

**Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland:
eine (weitere) Zwischenbilanz**

- Thesen zur Einführung -

I. Ein Blick zurück: Zielsetzungen und Umsetzungsdiskussion der DLRL

1. Die Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG - DLRL) war und ist zusammen mit der Berufsanerkennungsrichtlinie (RL 2005/36/EG - BARL) ein zentraler Bestandteil der ambitionierten Lissabon-Strategie, die darauf abzielt(e), den EU-Binnenmarkt zum weltweit leistungsfähigsten Dienstleistungsmarkt zu entwickeln. Diese Zielsetzung ist spätestens mit der internationalen Finanzkrise in den Hintergrund getreten. Zudem hat die in vielen Bereichen auf Deregulierung abzielende „Philosophie“ der DLRL weiter an Popularität gewonnen. Gleichwohl ändert das nichts an der Notwendigkeit ihrer Umsetzung.
2. Die DLRL wurde als Beispiel für eine intensive öffentliche Diskussion eines EU-Rechtsetzungsaktes bezeichnet. Das stimmt jedoch nur mit großen Einschränkungen, da sich die Diskussion im Wesentlichen auf das Herkunftslandprinzip beschränkte und alle weiteren gewichtigen Regelungen nicht in den Blick genommen wurden.
3. Der Prozess der Verabschiedung und Umsetzung der DLRL ist zudem ein Beispiel für das geringe „Interesse“ deutscher Parlamentarier und die späte Reaktion vieler Ministerialverwaltungen auf grundlegende Rechtsakte der EU. Die aktuelle Diskussion um die Verbesserung der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich daran nichts geändert hat.

II. Auswirkungen der DLRL auf die deutsche Wirtschaftsverwaltung im Überblick

4. Die DLRL zeigt entgegen der in ihr und in der Literatur verwendeten Formel, dass sich das Gemeinschaftsrecht mit steigender Intensität auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten auswirkt. Zwar bleibt es den Mitgliedstaaten vorbehalten, wo sie die von der DLRL geforderten „Stellen“ einrichten, so dass aus formaler Perspektive die Zuständigkeitsordnung gewahrt bleibt. Alleine die Vorgabe, dass diese Stellen mit bestimmten Funktionen und Funktionalitäten eingerichtet werden müssen, stellt aber eine z.T. grundlegende Veränderung der Organisationsstrukturen dar.
5. Das gleiche gilt, in noch größerem Maße, für das Verwaltungsverfahren und zeigt sich u.a. an den beiden Änderungen des VwVfG sowie den erheblichen Aufwendungen im IT-Bereich.
6. Hinzu kommt eine Reihe von ebenfalls grundlegenden Veränderungen im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts, bei denen zwar keine grundlegend neuen Regelungen getroffen werden, das Gewicht bestimmter Regelungstypen aber deutlich verändert wird (Bsp. Genehmigungsfiktion).
7. Auch das Normenscreening stellt in dieser Ausgestaltung ein Novum dar, dessen praktische Relevanz erst deutlich werden wird, wenn die Antworten der Kommission auf die Berichte der Mitgliedstaaten vorliegen werden.

III. Allgemeine Rechtsfragen der DLRL

8. Nach wie vor wird nicht genügend beachtet, dass (nach zutreffender Ansicht der E-Kommission) die DLRL in vielen Bereichen auch auf Inlandssachverhalte anzuwenden ist.

Zwar hat die Bundesregierung durch die aus ihrer Sicht freiwillige Erweiterung des Anwendungsbereichs etwa des Verfahrens vor der einheitlichen Stelle dem Rechnung getragen. Es ist aber zu beachten, dass damit der gesamte Bereich gemeinschaftsrechtlich geprägt ist und vorrangig die Gemeinschaftsgrundrechte zur Anwendung kommen sowie der EuGH das letzte Wort bei Interpretationsstreitigkeiten besitzt.

9. Hinzu kommen vor allem im IT-Bereich zahlreiche „faktische Zwänge“ der Vereinheitlichung, da es nicht sinnvoll ist, verbliebene Freiräume des Verwaltungshandelns an anderen Parametern auszurichten.
10. Insgesamt ist damit die Vergemeinschaftung der formellen und organisatorischen Komponenten des Wirtschaftsverwaltungsrechts deutlich vorangeschritten. Das kann man in vielen Bereichen aber auch als überfälligen Fortschritt qualifizieren.

IV. Einbeziehung der Kammern in den Umsetzungsprozess

11. Die Kammern haben sich als Akteure im Umsetzungsprozess mit eigenen Vorschlägen nur sehr begrenzt durchsetzen können. Die Gründe dafür sind von Bundesland zu Bundesland verschieden und sollten fachlich und politisch analysiert werden.
12. Das Verwaltungskooperationsrecht hat für die Kammern, wie auch für andere Verwaltungen, durch den Umsetzungsprozess deutlich an Gewicht gewonnen und sollte weiter aufmerksam verfolgt und entwickelt werden. Darin liegt eine zentrale Herausforderung für die Zukunft.
13. Bei der Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie wurden kammerfreundliche Optionen wie die Pro-forma-Mitgliedschaft zum Teil nicht genutzt.
14. Es wird besonders wichtig sein, in den kommenden Jahren die Tauglichkeit der verschiedenen Modelle zu bewerten.

V. Ausblick

15. Die Umsetzung der DLRL ist noch lange nicht angekommen, vor allem ihre weit reichenden Auswirkungen auf den Verwaltungsalltag stehen noch aus.

Literaturhinweise:

Stefan Leible (Hrsg.), Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Chancen und Risiken für Deutschland, 2008.

Monika Schlachter / Christoph Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Kommentar, 2008.

Utz Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008; Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009.

Stefan Korte, Abschied von der Aufnahmeüberwachung, DVBl. 2009, 489.