



Handreichung zu Normenprüfung und Dauerberichtspflichten nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie¹

Die **Europäische Dienstleistungsrichtlinie** (2006/123/EG) war bis zum 28. Dezember 2009 in nationales Recht umzusetzen. Im Zuge der Umsetzung mussten die MS unter anderem ihr **gesamtes dienstleistungsbezogenes Recht** auf dessen Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (sog. **Normenprüfung**) überprüfen; nicht richtlinienkonformes nationales Recht war entsprechend anzupassen. Daneben bestanden gemäß Artikel 39 der RL konkrete Berichtspflichten betreffend das bestehende Recht (bezogen auf die Artikel 9, 15, 16 und 25 DL-RL) (**sog. einmalige Berichtspflichten**). Diese Aufgaben waren bis zum Ende der Umsetzungsfrist am 28. Dezember 2009 abzuschließen.

Aber **auch in Zukunft** müssen (neue) Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie überprüft werden. Die **Normenprüfung** stellt sich **damit als eine Daueraufgabe** für die MS dar. Sofern die Prüfung des neuen Rechts entsprechende Ergebnisse (s.u.) hervorbringt, müssen auch diese Informationen künftig an die Kommission übermittelt werden (**sog. Dauerberichtspflichten**).

Vielfach werden diese Aufgaben in Zukunft von Kolleginnen und Kollegen wahrgenommen werden, die bisher nicht an der Umsetzung der Richtlinie beteiligt waren. Denn für die Normenprüfung gilt auch zukünftig der **Grundsatz der eigenverantwortlichen Prüfung**, d.h. die Prüfung wird von den für das jeweilige Fachrecht zuständigen Referaten/Stellen vorgenommen.

Mit der **nachfolgenden Handreichung** möchten wir daher den Einstieg in diese Prüfung erleichtern.

Konkret will die Handreichung

- die **Aufgabe der Normenprüfung** und das **Verfahren zur Erfüllung der Dauerberichtspflichten** skizzieren und so
- den Einstieg in die Nutzung des elektronischen **Normenprüfrasters NormAn-Online** zur Durchführung der Normenprüfung erleichtern.

I. Normenprüfung und erforderliche Rechtsanpassungen

Die Normenprüfung hat zum **Inhalt**, das **dienstleistungsrelevante Recht** auf seine **Vereinbarkeit mit der Richtlinie** zu **überprüfen**. Geprüft werden müssen demnach alle relevanten Rechtsvorschriften (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) sowie kollektive Regeln der

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Abl. L 376/36 vom 27.12.2006

Berufsvereinigungen. Im Zuge dieser Prüfung sind aber auch Rechtsprechung, Verwaltungsvorschriften sowie ständige Verwaltungspraxis zu berücksichtigen.

Das **Ziel** der Normenprüfung ist die **Ermittlung unzulässiger Beschränkungen** für Dienstleister. Hieraus sollen Erleichterungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb des europäischen Binnenmarktes folgen. Die **zwei wesentlichen Elemente der Normenprüfung** sind einerseits die **Ermittlung des Anpassungsbedarfs** (Prüfpflicht) sowie die **Ermittlung von Dauerberichtspflichten** an die Europäische Kommission andererseits. Beide Elemente lassen sich vereinfacht mit den **Normenprüfraster NormAn-Online** durchführen (s.w.u.).

Die **Prüfpflicht umfasst insbesondere** die Überprüfung aller Anforderungen im Sinne der DL-RL (z.B. Genehmigungsregelungen, Auflagen, Verbote, Bedingungen, Beschränkungen, Anzeigepflichten etc.) an die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit (für Ausnahmen von der Prüfpflicht vgl. insbesondere Art. 2, 3, 17 DL-RL sowie allgemeine Anforderungen im Sinne des Erwägungsgrundes 9). Zu **unterscheiden** ist hierbei zwischen Anforderungen bei der **Niederlassung** in Deutschland und solche bei **grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung**, da dies insb. gemäß Art. 9 und 15 DL-RL einerseits bzw. Art. 16 DL-RL andererseits unterschiedliche Rechtfertigungsmöglichkeiten bedingt.

Hinweis: Weitere Erläuterungen zu inhaltlichen Fragen der Prüfung (z.B. betreffend den Anwendungsbereich, Abgrenzung Niederlassung – Dienstleistungserbringung) finden Sie in der ausführlichen Einleitung zum Normenprüfraster (siehe dazu auch unten IV.).

Die **Normenprüfung kann** – wie in dieser Handreichung unter Ziffer 3 beschrieben wird – **mittels des Normenprüfrasters NormAn-Online** IT-gestützt durchgeführt werden. Die **Nutzung** des Normenprüfrasters ist **freiwillig**, gleichwohl wird der Prüfprozess – und ein ggf. bestehender Berichtsprozess gegenüber der Europäischen Kommission – **wesentlich erleichtert**. Ein etwaiger Anpassungsbedarf und ggf. bestehende Dauerberichtspflichten werden mit diesem beispielsweise einfach aufgezeigt.

Zu beachten ist weiterhin, dass auch in solchen Fällen, in denen kein Anpassungsbedarf mittels des Prüfrasters erkannt wurde, die Norm indes dienstleistungsrichtlinienrelevante Verfahren und Formalitäten aufweist, die Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle² (**Einheitlicher Ansprechpartner**, Art. 6 ff. DL-RL), eine **Genehmigungsfiktion** (Art. 13 Abs. 4 DL-RL) sowie **Entscheidungsfristen** (Art. 13 Abs. 3 DL-RL) **ggf. anzuordnen** sind.

² Vgl. zu diesem im Rahmen der Umsetzung der DL-RL neu geschaffenen Verwaltungsverfahren *Schmitz/Prell, NVwZ 2009, S. 1 ff.*

II. Dauerberichtspflichten

Wie bereits dargestellt, sieht die DL-RL bestimmte **Dauerberichtspflichten** vor, und zwar:

- Bericht über **neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften** (einschließlich Änderungen bestehender Normen), welche die in **Art. 15 Abs. 2 DL-RL** genannten **Anforderungen** vorsehen sowie deren Begründung (**Art. 15 Abs. 7 DL-RL**) (Fälle betreffend die Niederlassung). In der Begründung ist darzulegen, warum die Anforderungen die **Bedingungen des Art. 15 Abs. 3 DL-RL** erfüllen (Rechtfertigung durch zwingenden Grund des Allgemeininteresses und Verhältnismäßigkeit).
- Bericht über **Änderungen bestehender Anforderungen** sowie **neue Anforderungen, deren Anwendung unter Art. 16 Abs. 1 Unterabsatz 3 und Absatz 3 Satz 1 DL-RL** fallen könnte sowie deren Begründung (**Art. 39 Abs. 5 Ua. 2 DL-RL**) (Fälle, die zumindest auch die vorübergehend grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung betreffen). In der Begründung ist auszuführen, aus welchem zwingenden Grund des Allgemeininteresses die Anforderung gerechtfertigt (hier nur vier mögliche Gründe zur Rechtfertigung) und warum sie verhältnismäßig ist.

Anmerkung zur Dauerberichtspflicht nach Art. 15. Abs. 7 DL-RL: In den folgenden beiden Fallkonstellationen kommt es zu **Überschneidungen zwischen der Dauerberichtspflicht nach Art. 15 Abs. 7 DL-RL und dem Notifizierungsverfahren gemäß der Richtlinie 98/34/EG** über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft³:

- Vorschriften zu Diensten der Informationsgesellschaft i.S.d. der Richtlinie 98/34/EG, die gleichzeitig Anforderungen gem. Art. 15 Abs. 2 der DL-RL enthalten;
- Vorschriften zu Erzeugnissen i.S.d. der Richtlinie 98/34/EG, die gleichzeitig Anforderungen gem. Art. 15 Abs. 2 der DL-RL enthalten.

Die Entwürfe solcher Rechts- und Verwaltungsvorschriften werden im Wege des **One Stop Shop Verfahrens** ausschließlich **gemäß der Richtlinie 98/34/EG über das Referat E B 2 im BMWi bei der EU-Kommission notifiziert**⁴. D.h., die Dauerberichtspflicht gem. Art. 15. Abs. 7 DL-RL wird gleichzeitig mit der Notifizierung gem. der Richtlinie 98/34/EG erfüllt, eine separate Berichterstattung nach der Dienstleistungsrichtlinie entfällt (s. auch Art. 15 Abs. 7 letzter Satz der DL-RL).

*Hinweis: Die **Berichtsanforderungen** gem. Art. 15 Abs. 7 DL-RL und Art. 39 Abs. 5 Ua. 2 DL-RL **hindern die Mitgliedstaaten ausweislich des Richtlinien textes ausdrücklich nicht daran, die betreffenden Vorschriften (ggf. auch schon vor Erfüllung der Berichtspflichten) zu***

³ Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (Abl. EU, 21. Juli 1998, L 204/37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG (Abl. EU, 5. August 1998, L 217/18).

⁴ Ansprechpartnerin für Richtlinie 98/34/EG im Referat EB2 des BMWi: Kathrin Lettgen, (030) 18 615-6353, Infonorm@bmwi.bund.de.

erlassen, d.h. die Erfüllung der Berichtspflichten ist keine rechtliche Voraussetzung für den Erlass der betreffenden Vorschriften, sondern davon unabhängig.⁵ Dies gilt jedoch **nicht** bei dem **vorgenannten One Stop Shop Verfahren**, da **nach der Richtlinie 98/34/EG notifizierungspflichtige Rechtsakte zwingend im Entwurf** an die EU-Kommission übermittelt werden müssen⁶.

In Deutschland können die Berichtspflichten in Absprache mit der Kommission mittels des Normenprüfrasters **NormAn-Online** und der darin im Rahmen der Normenprüfung eingegebenen Daten erfüllt werden. Im Folgenden soll dieses **Verfahren** skizziert werden:

III. Durchführung der Normenprüfung und Erfüllung der Dauerberichtspflichten mittels des Normenprüfrasters NormAn-Online

Das allen Prüfern kostenfrei zur Verfügung stehende **Normenprüfraster NormAn-Online** ist als **Online-Anwendung** ausgestaltet und über den Internetbrowser unter folgendem Link erreichbar: <https://www.norman-dlr.de/de>. Bisher ausgehändigte Zugangsdaten haben auch für die Normenprüfung als Daueraufgabe Gültigkeit.

1. Um die Normenprüfung durchführen zu können, ist **zunächst die zu prüfende Norm anzulegen**. Es gilt zu beachten, dass die eingegebenen Daten zur späteren Erfüllung etwaiger Berichtspflichten genutzt werden, weshalb auf **verständliche und unzweideutige Eingaben** zu achten ist.

The screenshot shows a web form titled "Norm bearbeiten". It has the following fields and labels:

- Norm**: Text input field containing "Testnorm". To its right is the label "Bezeichnung von Gesetz/RVO/Satzung".
- Art der Norm**: Dropdown menu showing "Gesetz".
- Referenz**: Text input field containing "http://www.gesetze-im-internet.de/testnorm". To its right is the label "Link auf die Langfassung".
- Fundstelle**: Empty text input field.
- Muster**: A checkbox that is currently unchecked.

At the bottom of the form are two buttons: "Speichern" and "Abbrechen".

Abbildung 1: Anlegen einer Norm

2. Nach einem anschließend durchgeführten Suchlauf kann die angelegte Norm sodann in der **Normenübersicht** ausgewählt und die Normenprüfung durch Anklicken der Schaltfläche *Prüfen* gestartet werden.

⁵ Die **Kommission bringt diese Berichte** sodann allen **Mitgliedstaaten der EU** (und den übrigen EWR-Staaten) **zur Kenntnis** und legt jährlich Analysen und Orientierungshinweise in Bezug auf die Anwendung derartiger Vorschriften im Rahmen der DL-RL vor. In Deutschland werden die Berichte aller Mitgliedstaaten – einschließlich derer Deutschlands – automatisiert an einen Verteiler interessierter Bundesressorts und Länder weitergeleitet. Im Falle der Berichtspflicht nach Art. 15 Abs. 7 DL-RL **prüft die Kommission** darüber hinaus binnen 3 Monaten nach Erhalt des Berichts die **Vereinbarkeit** aller neuen Anforderungen **mit dem Gemeinschaftsrecht** und entscheidet gegebenenfalls, den betroffenen Mitgliedstaat aufzufordern, diese neuen Anforderungen nicht zu erlassen oder aufzuheben.

⁶ s. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Ziffer 12 der Richtlinie 98/34/EG sowie Art. 42 Abs. 7 und Art. 62 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

Normenübersicht						
Typ	Bezeichnung	URL	Status	Organisation	Muster-norm	Aktion
G	Testnorm	<input type="checkbox"/>	Neu	Technische Administration 90	<input type="checkbox"/>	Bearbeiten Prüfen Löschen

Einen Eintrag gefunden. Ansicht: [Excel](#) | [PDF](#)

Abbildung 2: Normenübersicht

3. Sodann **leitet das Normenprüfraster durch den Prozess der Normenprüfung**, gibt den Prüfern **Hinweise**, Links zu den entsprechenden Passagen der DL-RL sowie solche zu nützlichen **Hintergrundinformationen** (**Links** sind in nachfolgender Grafik unterstrichen gekennzeichnet).

Normprüfung

Norm: Testnorm

III. Niederlassungsfreiheit

Frage 3

Die Antwort zu Frage 2b wurde gespeichert.

Begründet das Gesetz/ die RVO/ Satzung selbst eine Genehmigungspflicht für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit (vgl. Art. 9 Abs. 1 DL-RL)?

(Hinweis: Die Frage ist nur dann mit "Ja" zu beantworten, wenn das geprüfte Gesetz/ die RVO/ Satzung selbst die Genehmigungspflicht regelt. Besteht eine Genehmigungspflicht auf Grund höherrangigen Rechts, dann ist diese in dieser Frage nicht zu berücksichtigen. Zum Begriff der Genehmigung vgl. die Erläuterungen unter A.1.3)
*(Weiterer Hinweis: Zu Art. 9 DL-RL besteht eine **BERICHTS- UND BEGRÜNDUNGSPFLICHT** gegenüber der Kommission mit anschließender **GEGENSEITIGER EVALUIERUNG** zwischen den Mitgliedstaaten, Art. 9 Abs. 2 DL-RL, Art. 39 DL-RL. Daher ist die Beschreibung des Inhalts der Genehmigungspflicht erforderlich.)*
(Weiterer Hinweis: Soweit bestimmte Aspekte einer Genehmigungsregelung direkt oder indirekt durch andere Gemeinschaftsrechtsakte geregelt sind, ist diese Regelung nicht nach dieser Frage zu prüfen und einzutragen, vgl. Art. 9 Abs. 3 DL-RL)

Ja, das geprüfte Gesetz/ die RVO/ Satzung selbst begründet Genehmigungspflichten, und zwar

Genehmigungspflicht	Kurzbeschreibung	Geregelt in folgender Vorschrift
Die Liste ist leer.		

Nein, das geprüfte Gesetz/ die RVO/ Satzung statuiert selbst keine Genehmigungspflichten.
(weiter mit Frage 3 b)

Abbildung 3: Prozess der Normenprüfung

Hinweis: Der Normenprüfprozess einer Norm kann jederzeit abgebrochen, unterbrochen und später fortgesetzt werden. Mit dem Abschluss jeder Frage werden die bisher **einggegebenen Daten gespeichert**.

4. Um den Prozess der **Normenprüfung für die jeweilige Norm abzuschließen**, ist es erforderlich, im Anschluss an Frage 10 die Schaltfläche **Abschließen** zu betätigen. Abschließend zeigt das Normenprüfraster an, ob die geprüfte Norm an die Vorgaben der DL-RL **anzupassen ist** („Anpassungsbedarf“) oder ob eine **Dauerberichtspflicht besteht** („Dauerberichtspflicht“). Die Anzeige „**Berichtspflicht**“ hat seit dem 28.12.2009 **keine Bedeutung mehr**; es hat die im Rahmen der einmaligen Berichtspflicht zum Ende des Jahres 2009 zu erfüllenden Berichtspflichten aufgezeigt.

Normprüfung

Norm: Testnorm

Die Antwort zu Frage 10 wurde gespeichert.

Der Prüflauf für die Norm "Testnorm" wurde beendet.

Für die Norm besteht

- Berichtspflicht,
- Dauerberichtspflicht,
- kein Anpassungsbedarf.

Wollen Sie die Prüfung abschließen?

Abbildung 4: Abschluss der Normenprüfung und Anzeige des Prüfergebnisses

Die eben genannten **Hinweise** sind auch bereits **während des Prüfprozesses** durch folgende Kennzeichen ersichtlich: Anpassungsbedarf („A“), Dauerberichtspflicht („DB“). Das Kennzeichen „B“ hat hingegen seit dem 28. Dezember 2009 keine Bedeutung mehr (s.o.).

Sofern eine **Dauerberichtspflicht** erkannt wurde, kann diese in der **Normenübersicht** des Normenprüfrasters **erfüllt** werden, indem mit der **Schaltfläche E** der **Bericht** für die Europäische Kommission **generiert** und in ein Versandformular im Normenprüfraster überführt wird. Durch Betätigen der **Schaltfläche D** kann das PDF-Berichtsformular gesondert betrachtet (und ggf. gespeichert oder ausgedruckt) werden. Voraussetzung für die Erfüllung der Dauerberichtspflicht ist indes, dass kein Anpassungsbedarf („A“) mehr besteht. In einem solche Falle wäre zuvor ein zweiter Prüfdurchgang zu durchlaufen.

Normenübersicht									
Typ	Bezeichnung	URL	Status	Organisation	Muster-norm	Über-springen	Prüfungs-freigabe	Export-freigabe	Aktion
G	Testnorm		Export freigeg. B DB	Bundesdatenbank 490000000	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Bearbeiten Löschen D E
						+ -	+ -	+ -	

Einen Eintrag gefunden. Ansicht: [Excel](#) | [PDF](#)

Abbildung 5: Schaltflächen D und E in der Normenübersicht: Erstellen des Berichts für die Kommission und Versandfunktion

Die Möglichkeit, bei Vorliegen einer Dauerberichtspflicht („DB“) das **PDF-Berichtsformular** durch Betätigen der **Schaltfläche D** in der Spalte Aktion der Normenübersicht gesondert aufzurufen und ggf. zu speichern, kommt **allen Rollen**, d.h. Prüfern, Prüfungsfreigebnern, Exportfreigebnern, Exporteuren und Administratoren zu.

Ab 01.10.2013 erfolgt die Weiterleitung der Prüfergebnisse über das Binnenmarktinformationssystem (IMI).

Dazu ist der Prüfbericht samt Gesetzestext an den zuständigen Notifizierungskordinator zu übersenden. Dieser wird den Vorgang in das System einstellen und anschließend haben die Mitgliedsstaaten sechs Monate Zeit, sich zu der Richtlinie zu äußern.

Die **Schaltfläche E** darf nicht mehr genutzt werden und wird bei der nächsten Aktualisierung der

Anwendung entfernt werden.

IV. **Weitere Informationen**

Weitere Informationen zur Durchführung der Normenprüfung und zur Erfüllung der Dauerberichtsspflichten erhalten Sie in unserem **Portal *Dienstleisten leicht gemacht*** (<http://www.dienstleisten-leicht-gemacht.de/DLR/Navigation/umsetzung,did=264134.html>).

Informationen insbesondere zur technischen Nutzung des **Normenprüfrasters** sind in dessen **Handbuch** (<https://www.norman-dlr.de/de/info/NormAn-Handbuch.pdf>) ausführlich dargelegt.

Die **Einleitung zum Normenprüfraster**, in der Sie insbesondere Informationen zu inhaltlichen Fragen der Normenprüfung erhalten, finden Sie unter https://www.norman-dlr.de/de/info/Vorwort_Raster_fuer_die_Normpruefung.pdf.

Das **Umsetzungshandbuch der Europäischen Kommission** und weitere Informationen zur Umsetzung der DL-RL finden Sie auf den Internetseiten der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_de.htm).