, S. 1 (15).

6 Gesetz vom 11.12.2008, BGBl I 2008, S. 2418.

Verwaltungsverfahrensgesetzes“, mit der „die Leistungen der Verwaltung für Bürger und Wirtschaft deutlich verbessert werden“<sup>7</sup>.

Wie auch immer: Die Dienstleistungsrichtlinie will bis Ende 2009 umgesetzt sein. Ein wichtiger Schritt dazu ist das 4. VwVfÄndG<sup>8</sup>, das am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, in mancherlei Hinsicht über die europarechtlichen Direktiven hinausgeht und im Verwaltungsrecht viele Veränderungen bringt. All dies ist Grund genug, Regelungsmotive und Eckpunkte sowohl der Dienstleistungsrichtlinie (s. II.) als auch der Änderungen des 4. VwVfÄndG (s. III.) in den Blick zu nehmen und einige ausgewählte, besonders neuralgische Aspekte genauer zu analysieren (s. IV.). Am Ende steht eine kurze Schlussbemerkung (s. V.).

## II. Regelungsmotive und Eckpunkte der Dienstleistungsrichtlinie

Erklärtes Ziel der Dienstleistungsrichtlinie<sup>9</sup> ist es, den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu fördern und den Binnenmarkt bei Dienstleistungen durch Abbau bürokratischer und rechtlicher Hemmnisse zu verwirklichen. Den Dienstleistern und Dienstleistungsempfängern soll die nötige Rechtssicherheit geboten werden, die sie für die wirksame Wahrnehmung ihrer Grundfreiheiten brauchen. Zu diesem Zwecke soll die Verwaltung in den Mitgliedstaaten vereinfacht und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorangetrieben werden.<sup>10</sup>

Dabei setzt die Richtlinie sektorenübergreifend an. Sie erstreckt ihren Anwendungsbereich grundsätzlich auf sämtliche Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden. Nach dem sehr weiten Dienstleistungsbegriff in Art. 50 EGV (vgl. Art. 57 AEUV) gehören dazu prinzipiell alle Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Bereichen

7 Heribert Schmitz/Lorenz Prell, Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2009, S. 1.

8 Zur Wahrung der Einheit des Verwaltungsverfahrensrechts durch Simultangesetzgebung von Bund und Ländern orientiert sich das Änderungsgesetz an einem Musterentwurf der Verwaltungsverfahrenrechtsreferenten von Bund und Ländern; siehe dazu Schmitz/Prell (Fn. 7), NVwZ 2009, S. 1, unter Hinweis auf die ergänzende Berücksichtigung der Empfehlungen des Beirates Verwaltungsverfahrenrecht des Bundesministeriums des Innern; Alexander Windoffer, Die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie, DÖV 2008, S. 797 ff.

9 Die Richtlinie führt auf rund fünfzehn Seiten nicht weniger als 118 (!) Erwägungsgründe an, was eine knappe Zusammenfassung der Regelungsmotive erschwert; die Darstellung im Text erfolgt mit der hier gebotenen Vereinfachung.

10 Siehe dazu insbesondere Erwägungsgrund 5 und eingehender Schliesky (Fn. 5), S. 1 (14 f.).

Waren- und Kapitalverkehr oder Freizügigkeit der Personen zuzuordnen sind, also beispielsweise gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten wie Ingenieurleistungen, Bauarbeiten und Wartungsarbeiten<sup>11</sup>. Allerdings sind zahlreiche Bereichsausnahmen vorgesehen, zu denen etwa nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, bestimmte Post- und Elektrizitätsdienstleistungen, aber auch Dienste der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Leistungen privater Sicherheitsdienste und gewisse soziale Dienstleistungen zählen<sup>12</sup>.

In ihrem Anwendungsbereich begründet die Dienstleistungsrichtlinie Pflichten der Mitgliedstaaten sowohl gegenüber Dienstleistungserbringern als auch gegenüber Dienstleistungsempfängern. Zu den Pflichten gegenüber Dienstleistungserbringern gehört zuallererst die in Art. 6 der Richtlinie vorgeschriebene Einrichtung so genannter Einheitlicher Ansprechpartner, auf deren verwaltungsorganisationsrechtliche Einordnung zurückzukommen sein wird. Über den Einheitlichen Ansprechpartner müssen Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten erledigen können, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistung erforderlich sind; dazu zählen insbesondere Erklärungen, Anmeldungen, Anzeigen, Eintragungen und die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden. Der europäische Normgeber greift damit das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government auf und verleiht ihm für einen Teilbereich staatlichen Handelns rechtliche Verbindlichkeit. Der Einheitliche Ansprechpartner nimmt alle Anliegen der Dienstleistungserbringer entgegen und leitet diese als front-office an die back-offices, also an die zuständigen (Fach-)Behörden weiter.

Außerdem muss der Einheitliche Ansprechpartner Dienstleistungserbringern und -empfängern eine ganze Palette an Informationen zur Verfügung stellen<sup>13</sup>. Zu diesen Informationen zählen – um nur einige zu nennen – unter anderem

- ▶ Informationen über die Anforderungen an die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung in dem betreffenden Mitgliedstaat einschließlich von Informationen über die Auslegung und Anwendung dieser Anforderungen,
- ▶ die Angabe der für die Ausübung der Dienstleistungsrichtlinie zuständigen Behörden,

11 Zu den Beispielen siehe etwa *Peter-Christian Müller-Graff*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 49 EGV Rn. 22.

12 Näheres dazu in Art. 1 und 2 sowie Art. 17 Dienstleistungsrichtlinie.

13 Art. 7 Dienstleistungsrichtlinie.

- ▶ die Schilderung der Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Registern über Dienstleistungserbringer,
- ▶ Informationen über die allgemein verfügbaren Rechtsbehelfe sowie
- ▶ Angaben zu den Verbänden, die Dienstleistungserbringer unterstützen.

Diese Informationen müssen klar und unzweideutig erteilt werden, aus der Ferne und elektronisch zugänglich sein sowie dem neuesten Stand entsprechen<sup>14</sup>. Damit nicht genug: Der Einheitliche Ansprechpartner muss sämtliche Auskunftersuchen so schnell wie möglich beantworten und dem Dienstleistungserbringer unverzüglich mitteilen, wenn sein Ersuchen fehlerhaft oder unbegründet ist<sup>15</sup>. Es liegt auf der Hand, dass in diesem umfassenden Pflichtenkatalog zumindest potentiell ein Einfallstor für Fehler und daran anschließende Haftungsfragen liegt.

Neben der Installierung Einheitlicher Ansprechpartner löst die Dienstleistungsrichtlinie aber auch in mancherlei anderer Hinsicht Regelungsbedarf in Deutschland aus. Erwähnt seien nur die in der Dienstleistungsrichtlinie geregelten Anforderungen an Genehmigungen für Dienstleistungserbringer, die durch die Richtlinie begründeten wechselseitigen Amtshilfpflichten der Behörden der Mitgliedstaaten sowie Anpassungsbedarf im Bereich der elektronischen Kommunikation. All dies bringt für die Kommunen umfassende Prüfungs- und ggf. Änderungspflichten im Bereich ihrer Normen mit sich und kann schwierige Fragen der Amtshaftung auslösen, wenn den mit dem Vollzug der in nationales Recht umgesetzten Dienstleistungsrichtlinie betrauten Verwaltungsstellen Fehler unterlaufen.

### III. Regelungsmotive und Eckpunkte des 4. VwVfÄndG

Das 4. VwVfÄndG setzt allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Direktiven der Dienstleistungsrichtlinie in das deutsche Recht um. Kernstück der im Zuge des 4. VwVfÄndG vorgenommenen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist ein in den Teil V neu eingefügter Abschnitt 1a, der unter der Überschrift „Verfahren über eine einheitliche Stelle“<sup>16</sup> die Verfahrensweise der Einheitlichen Stelle regelt. Dieser neue Abschnitt 1a enthält Bestimmungen über die Entgegennahme von Anträgen und Dokumenten ebenso wie über deren Weiterleitung an die zuständige Behörde sowie Zu-

14 Art. 7 III Dienstleistungsrichtlinie.

15 Art. 7 IV Dienstleistungsrichtlinie.

16 Die in diesem Abschnitt enthaltenen §§ 71 a bis e VwVfG sind anwendbar, wenn Fachgesetze dies bestimmen.

gangsfiktionen, Informations- und Unterstützungspflichten sowie Vorschriften über die Abwicklung des Verfahrens in elektronischer Form (§§ 71a bis e VwVfG n.F.).

In Deutschland bestand und besteht ein breiter politischer Konsens darüber, das Angebot der Einheitlichen Ansprechpartner über die Direktiven der Dienstleistungsrichtlinie hinaus auch für inländische Dienstleistungserbringer zu öffnen<sup>17</sup>. Zur Vermeidung von Inländerbenachteiligungen und einer Spaltung von materiellem Recht und Verwaltungsverfahrenrecht hat der Bundesgesetzgeber daher jedenfalls im Kontext des Verwaltungsverfahrensgesetzes über eine 1:1-Umsetzung hinaus auch die heimische Dienstleistungswirtschaft in den personellen Anwendungsbereich des Umsetzungsrechts einbezogen<sup>18</sup>.

Kein Konsens konnte hingegen darüber erzielt werden, auf welcher Verwaltungsebene und bei welcher Verwaltungsstelle der Einheitliche Ansprechpartner angesiedelt werden soll. Die Dienstleistungsrichtlinie lässt nicht nur die Zahl der in den Mitgliedstaaten einzurichtenden Einheitlichen Ansprechpartner offen, sondern überlässt den Mitgliedstaaten auch die Wahl des insoweit zuständigen Verwaltungsträgers und der Verwaltungsstelle<sup>19</sup>. Die konkrete Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner in der Verwaltungsorganisation bleibt daher in dem durch das 4.VwVfÄndG novellierten Verwaltungsverfahrensgesetz ebenso offen wie in der Dienstleistungsrichtlinie selbst.

Wie auch immer die organisationsrechtliche Zuordnung der Einheitlichen Ansprechpartner letztlich konkret ausfallen wird – fest steht, dass sie zu Kooperation zwingt. Sie erfordert eine Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungsbehörden innerhalb eines Verwaltungsverbands sowie möglicherweise verbandsübergreifend, die mit der bundesstaatlichen Ordnung in Konflikt geraten kann. Ob damit bereits – wie mancherorts beschworen<sup>20</sup> – das „Ende der deutschen Verwaltung“ eingeleitet ist oder ob darin nicht

17 *Wolfram Cremer*, Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland - Verfassungsrechtliche Grenzen für die Installierung der Kammern als Einheitliche Ansprechpartner, *EuZW* 2008, S. 655 (656); *Sven Eisenmenger*, Der Einheitliche Ansprechpartner in Deutschland: Die „Kammergemeinschaft“ als schlanker Umsetzungsvorschlag, *NVwZ* 2008, S. 1191; siehe zu der Frage, ob eine Verpflichtung zur einheitlichen Umsetzung der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie für inländische und grenzüberschreitende Sachverhalte besteht, *Anika D. Luch/Sönke E. Schulz*, Der personelle Anwendungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Verpflichtung zur einheitlichen Umsetzung der Vorgaben für inländische und grenzüberschreitende Sachverhalte, in: *Utz Schliesky* (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I, 2008, S. 33 ff.

18 *Schmitz/Prell* (Fn. 7), *NVwZ* 2009, S. 1 (3).

19 Vgl. Art. 6 II Dienstleistungsrichtlinie.

20 *Schliesky* (Fn. 5), S. 1 ff.

auch eine Chance liegt, Möglichkeiten und Grenzen des Föderalismus auszuleuchten und letztlich eine modernere, effektivere und bürgerfreundlichere Verwaltung zu schaffen<sup>21</sup>, bleibt abzuwarten. Immerhin sind schon heute „Einheitliche Ansprechpartner“ als zentrale Eingangsportale für Informationsanliegen des Bürgers und der Wirtschaft verwaltungsrechtlicher Alltag – so beispielsweise im Projekt D115, der einheitlichen Behördenrufnummer für Informationsanfragen zu sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten in Deutschland, die von zentralen kommunalen Servicecentern entgegengenommen und beantwortet werden<sup>22</sup>.

Neben diesen in §§ 71a bis e VwVfG n.F. enthaltenen Bestimmungen über das Verfahren über eine einheitliche Stelle wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz durch das 4. VwVfGÄndG um eine weitere Vorschrift – § 42a – ergänzt, der Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie über die Fiktion von Genehmigungen bei Ablauf festgelegter Entscheidungsfristen umsetzt.

Schließlich wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz jüngst um weitere neue Rechtsvorschriften ergänzt, die der Umsetzung der Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie über die Amtshilfe dienen. Durch das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften<sup>23</sup> wurden in Teil I des Verwaltungsverfahrensgesetzes unter der neu gebildeten Überschrift Abschnitt 3 die Vorschriften §§ 8a bis d aufgenommen, die sowohl die Amtshilfepflichten deutscher Behörden gegenüber Behörden aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch umgekehrt den Umgang mit Amtshilfeersuchen von Behörden aus anderen Mitgliedstaaten an deutsche Behörden regeln.

#### IV. Ausgewählte Problemfelder der Dienstleistungsrichtlinie und ihrer Umsetzung aus kommunaler Perspektive

Schon dieser kurze Überblick zeigt: Die Dienstleistungsrichtlinie ist zusammen mit ihrer Umsetzung ein ausgesprochen spannendes Betätigungsfeld sowohl für Politologen und Verwaltungswissenschaftler als auch für Verfassungs- und Verwaltungsrechtler. Und die Dienstleistungsrichtlinie ist auch

21 Vgl. *Sönke E. Schulz*, *Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur elektronischen Verfahrensabwicklung* (Art. 8 DLR) als Perspektive zur Etablierung eines Rechtsrahmens des eGovernment?, DVBl 2009, S. 12 (20 f.).

22 S. hierzu *Sönke E. Schulz/Anika D. Luch*, *Regulatorische Rahmenbedingungen für das Bürgertelefon 115*, in: Harald Lemke/Horst Westerfeld (Hrsg.), *Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland*, 2008, S. 92 ff.

23 Gesetz vom 17.7.2009, BGBl I/2009, S. 2091.

für die Kommunen eine große Herausforderung.<sup>24</sup> Genannt seien einige besonders neuralgische Problemfelder, denen wir uns im Verlauf unserer Tagung näher widmen wollen:

1. Erwähnt werden muss zunächst das „Herzstück“ der Reform, der *Einheitliche Ansprechpartner*. Über die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners in der Verwaltungsorganisation ist, wie erwähnt, in Deutschland<sup>25</sup> bislang nicht abschließend entschieden. Wegen politischer Differenzen über den „Platz“ für den Einheitlichen Ansprechpartner liegt der „Schwarze Peter“, nämlich die Entscheidung über die organisatorische Anbindung der Einheitlichen Ansprechpartner jetzt bei den einzelnen Ländern. Dort sind derzeit verschiedene Modelle zur Verortung der Einheitlichen Ansprechpartner<sup>26</sup> im Gespräch. Zu den diskutierten Optionen gehören als öffentlich-rechtliche<sup>27</sup> Varianten in Sonderheit

- ▶ eine Ansiedlung auf kommunaler Ebene (Kommunalmodell),
- ▶ eine Installierung der Wirtschaftskammern als Einheitliche Ansprechpartner (Kammermodell)<sup>28</sup>,
- ▶ eine Verortung bei den Landesmittelbehörden oder
- ▶ eine Verortung auf verschiedenen, zusammenwirkenden Ebenen, etwa auf gemeinsamer kommunaler Ebene, Landesebene und Kammerebene (Kooperationsmodell).<sup>29</sup>

Mit dem aktuellen Entwicklungsstand in diesen und anderen Fragen rund um das System des Einheitlichen Ansprechpartners sowie damit verbunde-

24 Siehe auch *Ulrich Ramsauer*, Änderungsbedarf im Verwaltungsverfahrenrecht aufgrund der Dienstleistungs-Richtlinie, NordÖR 2008, S. 417.

25 Zentralstaaten wie Frankreich tun sich naturgemäß leichter mit der Einbindung Einheitlicher Ansprechpartner in die Verwaltungsorganisation. In Frankreich sind Einheitliche Ansprechpartner als zentrale Verwaltungsstellen für den Bürger und die Wirtschaft schon seit vielen Jahren Realität; sie sind dort auf der Ebene der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern angesiedelt, vgl. *Kim* (Fn. 2), DÖV 2009, S. 69 (71).

26 Einen Überblick über die verschiedenen Modelloptionen geben etwa *Florian Lemor/Kai Haake*, Ausgesuchte Rechtsfragen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, EuZW 2009, S. 65 (67); siehe auch *Schliesky* (Fn. 5), S. 1 (16 f.).

27 Prinzipiell lassen sich als Einheitliche Ansprechpartner auch Private installieren.

28 Gegen das Kammermodell werden gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, wenn nicht sämtliche Kammern je für ihre Mitglieder als Einheitliche Ansprechpartner fungieren (sog. Allkammermodell), sondern die Funktionen der Einheitlichen Ansprechpartner bei einzelnen Kammern – etwa den Industrie- und Handelskammern oder den Handwerkskammern – konzentriert würden (sog. Wirtschaftskammermodell). Die Bedenken gründen sich darauf, dass den Kammern für die Wahrnehmung von Aufgaben gegenüber kammerfremden Personen die erforderliche demokratische Legitimation fehle. Näher dazu *Cremer* (Fn. 17), EuZW 2008, S. 655 (657 ff.); *Eisenmenger* (Fn. 17), NVwZ 2008, S. 1191 (1192 ff.).

29 Siehe zu diesen Modellen näher *Ramsauer* (Fn. 24), NordÖR 2008, 417 (420 f.).

nen verfassungsrechtlichen Problemen wird sich *Alexander Windoffer* in seinem Vortrag befassen.

2. Weiterer erheblicher Anpassungs- und Änderungsbedarf ergibt sich in Deutschland auch aus den in der Dienstleistungsrichtlinie geregelten Anforderungen an *Genehmigungen für Dienstleistungserbringer*. Denn nach der Richtlinie ist ein Genehmigungserfordernis künftig nur noch ausnahmsweise zulässig, wenn die Genehmigungsregelungen diskriminierungsfrei ausgestaltet sind, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und eine nachträgliche ex-post-Kontrolle nicht ausreicht<sup>30</sup>. Die Dienstleistungsrichtlinie kehrt damit zurück zu der Grundidee einer umfassenden Gewerbebefreiheit<sup>31</sup> – die allerdings den Preis fehlender ex-ante-Steuerungsmöglichkeiten hat. Halten die Mitgliedstaaten an dem Erfordernis einer Genehmigung fest, muss die Genehmigung dem Dienstleistungserbringer die Ausübung der Dienstleistung grundsätzlich in dem gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ermöglichen<sup>32</sup>. Eine Befristung der Genehmigung scheidet grundsätzlich aus<sup>33</sup>. Über den Antrag auf Genehmigung muss unverzüglich entschieden werden und jedenfalls binnen einer vorab bestimmten Frist, die nur einmal verlängert werden kann; nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt<sup>34</sup>.

Diesen weitreichenden Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie hat der deutsche Gesetzgeber unter anderem durch das 4. VwVfÄndG sowie durch das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerbe-recht und in weiteren Rechtsvorschriften Rechnung getragen, welches den europäischen Anforderungen an Genehmigungen für Dienstleistungserbringer durch Änderung und Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der Gewerbeordnung, der Handwerksordnung, der Wirtschaftsprüferordnung und weiterer Gesetze Rechnung umsetzt. Hierauf und auf weitere wichtige Fragen rund um das neue Genehmigungsrecht wird *Markus Krajewski* in seinem Vortrag eingehen.

3. Ein weiterer, spannender Abschnitt der Dienstleistungsrichtlinie betrifft die *Amtshilfepflichten der Mitgliedstaaten und Kommunen*, über die *Frank*

30 Art. 9 Dienstleistungsrichtlinie.

31 Dazu etwa *Schliesky* (Fn. 5), S. 1 (24 ff.).

32 Art. 10 IV Dienstleistungsrichtlinie; näheres hierzu bei *Sönke E. Schulz*, Die bundesweite Geltung von Genehmigungen nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Art. 10 Abs. 4 DLR als Herausforderung für die Verbandskompetenz, in: Utz Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I, 2008, S. 175 ff.

33 Art. 11 Dienstleistungsrichtlinie.

34 Art. 12 III und IV Dienstleistungsrichtlinie; zur Einbindung der Genehmigungsfiktion in das deutsche Recht siehe § 42a VwVfG n.F.

*Platthoff* referieren wird. Nach Art. 28 I Dienstleistungsrichtlinie leisten die Mitgliedstaaten einander Amtshilfe und ergreifen Maßnahmen, die für eine wirksame Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer und ihrer Dienstleistungen erforderlich sind. Auf Anforderung eines anderen Mitgliedstaats hat jeder Mitgliedstaat diesem Informationen über Dienstleistungserbringer so schnell wie möglich elektronisch zu übermitteln. Letztlich wird dadurch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, ein europäisches Behördennetz einzurichten, was nicht unerhebliche kostenträchtige organisatorische und personelle Anpassungen auslösen dürfte.

Im deutschen Recht umgesetzt wurden diese europäischen Bestimmungen über die Amtshilfe im grenzüberschreitenden Behördenverkehr in der Europäischen Union, wie bereits erwähnt, durch das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften. Durch dieses Gesetz wurden in das Verwaltungsverfahrensgesetz die Bestimmungen der §§ 8a bis d aufgenommen, die sich den Amtshilfepflichten deutscher Behörden gegenüber Behörden aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Amtshilfeersuchen von Behörden aus anderen Mitgliedstaaten an deutsche Behörden widmen.

Im Verhältnis deutscher Behörden untereinander macht § 71d VwVfG n.F. die über die herkömmliche Verpflichtung zu Amtshilfe (§ 4 VwVfG) hinausgehende gegenseitige Unterstützung der einheitlichen Stellen und der zuständigen Behörden bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Pflicht. Damit wird anders als nach dem bisherigen Verständnis der Amtshilfe der Austausch von Daten und Informationen nicht mehr anlassbezogen vom Ersuchen einer anderen Behörde im Einzelfall abhängig sein; statt dessen wird durch den stetigen Austausch von Informationen ein permanenter Informations- und Kontrollverbund geschaffen<sup>35</sup>.

4. Die Dienstleistungsrichtlinie ist für die Mitgliedstaaten auch eine „elektronische Herausforderung“. Art. 8 I der Richtlinie verlangt nämlich von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sämtliche Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, „problemlos“, wie es im Originaltext heißt, „aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können“<sup>36</sup>. Das elektronische Verfahren, das in Deutschland in § 71e VwVfG n.F. Eingang gefunden hat, wirft wie schon bislang, eine ganze Reihe von Folgeproblemen

35 *Schulz* (Fn. 21), DVBl. 2009, S. 12 (16).

36 Zur Umsetzung in das deutsche Recht siehe § 71e VwVfG n.F.

auf, die uns *Tino Schuppan* zusammen mit dem neuen Konzept von *eGovernment* vorstellen wird.

5. *Marco Buchta* wird sich der aktuellen und wichtigen Frage der Normenprüfung durch die Kommunen widmen, die die Dienstleistungsrichtlinie verlangt. Den Mitgliedstaaten obliegt die schwierige und komplexe Aufgabe, ein *Normenscreening* durchzuführen, also den gesamten eigenen dienstleistungsbezogenen Rechtsbestand auf die Konformität mit der Dienstleistungsrichtlinie zu überprüfen, Anpassungsbedarfe zu identifizieren und die erforderlichen Anpassungsschritte einzuleiten<sup>37</sup>. In Deutschland hat jede Verwaltungsebene ihren Normenbestand selbst zu durchforsten, der Bund also das Bundesrecht, die Länder das jeweilige Landesrecht und die Kommunen die von ihnen zu verantwortenden Rechtsverordnungen und Satzungen.<sup>38</sup> Dies allerdings bringt für die Verwaltungsträger nicht nur komplexe Prüfpflichten mit sich, sondern bietet zugleich die Chance zu einer Neuordnung wesentlicher Regelungsbereiche auf der Grundlage modernisierter Standards.

6. Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Umsetzung bringen viele Anschlussprobleme mit sich, und zwar nicht zuletzt auch für die *Amtshaftung*, die allerdings in der Dienstleistungsrichtlinie nicht geregelt ist. Dabei geht es um die Ermittlung von Verantwortlichkeiten und die Zuordnung der Haftung, also beispielsweise, wenngleich nicht nur um Fragen der Haftung für fehlerhafte Auskünfte und Handlungen der Einheitlichen Ansprechpartner oder für eine unzureichende Organisation der elektronischen Abwicklung von Verfahren, die sich ausweislich der Dienstleistungsrichtlinie nach nationalem Recht richtet. Diese haftungsrechtlichen Aspekte wird *Kay Ruge* in dem Schlussvortrag über „Amtshaftung bei fehlerhafter Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie“ präsentieren und aufarbeiten.

## V. Innovationsimpuls „Dienstleistungsrichtlinie“

Die Vorträge werfen Schlaglichter auf ausgewählte Problemsegmente der Dienstleistungsrichtlinie und ihrer Umsetzung. Danach kommt das Öffentliche Recht im Europäisierungssog erkennbar nicht zur Ruhe. Solcher Wandel ist freilich nicht neu. *Otto Bachof*, einer der großen Verwaltungsrechtler des vergangenen Jahrhunderts, hat wegen der sich ständig im Fluss

37 Vgl. Art. 15 I und Art. 39 V Dienstleistungsrichtlinie.

38 *Lemor/Haake* (Fn. 26), *EuZW* 2009, S. 65 (68).

befindlichen Gegenstände schon vor rund 40 Jahren festgestellt: „Nie wird der Verwaltungsrechtler ähnliche Ruhelagen [...] vorfinden wie der Zivilist oder wie der Strafrechtler. Das ist unsere Last, aber auch der Reiz unseres Faches.“<sup>39</sup> So gesehen lässt sich die Dienstleistungsrichtlinie auch als Innovationsimpuls für eine zukunftsorientierte Modernisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht begreifen, die das Leben für Bürger und Wirtschaft verbessern und erleichtern kann.

Der Autor *Prof. Dr. Hartmut Bauer* ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam, Mitglied des Vorstands des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam und ordentliches Mitglied des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer.

Die Autorin *Dr. Frauke Brosius-Gersdorf* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.

39 Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 193 (238).

