

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksachen 16/12784, 16/13190 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie im Gewerberecht und in weiteren Rechtsvorschriften**

#### **A. Problem**

Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates durch Anpassung der gewerblichen Vorschriften; Ausübung der Dienstleistungstätigkeit darf nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder zum Schutz der Umwelt vom Vorliegen einer Genehmigung abhängig gemacht werden.

#### **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfes in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Finanzielle Auswirkungen können sich daraus ergeben, dass die Möglichkeit geschaffen wird, Verwaltungsverfahren nach der Gewerbeordnung und der Gewerbeordnung und der Wirtschaftsprüferordnung über eine einheitliche Stelle abzuwickeln. Die Kosten sind dabei von der konkreten Ausgestaltung der einheitlichen Stelle abhängig, die durch die Länder erfolgt. Außerdem sind die Kosten davon abhängig, inwieweit die Möglichkeit, Verfahren über eine ein-

heitliche Stelle abzuwickeln, tatsächlich genutzt wird. Die entstehenden Kosten können daher nicht beziffert werden.

#### **E. Sonstige Kosten**

Durch die Neuregelung entstehen der Wirtschaft keine Mehrkosten. Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher nicht zu erwarten.

#### **F. Bürokratiekosten**

Es werden zwei Informationspflichten für die Wirtschaft abgeschafft:

Die Pflicht zur Angabe von Namen und Firma im Wanderlager und auf Messen und Märkten (§ 56a Absatz 1 und § 70b der Gewerbeordnung) werden abgeschafft. Im Rahmen der Bestandsmessung der Informationspflichten wurden für § 56a Absatz 1 Kosten von rund 17 000 Euro und für § 70b Kosten in Höhe von rund 501 000 Euro ermittelt. Die Streichung der beiden Vorschriften führt deshalb zu einer Kostenentlastung für die Wirtschaft von rund 518 000 Euro. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden keine neuen Informationspflichten eingeführt. Inwieweit die in dem Entwurf vorgesehene Möglichkeit, in Umsetzung der Artikel 20 Absatz 2, Artikel 22 Absatz 1 bis 4 und Artikel 27 Absatz 1, 2 und 4 der Dienstleistungsrichtlinie Informationspflichten für Dienstleistungserbringer durch Rechtsverordnung einzuführen, zusätzliche Bürokratiekosten für die betroffenen Dienstleistungserbringer zur Folge hat, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Informationspflichten in der Rechtsverordnung ab und kann daher an dieser Stelle nicht dargestellt werden.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/12784 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen.

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

In § 4 Absatz 1 Satz 1 wird nach den Wörtern „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ das Wort „vorübergehend“ eingefügt.

b) In Nummer 4 wird § 6a wie folgt geändert:

aa) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und wie folgt geändert:

Die Wörter „nach Eingang des Antrags einschließlich der vollständigen Unterlagen“ werden gestrichen und das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“ ersetzt.

bb) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Absatz 1 gilt auch für Verfahren nach § 33a Absatz 1 und § 69 Absatz 1 und für Verfahren nach dem Gaststättengesetz, solange keine landesrechtlichen Regelungen bestehen.“

c) In Nummer 4 wird dem § 6b folgender Satz angefügt:

„Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einklang mit Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 2006/123/EG bestimmte Verfahren von der Abwicklung über eine einheitliche Stelle auszuschließen.“

d) Nach Nummer 7 wird folgende Nummer 7a eingefügt:

„7a. In § 14 Absatz 3 Satz 2 werden nach den Wörtern „Der Gewerbetreibende ist verpflichtet,“ die Wörter „zum Zeitpunkt der Aufstellung des Automaten“ eingefügt.“

e) Nach Nummer 7a wird folgende Nummer 7b eingefügt:

„7b. In § 14 Absatz 9 Satz 1 Nummer 8 werden die Wörter „§ 132 Abs. 1 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ durch die Wörter „§ 388 Absatz 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ ersetzt.“

f) Nummer 10 wird wie folgt gefasst:

„10. § 36 Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe e wird wie folgt gefasst:

„e) zur Anzeige bei der zuständigen Behörde hinsichtlich aller Niederlassungen, die zur Ausübung der in Absatz 1 genannten Sachverständigentätigkeiten genutzt werden,“.

g) In Nummer 15 werden die Buchstaben b und c wie folgt gefasst:

b) Absatz 2 wird Absatz 1 und wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Ware“ die Wörter „oder Dienstleistung“ und nach dem Wort „Waren“ die Wörter „oder Dienstleistungen“ eingefügt.

bb) In Satz 3 Nummer 2 werden nach dem Wort „Waren“ die Wörter „oder Dienstleistungen“ eingefügt.

- c) Absatz 3 wird Absatz 2 und darin wird jeweils die Angabe „Absatz 2“ durch die Angabe „Absatz 1“ und die Angabe „Absatzes 2“ durch die Angabe „Absatzes 1“ ersetzt.‘
- h) Nummer 18 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach Buchstabe a wird folgender Buchstabe b eingefügt:
- ,b) In Nummer 6 werden nach dem Wort „Ware“ die Wörter „oder der Dienstleistung“ eingefügt und die Angabe „Abs. 2“ durch die Angabe „Absatz 1“ ersetzt.‘
- bb) Der bisherige Buchstabe b wird Buchstabe c und darin die Angabe „6 bis“ durch die Angabe „7 und“ ersetzt.
- cc) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe d.
- i) Nummer 19 wird wie folgt geändert:
- aa) In Buchstabe b wird die Angabe „1a“ durch die Angabe „2“ ersetzt.
- bb) Nach Buchstabe b wird folgender Buchstabe c eingefügt:
- ,c) Folgende Nummer 3 wird eingefügt:
- „3. entgegen § 14 Absatz 3 Satz 2 oder Satz 3 eine dort genannte Angabe nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig anbringt,“.‘
- cc) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe d.
2. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 1a eingefügt:

„Artikel 1a  
Änderung des FGG-Reformgesetzes

Artikel 92 des FGG-Reformgesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird aufgehoben.“

3. Artikel 2 wird wie folgt geändert:
- a) In § 10 Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“ ersetzt.
- b) Dem § 10 Absatz 1 Satz 3 wird folgender Satz angefügt:
- „Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über die Genehmigungsfiktion gelten entsprechend.“
4. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:

„Artikel 2a  
Änderung des Infektionsschutzgesetzes

Das Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 53 folgende Angabe eingefügt:
- „§ 53a Verfahren über eine einheitliche Stelle, Entscheidungsfrist“.

2. Nach § 53 wird folgender § 53a eingefügt:

„§ 53a

Verfahren über eine einheitliche Stelle, Entscheidungsfrist

(1) Verwaltungsverfahren nach diesem Abschnitt können über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

(2) Über Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 44 entscheidet die zuständige Behörde innerhalb einer Frist von drei Monaten. § 42a Absatz 2 Satz 2 bis 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend.“

5. Nach Artikel 4 wird folgender Artikel 4a eingefügt:

„Artikel 4a\*

Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu Teil I wie folgt gefasst:

„Teil I

Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit

Abschnitt 1

Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit,  
elektronische Kommunikation

§ 1 Anwendungsbereich

§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich

§ 3 Örtliche Zuständigkeit

§ 3a Elektronische Kommunikation

Abschnitt 2

Amtshilfe

§ 4 Amtshilfepflicht

§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe

§ 6 Auswahl der Behörde

§ 7 Durchführung der Amtshilfe

§ 8 Kosten der Amtshilfe

Abschnitt 3

Europäische Verwaltungszusammenarbeit

§ 8a Grundsätze der Hilfeleistung

§ 8b Form und Behandlung der Ersuchen

§ 8c Kosten der Hilfeleistung

§ 8d Mitteilungen von Amts wegen

§ 8e Anwendbarkeit“.

\* Dieser Artikel dient der Umsetzung der Artikel 21 und 28 bis 35 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36).

2. Die Überschrift des Teils I wird wie folgt gefasst:

„Teil I  
Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische  
Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit“.

3. Vor § 1 wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt 1  
Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit,  
elektronische Kommunikation“.

4. Vor § 4 wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt 2  
Amtshilfe“.

5. Nach § 8 wird folgender Abschnitt 3 eingefügt:

„Abschnitt 3  
Europäische Verwaltungszusammenarbeit

§ 8a

Grundsätze der Hilfeleistung

(1) Jede Behörde leistet Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

(2) Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union können um Hilfe ersucht werden, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zugelassen ist. Um Hilfe ist zu ersuchen, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

(3) Die §§ 5, 7 und 8 Absatz 2 sind entsprechend anzuwenden, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht entgegenstehen.

§ 8b

Form und Behandlung der Ersuchen

(1) Ersuchen sind in deutscher Sprache an Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu richten; soweit erforderlich, ist eine Übersetzung beizufügen. Die Ersuchen sind gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und unter Angabe des maßgeblichen Rechtsakts zu begründen.

(2) Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürfen nur erledigt werden, wenn sich ihr Inhalt in deutscher Sprache aus den Akten ergibt. Soweit erforderlich, soll bei Ersuchen in einer anderen Sprache von der ersuchenden Behörde eine Übersetzung verlangt werden.

(3) Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union können abgelehnt werden, wenn sie nicht ordnungsgemäß und unter Angabe des maßgeblichen Rechtsakts begründet sind und die erforderliche Begründung nach Aufforderung nicht nachgereicht wird.

(4) Einrichtungen und Hilfsmittel der Kommission zur Behandlung von Ersuchen sollen genutzt werden. Informationen sollen elektronisch übermittelt werden.

§ 8c

Kosten der Hilfeleistung

Ersuchende Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Verwaltungsgebühren oder Auslagen nur zu erstatten, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft verlangt werden kann.

## § 8d

## Mitteilungen von Amts wegen

(1) Die zuständige Behörde teilt den Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Kommission Angaben über Sachverhalte und Personen mit, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist. Dabei sollen die hierzu eingerichteten Informationsnetze genutzt werden.

(2) Übermittelt eine Behörde Angaben nach Absatz 1 an die Behörde eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union, unterrichtet sie den Betroffenen über die Tatsache der Übermittlung, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft dies vorsehen; dabei ist auf die Art der Angaben sowie auf die Zweckbestimmung und die Rechtsgrundlage der Übermittlung hinzuweisen.

## § 8e

## Anwendbarkeit

Die Regelungen dieses Abschnitts sind mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaft, wenn dieser unmittelbare Wirkung entfaltet, im Übrigen mit Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist anzuwenden. Sie gelten auch im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auch auf diese Staaten anzuwenden sind.“

6. Artikel 5 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden die Wörter „vorbehaltlich des Absatzes 2“ durch die Wörter „vorbehaltlich der Absätze 2 und 3“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 werden die Wörter „Artikel 1 Nummer 3 und § 6c in Artikel 1 Nummer 4“ durch die Wörter „Artikel 1 Nummer 3, § 6c in Artikel 1 Nummer 4 und Artikel 1a“ ersetzt.
- c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Artikel 1 Nummer 7a tritt am 1. September 2009 in Kraft.“

Berlin, den 17. Juni 2009

**Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**

**Edelgard Bulmahn**  
Vorsitzende

**Paul K. Friedhoff**  
Berichterstatter

## Bericht des Abgeordneten Paul K. Friedhoff

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksachen 16/12784, 16/13190** wurde in der 220. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2009 an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt in das nationale Recht der Gewerbeordnung, der Handwerksordnung, der Wirtschaftsprüferordnung und des Signaturgesetzes umgesetzt werden. Durch die Richtlinie sollen die Hürden bei einem grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr abgebaut werden. Gemäß Artikel 16 der Richtlinie darf ein Mitgliedstaat die freie Ausübung und Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit durch einen Dienstleister aus einem anderen Mitgliedstaat nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt vom Vorliegen einer Genehmigung abhängig machen. Die Begriffe sind nach dem Gemeinschaftsrecht zu definieren. Die Gewerbeordnung kann dadurch nicht mehr in ihrer Gesamtheit auf grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer angewandt werden. Des Weiteren wird die Geltung der Genehmigungsfiktion neu in der Gewerbeordnung, der Handwerksordnung und dem Signaturgesetz angeordnet und damit eine kürzere Frist für die Genehmigungsfiktion festgesetzt. Hinzu kommt im Bereich der Gewerbe- und der Wirtschaftsprüferordnung sowie bei dem Signaturgesetz die Möglichkeit, eine einheitliche Stelle nach § 71a ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Anspruch zu nehmen.

Konkret bedeutet die Dienstleistungsfreiheit, dass Gewerbetreibende aus anderen EU-Ländern zum Beispiel von den Vorschriften über die Erlaubnis zur Ausübung des Versteigerergewerbes und vom Verbot der Ausübung des Versteigerergewerbes im Reisegewerbe ohne Versteigerererlaubnis nicht mehr betroffen sein sollen. Gleiches soll für die Vorschriften zur Ausübung des Maklergewerbes und des Bauträger- und Baubetreuerergewerbes gelten. Weiterhin entfallen die Gewerbeanzeige, die Anzeigepflicht im Reisegewerbe und die Vorschrift zur Ankündigung eines Wanderlagers. Auch die entsprechenden Straf- und Bußgeldvorschriften sollen auf Gewerbetreibende aus anderen EU-Ländern keine Anwendung mehr finden. Nach Auffassung der Bundesregierung komme es durch eine Gesetzesänderung zu einer unterschiedlichen Behandlung von inländischen Unternehmen und Dienstleistern aus anderen EU-Ländern. Dies sei jedoch dadurch gerechtfertigt, dass Dienstleister aus anderen EU-Ländern bereits die Vorschriften ihrer Heimatländer erfüllen müssten. Die Richtlinie geht davon aus, dass der grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleister bereits die Vorschriften seines Heimatlandes erfülle und nicht mit zusätzlichen Anforderun-

gen des Zielstaates belastet werden soll. Die neuen Vorschriften sollen aber nicht für Dienstleistungen gelten, die von der inländischen Niederlassung eines in anderen EU-Ländern ansässigen Dienstleistungsunternehmens erbracht werden.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 16/12784 verwiesen.

#### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 101. Sitzung am 17. Juni 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme zu empfehlen.

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 145. Sitzung am 17. Juni 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf in seiner 128. Sitzung am 17. Juni 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat den Gesetzentwurf in seiner 125. Sitzung am 17. Juni 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme zu empfehlen.

#### IV. Abgelehnte Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE.

Die folgenden von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Änderungsanträge auf Ausschussdrucksachen 16(9)1584, 16(9)1585 und 16(9)1586 fanden im Ausschuss keine Mehrheit:

##### Zu Artikel 1 (§ 4 GewO-E):

*In Nr. 2 ist in § 4 Absatz 1 Satz 1 das Wort „vorübergehend“ vor den Wörtern „selbständig gewerbsmäßig tätig“ einzufügen.*

##### *Begründung:*

*Der Antrag deckt sich mit der Stellungnahme (Nr. 1) des Bundesrates vom 15. Mai 2009 (16/13190). Durch § 4 GewO-E wird der Kreis der unter die Dienstleistungsfreiheit fallenden Gewerbetreibenden tatbestandlich über die europarechtlichen Vorgaben hinaus erweitert.*

*Nach der bisherigen Lösung ist eine Differenzierung zwischen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf Grund der weiten Fassung der Dienstleistungsfreiheit, die*

auch ständige und nicht nur gelegentliche Tätigkeiten erfassen soll, für die zuständigen Behörden nicht mehr leistbar. In der Praxis können sich Unternehmen, die von einer Niederlassung in einem anderen EU- oder EWR-Land aus in der Bundesrepublik Deutschland tätig werden, zukünftig unabhängig von der Intensität ihrer Tätigkeiten und ihrer Integration auf dem deutschen Markt auf die Dienstleistungsfreiheit berufen, um strengere Regelungen für eine Niederlassung zu vermeiden.

Nur dann, wenn ihnen Absicht zur Umgehung von den strengeren Niederlassungsvorschriften nachgewiesen werden kann, können diese Unternehmen in der Folge verpflichtet werden, sich an diese zu halten und ihr Gewerbe z. B. anzumelden oder eine Erlaubnis einzuholen. Eine Differenzierung der beiden Grundfreiheiten über eine subjektive Missbrauchsprüfung vorzunehmen, ist jedoch nicht praxistauglich. Einem Dienstleistungsunternehmen die absichtliche Umgehung von Niederlassungsvorschriften nachzuweisen, überfordert die zuständigen Behörden.

Der Kreis der unter die Dienstleistungsfreiheit fallenden Gewerbetreibenden wird auf diese Weise unnötig erweitert. Eine solche Erweiterung ist EU-rechtlich nicht zwingend geboten. Die in der Begründung des Entwurfs zum Ausdruck kommende Rechtsansicht „ohne Niederlassung keine Niederlassungsfreiheit“ wird nur teilweise vertreten und ist nicht die einzig gebotene Lösung.

Die Frage, ob Gewerbetreibende in einem Mitgliedstaat unter die Niederlassungsfreiheit fallen, hängt maßgeblich davon ab, ob eine dauerhafte bzw. schwerpunktmäßige Tätigkeit vorliegt, die mit der Hinwendung zu den Angehörigen des Empfangsstaats schlechthin verbunden ist bzw. die Integration in die Volkswirtschaft des Empfangsstaats bedeutet. Sollte ein Dienstleistungsunternehmen seine Tätigkeit von vornherein ausschließlich oder ganz vorwiegend in einem anderen Mitgliedstaat erbringen, ist diese Tätigkeit der Niederlassungsfreiheit zuzuordnen, auch wenn es dort keine Zweigniederlassung oder Agentur besitzt (EuGH C-205/84 KOM/Deutschland).

Mit der Änderung kann die Frage, ob ein Dienstleistungsunternehmen im Einzelfall unter die Dienstleistungsfreiheit oder die Niederlassungsfreiheit fällt, nicht nur über einen rein subjektiven Umgehungstatbestand, sondern anhand objektiver Abgrenzungsmerkmale geprüft werden.

Das objektive Tatbestandsmerkmal „vorübergehend“ erlaubt weiterhin die Überprüfung einer Tatsachenlage. Ob ein Unternehmen in Deutschland die hier geltenden Niederlassungsvorschriften beachten muss, weil es in die hiesige Wirtschaft integriert ist, kann viel einfacher anhand eines objektiven Merkmals im Schutzbereich der Vorschrift überprüft werden. Zudem werden eklatante Widersprüche hinsichtlich des Begriffs der Dienstleistungserbringung im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit sowohl innerhalb der Gewerbeordnung zwischen § 13a Abs. 1 GewO und § 4 Abs. 1 GewO-E als auch zwischen der Berufsanerkenntnisrichtlinie (BARL) und § 4 Abs. 1 GewO-E vermieden. Sowohl § 13a GewO als auch Art. 5 Abs. 2 BARL beschränken die Regelungen zur Dienstleistungsfreiheit ausdrücklich auf die vorübergehende und gelegentliche Tätigkeit im Aufnahmestaat. Die Beschränkung steht auch im Einklang mit der Definition der Dienstleistungsfreiheit in Art. 50 EGV und Art. 57 Satz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der

Europäischen Union (AEUV). Auch diese enthalten zur Abgrenzung gegenüber der Niederlassungsfreiheit das objektive Abgrenzungsmerkmal „vorübergehend“. Der EuGH nimmt ebenfalls eine Abgrenzung anhand des Merkmals „vorübergehend“ vor. Danach fällt, soweit die Leistungserbringung in einem anderen Staat vorübergehend bleibt, ein dienstleistendes Unternehmen unter die Dienstleistungsfreiheit (EuGH C-215/01, Schnitzer Rn. 27). Für die Frage, ob Tätigkeiten des Leistenden im Aufnahmestaat vorübergehenden Charakter haben, sind laut EuGH nicht nur die Dauer der Leistung, sondern auch ihre Häufigkeit, regelmäßige Wiederkehr oder Kontinuität zu berücksichtigen (C-215/01 Schnitzer, Rn. 28; Rs 55/94 Gebhard; C-131/01 Kommission/Italien).

Das objektive Merkmal „vorübergehend“ fügt sich in das Gesamtgefüge der europäischen und nationalen Rechtslage ein und führt zu mehr Kohärenz und Praxistauglichkeit.

#### Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 4 Absatz 1 Satz 2 GewO)

In Artikel 1 Nummer 2 ist in § 4 Absatz 1 Satz 2 die Zahl „14,“ zu streichen.

#### Begründung:

Der Antrag deckt sich mit der Stellungnahme (Nr. 2) des Bundesrates vom 15. Mai 2009 (16/13190).

Nach Artikel 16 DLR dürfen die Mitgliedstaaten die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von Anforderungen abhängig machen. § 14 GewO erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Die Gewerbeanzeige ist zwar gleichzeitig mit der Aufnahme der Tätigkeit abzugeben und das Unterlassen der Anzeige gilt als Ordnungswidrigkeit nach § 146 Absatz 2 Nummer 1 GewO. Dennoch wird die „Aufnahme oder Ausübung“ der Tätigkeit – im Gegensatz zu Genehmigungsverfahren – nicht von der Gewerbeanzeige „abhängig“ gemacht, sondern bleibt auch ohne Gewerbeanzeige zulässig. Die Streichung der Gewerbeanzeige nimmt den Behörden die Möglichkeit, von der Existenz des Gewerbetreibenden Kenntnis zu nehmen und wird vor allem auch nicht durch die Informationspflichten des Dienstleistungserbringers nach § 6c GewO-E ausgeglichen, die dieser allein gegenüber dem Dienstleistungsempfänger hat. Die Pflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 22 Absatz 2 bis 4 DLR können ernsthaft nur wahrgenommen werden, wenn der Mitgliedstaat ein Mindestmaß an Informationen über die Existenz von Gewerbetreibenden in seinem Zuständigkeitsbereich besitzt. Auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verkörpert die Gewerbeanzeige nach § 14 GewO das geringste Maß an Informationspflichten des Gewerbetreibenden.

#### Zu Artikel 1 (§ 4 GewO-E):

In Nr. 2 ist in § 4 Absatz 2 Satz 2 der Passus „um sich den in Absatz 1 genannten Vorschriften zu entziehen“ zu streichen.

#### Begründung:

Der Antrag deckt sich mit der Stellungnahme (Nr. 3) des Bundesrates vom 15. Mai 2009 (16/13190).

§ 4 Absatz 2 GewO-E sieht eine rein subjektive Missbrauchsprüfung vor, die nicht praxistauglich ist.

*Einem Dienstleistungsunternehmen die absichtliche Umgehung von Niederlassungsvorschriften nachzuweisen, überfordert die zuständigen Behörden. § 4 Absatz 2 ist in seiner jetzigen Fassung nicht vollziehbar.*

*Das in § 4 Absatz 2 Satz 2 aufgeführte Regelbeispiel einer Umgehung soll laut Begründung die Vorschrift für den Vollzug handhabbarer machen. Das genannte Regelbeispiel eignet sich zwar im Grundsatz, eine Prüfung und der Vollzug durch die zuständigen Behörden sind auf Grund der enthaltenen subjektiven Komponente (Absicht) jedoch nicht leistbar.*

*Mit der Änderung kann die Frage, ob ein Dienstleistungsunternehmen unter einen Umgehungstatbestand fällt, auch anhand eines objektiven Tatbestandes geprüft werden.*

*Die Streichung der subjektiven Tatbestandsebene im Regelbeispiel des § 4 Absatz 2 Satz 2 führt zu mehr Kohärenz und Praxistauglichkeit.*

#### **V. Beratungsverlauf und Abstimmungsergebnis im federführenden Ausschuss**

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung in seiner 98. Sitzung am 17. Juni 2009 abschließend beraten. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD brachten zur abschließenden Beratung einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 16(9)1587 ein. Die Fraktion DIE LINKE. brachte drei Änderungsanträge auf Ausschussdrucksachen 16(9)1584, 16(9)1585 und 16(9)1586 ein.

Die Koalitionsfraktionen wiesen auf die ständig wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors in Deutschland und in der Europäischen Union hin. Viele Anregungen der Länder und auch der Gewerkschaften seien aufgenommen worden. Positiv hervorzuheben sei auch, dass es mit der geplanten Umsetzung gelungen sei, einen einheitlicher Ansprechpartner festzulegen.

Die Fraktion DIE LINKE. kritisierte, dass die Bundesregierung in einigen Punkten über das von der EU geforderte Mindestmaß hinausgegangen sei. Insbesondere die Aufrechterhaltung der Gewerbeanzeige, die auch vom Bundesrat gefordert worden sei, sei im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen nicht berücksichtigt worden.

Die Fraktion der FDP vertrat die Auffassung, dass die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts de facto zu einer Ungleichbehandlung von inländischen und ausländischen Dienstleistern führe. Es wäre nötig gewesen, das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich zu überarbeiten. Die Bundesregierung habe nicht das umgesetzt, was nötig und möglich gewesen wäre.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(9)1584.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Änderungsantrags

der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(9)1585.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 16(9)1586.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(9)1587.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/12784 in der in der Beschlussempfehlung genannten Fassung zu empfehlen.

#### **B. Besonderer Teil**

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatung nicht geändert oder ergänzt wurden – auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung verwiesen. Hinsichtlich der vom Ausschuss für Wirtschaft und Technologie geänderten oder neu eingefügten Vorschriften ist Folgendes zu bemerken:

##### **Zu Artikel 1 (Änderung der Gewerbeordnung)**

###### **Zu Nummer 2**

Die Änderung entspricht Nummer 1 der Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 284/09 (Beschluss) vom 15. Mai 2009).

###### **Zu Nummer 4 (§ 6a)**

Die in § 6a – neu – gestrichenen Wörter sind überflüssig, da die darin enthaltenen Anforderungen sich bereits direkt aus § 42a Absatz 2 Satz 2 VwVfG ergeben.

Die Verlängerung der Genehmigungsfrist sowie die Anfügung von § 6a Absatz 2 entsprechen den Nummern 4 und 6 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

###### **Zu Nummer 4 (§ 6b)**

Die Änderungen entspricht Nummer 7 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

###### **Zu Nummer 7a**

Die Änderung erfolgt, um dem Petikum des Bundesrates nachzukommen, in § 146 Absatz 2 Nummer 2 – neu – GewO für die Nichtanbringung der in § 14 Absatz 3 Satz 2 und 3 GewO genannten Angaben an Automaten eine Bußgeldbewehrung zu schaffen (s. zu Nummer 19). Hierfür muss § 14 Absatz 3 Satz 2 GewO um einen Zeitpunkt ergänzt werden, der für das Anbringen der dort genannten Angaben maßgeblich sein soll.

**Zu Nummer 7b**

Es handelt sich um eine Änderung der Gewerbeordnung, die eigentlich durch Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) herbeigeführt werden sollte. Artikel 92 des genannten Gesetzes hätte eine Änderung von § 14 Absatz 9 Satz 1 Nummer 8 der Gewerbeordnung bewirken sollen; die Vorschrift nimmt allerdings aufgrund eines Redaktionsversehens tatsächlich auf § 14 Absatz 5 Satz 1 Nummer 9 der Gewerbeordnung Bezug. Da § 14 Absatz 5 Satz 1 keine Nummer 9 enthält, geht der in Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 enthaltene Änderungsbefehl ins Leere. Artikel 1 Nummer 7b führt nun die in dem damaligen Gesetzgebungsverfahren eigentlich beabsichtigte Änderung der Gewerbeordnung herbei.

**Zu Nummer 10**

Die Änderung entspricht Nummer 8 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

**Zu den Nummern 15 und 18**

Die Änderung entspricht Nummer 9 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

**Zu Nummer 19**

Die Änderung setzt Nummer 10 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates um und berücksichtigt, dass durch das Inkrafttreten des Dritten Mittelstandsentlastungsgesetzes in § 146 Abs. 2 GewO die bisherigen Nummern 2 und 3 weggefallen sind.

**Zu Artikel 1a (Änderung des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit)**

Es handelt sich um die Bereinigung eines Redaktionsversehens. Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) sollte eigentlich eine Änderung des § 14 Absatz 9 Satz 1 Nummer 8 der Gewerbeordnung bewirken, nimmt aufgrund eines Redaktionsversehens aber auf § 14 Absatz 5 Satz 1 Nummer 8 der Gewerbeordnung Bezug. Da § 14 Absatz 5 Satz 1 der Gewerbeordnung keine Nummer 8 enthält, geht der in Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit enthaltene Änderungsbefehl ins Leere. Die gegenstandslose Rechtsvorschrift ist daher aufzuheben.

**Zu Artikel 2 (Änderung der Handwerksordnung)**

Die Änderung entspricht Nummer 11 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

**Zu Artikel 2a (Änderung des Infektionsschutzgesetzes)**

Die Änderung entspricht Nummer 12 der o. g. Stellungnahme des Bundesrates.

**Zu Artikel 4a (Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes)****Allgemeines****I. Ausgangslage**

1. Die Pflicht zur Umsetzung der Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Kapitel VI der Dienstleistungsrichtlinie (Artikel 21, 28 bis 35 DLRL) gibt Anlass zur Einführung allgemeiner Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit in das Verwaltungsverfahrensgesetz. Da es sich regelmäßig nicht nur um ergänzende Hilfe im Ausnahmefall handelt, sondern vielmehr den Behörden der Mitgliedstaaten die gegenseitige Zusammenarbeit als Daueraufgabe übertragen wird, bedarf es einer eigenen, über die Vorschriften zur herkömmlichen innerstaatlichen Amtshilfepflicht hinausgehenden Regelung.
2. Die europäische Verwaltungszusammenarbeit umfasst direkte Hilfeleistungen zwischen Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden und ausländischen Behörden; Regelungen dazu müssen folglich sowohl bundes- als auch landesrechtlich umgesetzt werden. Grundsätzlich regeln Bund und Länder das Verwaltungsverfahrenrecht für ihre eigenen Behörden selbst. Von erheblicher Bedeutung ist jedoch die Wahrung des Gleichklanges der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (Simultangesetzgebung). Im Zusammenhang mit den für Bund und Länder gleichermaßen geltenden Umsetzungspflichten aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zeigt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen Anpassung besonders deutlich. Die Übereinstimmung im Wortlaut ist zudem nach § 137 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte. Wesentlich ist die Übereinstimmung im Wortlaut auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung: Uneinheitliche Regelungen im Bundesgebiet zur Verwaltungszusammenarbeit würden für die betroffenen Behörden geringere Überschaubarkeit und Praktikabilität bedeuten. Der Gesetzentwurf basiert deshalb auf einer von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage, die einheitlich umgesetzt werden soll.

**II. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs**

1. Für die Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit werden die innerstaatlichen Regelungen zur Amtshilfe als Anknüpfungspunkt herangezogen. Anwendungsbereich und Reichweite der Hilfeverpflichtung ergeben sich aus der Bezugnahme auf die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, die zur Hilfeleistung verpflichten: Wenn und soweit darin eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorgesehen ist, gilt § 8a ff. VwVfG. Das gilt auch für etwaige Verpflichtungen aus künftigen Rechtsakten der Europä-

schen Gemeinschaft. Mit § 8a ff. VwVfG werden die Artikel 21 und 28 bis 35 der Dienstleistungsrichtlinie, in denen Pflichten zur Verwaltungszusammenarbeit detailliert geregelt sind, in nationales Recht umgesetzt.

a) Durch die entsprechende Anwendbarkeit von Vorschriften über die Amtshilfe werden allgemein bekannte Vorschriften und Verfahrensweisen nutzbar gemacht. Zum einen können so teilweise gleichlautende Vorschriften für die Verwaltungszusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten vermieden werden; zum anderen bietet § 5 ff. VwVfG auch Regelungen für im Recht der Europäischen Gemeinschaft nicht angesprochene Fragen (z. B. § 5 Absatz 5 VwVfG zum Verfahren auf nationaler Ebene bei Konfliktfällen). Mit Einführung des Begriffs der Hilfeleistung wird klargestellt, dass die Beschränkungen der innerstaatlichen Amtshilfe auf eine ergänzende Hilfe im Einzelfall außerhalb der eigenen Zuständigkeit nicht übernommen werden.

b) Die Bezugnahme auf die jeweiligen Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft vermeidet nationale Doppelregelungen zu europäischen Vorschriften. Diese Bezugnahme ist auch unter dem Aspekt der Normenklarheit und -bestimmtheit nicht problematisch, da lediglich die Zusammenarbeit zwischen Behörden geregelt wird. Durch die Verpflichtung zur Angabe der Rechtsgrundlage der Ersuchen im Gemeinschaftsrecht wird der Rechtsgrund der Ersuchen transparent.

Die Verweisung auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft begegnet auch keinen Bedenken im Hinblick darauf, dass bei Richtlinien dem nationalen Gesetzgeber ein Umsetzungsspielraum eingeräumt ist. Die Verweisung bezieht sich lediglich auf die Frage, ob und inwieweit durch Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft die Verwaltungszusammenarbeit geboten ist. Gerade hierzu enthalten Richtlinien hinreichend klare und unbedingte Regelungen; andernfalls wäre ein EU-weit einheitliches Verständnis der Zusammenarbeit und ihrer Reichweite sowie die einheitliche Umsetzung zwischen den Mitgliedstaaten nicht möglich.

2. Die allgemeinen Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit gelten für alle Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ohne besondere Anordnung. Inhaltsgleiche oder abweichende Rechtsvorschriften gehen diesen Regelungen nach § 1 Abs. 1 vor. Das gilt auch für Regelungen auf Grund besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Unberührt hiervon bleiben Formen der freiwilligen Zusammenarbeit (z. B. Informationsaustausch) zwischen Behörden der Mitgliedstaaten, soweit sie keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.

### Im Einzelnen

#### Zu den Nummern 1 bis 4

Die Einfügung der Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a bis 8e) erfordern eine Untergliederung von Teil I des VwVfG sowie eine entsprechende

Anpassung der Inhaltsübersicht. Unter dem bisherigen Teil I werden drei neue Abschnitte gebildet: Abschnitt 1 – Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation enthält die bisherigen §§ 1 bis 3a, Abschnitt 2 – Amtshilfe die bisherigen §§ 4 bis 8 und Abschnitt 3 – Europäische Zusammenarbeit die neuen §§ 8a bis 8e.

#### Zu Nummer 5 (§§ 8a bis 8e VwVfG)

Zu § 8a

Zu den Absätzen 1 und 2

Mit der Verpflichtung, Hilfe zu leisten, soweit europäische Rechtsakte dies gebieten, werden diese in Bezug genommen und damit umgesetzt. Vermieden werden damit – im Wesentlichen gleichlautende – nationale Doppelregelungen zu europäischen Regelungen, die selbst Geltung beanspruchen oder durch Inbezugnahme in nationales Recht inkorporiert sind. Da die ersuchende Behörde verpflichtet wird, ihr Ersuchen unter Angabe des Rechtsgrunds der Hilfeleistung zu begründen (§ 8b Absatz 1 Satz 2), ist für die ersuchte ausländische Behörde nachvollziehbar, auf welche Bestimmung der europäischen Rechtsakte sich das Ersuchen stützt. Da das einschlägige Sekundärrecht regelmäßig eine Begründungspflicht für Hilfeersuchen vorsieht (z. B. Artikel 28 Absatz 3 DLRL), ist gewährleistet, dass die ersuchte deutsche Behörde ohne weiteres Voraussetzungen und Umfang der Pflicht zur Hilfeleistung bei einem Ersuchen einer ausländischen Behörde erkennen kann. Werden diese für die Erledigung erforderlichen Angaben nicht zur Verfügung gestellt, kann das Ersuchen abgelehnt werden (vgl. § 8b Absatz 3).

Mit dieser Regelungstechnik werden einfache und praktikable Vorschriften für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden zur Verfügung gestellt, die eine spezialgesetzliche Konkretisierung der jeweiligen sekundärrechtlichen Vorgaben zur Verwaltungszusammenarbeit weitgehend entbehrlich machen.

Mit Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft werden Rechtsakte der Organe der Europäischen Union und die Gründungsverträge bezeichnet; von Bedeutung werden vor allem Richtlinien sowie Verordnungen sein (letztere hinsichtlich ggf. erforderlicher ergänzender innerstaatlicher Regelungen). Etwaige Durchführungsbestimmungen der Kommission sind – auch wenn Lissabon-Vertrag nicht rechtzeitig in Kraft tritt – vom Begriff „Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft“ umfasst, denn auch die delegierte Rechtsetzung wird zum Sekundärrecht gezählt.

Der Begriff „Hilfeleistung“ ist weit zu verstehen. Er umfasst alle Maßnahmen, die einer effektiven Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung dienen. Hierunter fällt etwa auch die in Artikel 33 DLRL vorgesehene Übermittlung von Informationen über die Zuverlässigkeit von Dienstleistungserbringern. Ebenso erfasst ist die Gewährung des Registerzugangs für ersuchende ausländische Behörden (Artikel 28 Absatz 7 DLRL); nationale Vorschriften, die das Zugangsrecht inländischer zuständiger Behörden regeln, stehen deshalb einem Registerzugang nicht entgegen. Zu „Hilfeleistung“ gehört auch die Unterrichtung des ersuchenden Mitgliedstaates durch den ersuchten Mitgliedstaat, wenn Schwierigkeiten bei der Beantwortung von Informa-

tionen oder der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen auftreten, um dann eine gemeinsame Lösung zu finden (vgl. Artikel 28 Absatz 5 DLRL).

Die Vorgaben nach Artikel 35 DLRL zur „Amtshilfe bei Ausnahmen im Einzelfall“ werden durch § 8a Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 in Verbindung mit § 5 Absatz 1 VwVfG umgesetzt. Soweit deutsche Behörden wegen der Artikel 18 und 16 DLRL gehindert sind, Maßnahmen unmittelbar selbst vorzunehmen, muss zunächst die zuständige ausländische Behörde um Hilfe ersucht werden. Die in § 5 Absatz 1 VwVfG erwähnte rechtliche Hinderung, eine Amtshandlung selbst vorzunehmen, erfasst auch eine solche vorübergehende Hinderung. In diesen Fällen wird die deutsche Behörde verpflichtet, zunächst die zuständige Behörde des Niederlassungsstaats um Tätigwerden zu ersuchen.

Zur Zweckbindung der übermittelten Daten sind für personenbezogene Daten die Vorgaben aus den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern zu beachten; für inländische Behörden enthält darüber hinaus § 30 VwVfG Bestimmungen zur Geheimhaltung von Daten.

#### Zu Absatz 3

Durch die Bezugnahme auf bestimmte Regelungen des Amtshilferechts (§§ 5, 7 und 8 Absatz 2 VwVfG) können für die Umsetzung der Verwaltungszusammenarbeit aus der Verwaltungspraxis geläufige Bestimmungen herangezogen werden.

Die entsprechende Anwendung von § 5 Absatz 1 VwVfG bezieht sich allein auf Ersuchen der inländischen Behörde und benennt mögliche Anwendungsfälle für Ersuchen. § 5 Absatz 2 VwVfG benennt Fälle, in denen die inländische Behörde die Hilfeleistung verweigern kann. Insbesondere für die entsprechende Anwendung von § 5 Absatz 3 und 4 VwVfG ist zu beachten, dass die jeweils umzusetzenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft einer Verweigerung der Hilfeleistung entgegenstehen können. Die ersuchte Behörde darf daher die erbetene Hilfe nach diesen Bestimmungen nur dann verweigern, wenn dies mit europäischen Rechtsakten im Einklang steht. § 5 Absatz 5 VwVfG regelt das (inländische) Verfahren bei Konfliktfällen zwischen ersuchender und ersuchter Behörde und verlangt eine Einbindung der Aufsichtsbehörde durch die inländische ersuchte Behörde. Für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie entsteht hierdurch kein Widerspruch zu Artikel 28 Absatz 8 DLRL; zur dort vorgesehenen Einbindung der Kommission wird lediglich das vorangehende innerstaatliche Verfahren festgelegt. Unter dem Aspekt der Fehlerkontrolle und der Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs erscheint es sinnvoll, die Kommission erst nach Einbindung der Aufsichtsbehörde und ggf. durch diese zu befassen. Vor Einbindung der Kommission sind außerdem im Wege der partnerschaftlichen Zusammenarbeit die „Verbindungsstellen“ der betreffenden Mitgliedstaaten (Artikel 28 Absatz 2 DLRL) einzubeziehen.

Aus der entsprechenden Anwendung von § 7 VwVfG folgt, dass die Verantwortung für das Vorliegen der Voraussetzungen für das jeweilige Ersuchen selbst bei der ersuchenden Behörde liegt; eine ersuchte inländische Behörde muss daher nicht prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Ersuchen nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats vorliegen. Die er-

suchte Behörde trägt aber die Verantwortung für die von ihr auf das Ersuchen hin vorgenommenen Maßnahmen. Für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie wird damit Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 und Artikel 31 Absatz 3 Satz 2 DLRL Rechnung getragen.

#### Zu § 8b

##### Zu den Absätzen 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 stellen aus rechtsstaatlichen Gründen sicher, dass die Akten für alle Verfahrensbeteiligten, für andere Sachbearbeiter, für Aufsichtsbehörden und für Gerichte verständlich und das Verwaltungsverfahren damit nachvollziehbar und überprüfbar bleibt. Verdeutlicht wird damit, dass der Grundsatz des § 23 VwVfG auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit gilt. Unproblematisch ist ein Informationsaustausch in einer anderen Sprache, wenn sicher gestellt ist, dass alle wesentlichen Verfahrensschritte auch in deutscher Sprache aktenkundig gemacht werden.

Durch die von der Kommission zur Verfügung gestellten Hilfsmittel (vgl. Absatz 4), wie z. B. das Binnenmarktinformationssystem (IMI), sollen bestehende Sprachprobleme bei der Verwaltungszusammenarbeit weitgehend überwunden werden. So sollen umfangreiche Kataloge von vorformulierten und in alle Amtssprachen übersetzte Fragen und Antworten genutzt werden.

Die Beifügung einer Übersetzung nach Absatz 1 ist regelmäßig erforderlich, wenn eine inländische Behörde ein Ersuchen an einen fremdsprachigen Mitgliedstaat richtet und die Übersetzung nicht automatisch über das Binnenmarktinformationssystem erfolgt. Dies kann z. B. im Bereich der sogenannten Freitextfelder der Fall sein.

In Absatz 2 Satz 1 wird für Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten klargestellt, dass für ihre Erledigung eine Übersetzung erforderlich ist. Sofern das Ersuchen hinreichend verstanden worden ist, kann auch schon vorher mit der Bearbeitung begonnen werden. Sollte der Sachbearbeiter selbst in der Lage sein, die Anfrage zweifelsfrei zu übersetzen, und er deshalb von einer Nachforderung der Übersetzung absehen wollen, muss sich wegen § 23 Absatz 1 (Amtssprache ist deutsch) der wesentliche Inhalt des Ersuchens in deutscher Sprache den Akten entnehmen lassen. Wird für ein fremdsprachiges Ersuchen nicht automatisch eine Übersetzung durch das Binnenmarktinformationssystem erzeugt, liegt keine Übersetzung bei und verfügt die ersuchte Behörde nicht über die personellen oder sachlichen Mittel zur Anfertigung einer Übersetzung, ist diese nach der Soll-Regelung in Absatz 2 Satz 2 im Regelfall von der ersuchenden Behörde zu fordern.

Rechtsgrundlage in Absatz 1 Satz 2 ist der jeweilige europäische Rechtsakt.

#### Zu Absatz 3

Ersuchen ausländischer Behörden müssen mit einer Begründung versehen sein und einen Hinweis auf die Rechtsgrundlage enthalten, damit sie für die deutschen Behörden nachvollziehbar sind. Die ersuchte Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob sie einem Ersuchen trotz fehlender oder unzureichender Begründung nachkommt,

insbesondere um unnötige Verzögerungen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit zu vermeiden.

#### Zu Absatz 4

Institutionalisierte und technische Hilfsmittel der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit sollen grundsätzlich genutzt werden. Dies gilt zum Beispiel für das Binnenmarktinformationssystem, das eine wesentliche Hilfe für die europäische Zusammenarbeit darstellt.

Mit Satz 2 wird die in Artikel 28 Absatz 6 DLRL enthaltene Pflicht zur zwischenbehördlichen Information auf elektronischem Wege umgesetzt. Die Soll-Vorschrift berücksichtigt aber, dass es auch Informationsinhalte geben kann, die keiner oder nur schwerlich einer elektronischen Übermittlung zugänglich sind. Erfasst werden damit sowohl die technische Unmöglichkeit als auch die Fälle, in denen eine elektronische Übermittlung aufgrund der Sensibilität der Daten ausscheidet.

#### Zu § 8c

Gebühren oder eine Kostenerstattung können von der ersuchenden ausländischen Behörde nur verlangt werden, wenn dies in einer Rechtsgrundlage des Sekundärrechts zugelassen ist. Das EU-Recht geht regelmäßig vom Prinzip der Gegenseitigkeit des gezogenen Nutzens aus; infolge der Kostenfreiheit unterbleiben daher in der Regel aufwändige Kostenberechnungen und -erhebungen im zwischenstaatlichen Bereich. Soweit der im Ersuchen in Bezug genommene europäische Rechtsakt eine Kostenregelung vorsieht, ist diese zu beachten.

Für den Fall der Hilfeleistung durch Gewährung des Registerzugangs lässt Artikel 28 Absatz 7 DLRL eine Gebührenerhebung grundsätzlich zu, da er vorsieht, dass die Register, in die die Dienstleistungserbringer eingetragen sind und die von den zuständigen Behörden in ihrem Hoheitsgebiet eingesehen werden können, unter denselben Bedingungen auch von den entsprechenden zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten eingesehen werden können. Ist die Einsichtnahme in ein Register für inländische Behörden gebührenpflichtig, gilt dies daher auch für Behörden eines anderen Mitgliedstaates.

#### Zu § 8d

##### Zu Absatz 1

Die Vorschrift begründet Mitteilungspflichten von Amts wegen in dem Umfang, in dem sie in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen sind und setzt diese Rechtsakte damit um. Die Dienstleistungsrichtlinie sieht solche Mitteilungspflichten insbesondere in Artikel 29 Absatz 3 und Artikel 32 Absatz 1 vor (sog. Vorwarnmechanismus). Danach hat jeder Mitgliedstaat die Pflicht, die übrigen betroffenen Mitgliedstaaten sowie die Kommission zu unterrichten, wenn er Kenntnis von Umständen in Zusammenhang mit einer Dienstleistungstätigkeit erhält, die eine ernste Gefahr oder schweren Schaden für die Gesundheit oder Sicherheit von Personen oder für die Umwelt verursachen könnten.

Diese Mitteilungspflichten von Amts wegen werden durch Absatz 1 umgesetzt. Für das Senden von Vorwarnungen und dazu einschlägigen Informationen an andere Mitgliedstaaten

sowie das Empfangen von Vorwarnungen von anderen Mitgliedstaaten sieht das Binnenmarktinformationssystem die Funktion eines „Vorwarnkoordinators“ vor. Dieser wird von Bund und Ländern jeweils für ihre Zuständigkeitsbereiche bestimmt.

#### Zu Absatz 2

Soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft eine Information des Betroffenen bei Datenübermittlungen an Behörden anderer Mitgliedstaaten anordnen, werden diese in Bezug genommen und damit umgesetzt. Absatz 2 regelt in Anlehnung an datenschutzrechtliche Bestimmungen (vgl. § 19a Absatz 1 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes) den Umfang der Unterrichtungspflicht der übermittelnden Behörde gegenüber dem Betroffenen.

Eine besondere Unterrichtungspflicht gegenüber dem Betroffenen über auf behördlicher Ebene ausgetauschte Informationen ergibt sich etwa aus der Regelung des Artikels 33 Absatz 1 Satz 2 DLRL, die den Austausch von Informationen über die Zuverlässigkeit des jeweiligen Dienstleistungserbringers betrifft (Disziplinar- oder Verwaltungsmaßnahmen, strafrechtliche Sanktionen, Entscheidungen wegen Insolvenz oder Konkurs mit betrügerischer Absicht).

Im Übrigen richtet sich der Datenschutz bei Mitteilungen nach Absatz 1 nach dem jeweils einschlägigen bereichsspezifischen Gemeinschaftsrecht und ggf. ergänzend nach der EG-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG. Soweit die gemeinschaftsrechtlichen Datenschutzbestimmungen der Konkretisierung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfen, sind das entsprechende Umsetzungsgesetz, sonstige bereichsspezifische nationale Datenschutzbestimmungen und ggf. subsidiär das Bundesdatenschutzgesetz zu beachten.

#### Zu § 8e

Für den Geltungsbeginn ordnet Satz 1 eine von der Qualität des Rechtsaktes abhängige Anwendbarkeit der Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit an. Für Rechtsakte, die unmittelbare Wirkung entfalten (z. B. Verordnungen) gelten sie unmittelbar mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsaktes. Derartige Rechtsakte sind hinreichend bestimmt, so dass es keiner zusätzlichen Konkretisierung bedarf. Soweit Rechtsakte dagegen der Umsetzung bedürfen (z. B. Richtlinien), gelten die Vorschriften des Abschnitts erst mit Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist. Damit wird sichergestellt, dass eine ggf. erforderliche Konkretisierung außerhalb des VwVfG, insbesondere erforderliche verwaltungsorganisatorische und technische Vorbereitungen, innerhalb der Umsetzungsfrist erfolgen können. Bei einem Wirksamwerden bereits unmittelbar mit Inkrafttreten des umsetzungsbedürftigen Rechtsaktes könnte andernfalls Rechtsunsicherheit wegen fehlender Konkretisierungen entstehen oder der Verwaltung Leistungen abverlangt werden, die mangels technischer oder organisatorischer Vorbereitung nicht erbracht werden können.

Satz 2 stellt zudem klar, dass die Grundsätze der Verwaltungszusammenarbeit nicht nur im Verhältnis zu den Behörden der Europäischen Union, sondern auch im Verhältnis zu den anderen drei EWR-Staaten gelten, die zusammen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Europäischen Wirtschaftsraum bilden (Island, Liechtenstein und

Norwegen). Soweit Angehörige dieser Staaten Rechte aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft in Anspruch nehmen können, muss auch eine grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit mit diesen Staaten – etwa zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Kontrolle von grenzüberschreitend tätigen Dienstleistern – möglich sein.

#### **Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)**

Die Änderung in Absatz 1 stellt das Inkrafttreten am 28. Dezember 2009 unter den zusätzlichen Vorbehalt einer abweichenden Regelung in Absatz 3.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass auch Artikel 1a am Tag nach der Verkündung in Kraft treten soll. Artikel 1a hebt Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf, dessen Änderungsbefehl aufgrund eines Redaktionsversehens ins Leere geht. Die Streichung der gegenstandslosen Vorschrift soll daher unmittelbar am Tag nach der Verkündung des Gesetzes wirksam werden.

Der neue Absatz 3 sieht für Artikel 1 Nummer 7a ein Inkrafttreten am 1. September 2009 vor. Bei Artikel 1 Nummer 7a handelt es sich um eine Änderung der Gewerbeordnung, die eigentlich durch Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit herbeigeführt werden sollte. Da der in Artikel 92 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit enthaltene Änderungsbefehl aufgrund eines Redaktionsversehens ins Leere ging, soll Artikel 1 Nummer 7a die gewünschte Änderung bewirken und daher auch zu dem Zeitpunkt in Kraft treten, der ursprünglich für das Inkrafttreten von Artikel 92 vorgesehen war. Dabei handelt es sich nach Artikel 112 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit um den 1. September 2009.

Berlin, den 17. Juni 2009

**Paul K. Friedhoff**  
Berichtersteller

