

## **Handreichung zum Notifizierungsverfahren nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie**

### **Vorbemerkung**

Die nachfolgende Handreichung soll eine Hilfestellung für die Entscheidung geben, ob neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften (im Folgenden: Rechtssetzungsvorhaben) der Notifizierungspflicht der Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup> unterliegen oder nicht. Dabei werden notwendige rechtliche Hintergründe der Dienstleistungsrichtlinie erläutert und die Einzelheiten der Notifizierungspflicht dargelegt. Weiterhin soll die Handreichung bei der konkreten Durchführung der Notifizierung unterstützen.

Zu beachten ist, dass sich die Notifizierungspflichten immer auf spezifische „Anforderungen“ in Rechtsetzungsvorhaben beziehen, die eine Notifizierung für das ganze Rechtsetzungsvorhaben auslösen.

Die Prüfung, ob neue Anforderungen oder Änderungen bestehender Anforderungen nach der Dienstleistungsrichtlinie zu notifizieren sind, wird grundsätzlich von den für das jeweilige Fachrecht zuständigen Referaten bzw. Stellen und von den Bundesländern für ihre Rechtssetzungsvorhaben eigenverantwortlich vorgenommen.

Das Referat VIIA2 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) begleitet das jeweilige Notifizierungsverfahren bei Bedarf und gibt gerne Hilfestellung. Anfragen im Zusammenhang mit einer Notifizierung können an folgende Mailadresse übermittelt werden: [buero-VIIA2@bmwk.bund.de](mailto:buero-VIIA2@bmwk.bund.de). Hilfreiche Hinweise bietet auch das Handbuch der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie<sup>2</sup>

### **Ziele und Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie**

#### Welche Ziele verfolgt die Dienstleistungsrichtlinie?

Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie hat die Beseitigung von Hindernissen für den Handel mit Dienstleistungen in der EU zum Ziel. Dabei soll die Dienstleistungsrichtlinie sowohl die Niederlassungs- und als auch die Dienstleistungsfreiheit gewährleisten:

- Aufgrund der Dienstleistungsfreiheit haben Dienstleistungserbringer, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, das Recht, grenzüberschreitend in einem anderen Mitgliedstaat einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen, ohne dort niedergelassen zu sein. Gleichzeitig haben Dienstleistungsempfänger das Recht,

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in Kraft getreten am 28.12.2009, abrufbar unter folgendem Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>

<sup>2</sup> <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>

Dienstleistungen von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer in Anspruch zu nehmen.

- Die Niederlassungsfreiheit ermöglicht den Dienstleistungserbringern das Nachgehen einer stabilen und kontinuierlichen wirtschaftlichen Tätigkeit in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten, d.h. sich dort niederzulassen.

#### Was ist eine Dienstleistung im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie?

Die Dienstleistungsrichtlinie beinhaltet eine große Bandbreite von Dienstleistungen und konkretisiert die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.

Die Richtlinie umfasst selbständige Tätigkeiten und regelmäßig gegen Entgelt erbrachte Leistungen, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr oder über die Arbeitnehmerfreizügigkeit unterliegen (vgl. Art. 4 Nr. 1 DL-RL). Dabei regelt die Dienstleistungsrichtlinie:

- Dienstleistungen, die dauerhaft und mittels einer festen Infrastruktur erbracht werden (Dienstleistungen im Rahmen der **Niederlassungsfreiheit**) und
- Dienstleistungen, die nur vorübergehend oder auf Dauer ohne feste Infrastruktur erbracht werden (Dienstleistungen im Rahmen des **freien Dienstleistungsverkehrs**).

Die nachfolgende Tabelle gibt Beispiele für die von der Dienstleistungsrichtlinie erfassten Tätigkeiten, wobei die Aufzählung nicht abschließend ist:

Bereich	Beispiele
Handel und Vertrieb	Groß- und Einzelhandel mit Gütern und Dienstleistungen
Bau- und Handwerksdienstleistungen	Bau- und Abbrucharbeiten, Dienstleistungen von Installateuren, Malern, Elektrikern, Fliesenlegern
unternehmensbezogene Dienstleistungen	Unterhaltung von Büroräumen, Unternehmensberatung, Veranstaltungsorganisation, Werbung
Tourismusdienstleistungen	Dienstleistungen von Reisebüros und Fremdenführern
Dienstleistungen im Freizeitbereich	Dienstleistungen von Sportzentren und Freizeitparks
Ausübung reglementierter Berufe	Tätigkeiten von Rechts- und Steuerberatern/innen, Architekten/innen, Ingenieuren/innen, Wirtschaftsprüfern/innen
Informationsdienstleistungen	Dienstleistungen in den Bereichen der Internetportale, Verlagswesen
Aus- und Weiterbildung	Dienstleistungen von Sprachschulen
häusliche Dienste	Dienstleistungen von Reinigungskräften, privaten Kinderfrauen, Gärtnern

### Welche Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie gibt es?

Die Dienstleistungsrichtlinie sieht die folgenden Ausnahmen vor, die sich auf den gesamten Bereich der Richtlinie, also Niederlassungs- und Dienstleistungsverkehr beziehen:

1. Die Richtlinie gilt nur für speziell dienstleistungsbezogene Anforderungen. Daher fallen sog. „**Jedermann-Anforderungen**“ nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Unter „Jedermann-Anforderungen“ werden solche Regelungsvorhaben verstanden, die nicht die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistung als solche regeln, sondern von den Dienstleistern bei Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistung in gleicher Weise wie z. B. von Privatleuten zu beachten sind (vgl. hierzu Erwägungsgrund 9 der DL-RL). Beispiele für die Jedermann-Anforderungen sind z. B. Verkehrsregeln wie Parkverbote und Höchstgeschwindigkeiten oder Anforderungen nach dem Meldewesen.

Auch Anforderungen der Stadtplanung und der Raumordnung unterfallen nach Erwägungsgrund 9 der DL-RL als „Jedermann-Anforderungen“ grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie. Keine „Jedermann-Anforderungen“ sind nach Rechtsprechung des EuGH jedoch bestimmte Festsetzungen in Bebauungsplänen, die die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben spezifisch steuern<sup>3</sup>. Auch soweit Bebauungspläne Festsetzungen enthalten, die andere Dienstleistungen – als den Einzelhandel – spezifisch steuern, kann die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung zu prüfen sein.

2. Weiterhin sieht die Dienstleistungsrichtlinie Ausnahmen für die folgenden **Rechtsgebiete** vor:
  1. Strafrecht (Art. 1 Abs. 5 DL-RL),
  2. Arbeitsrecht einschließlich des Entsenderechts und die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit (Art 1 Abs. 6 DL-RL),
  3. Tarifrecht (Art 1 Abs. 7 DL-RL),
  4. Steuerrecht (Art 2 Abs. 3 DL-RL)
  5. spezifischeres Gemeinschaftsrecht (Art. 3 Abs. 1 DL-RL) oder
  6. Internationales Privatrecht (Art. 3 Abs. 2 DL-RL). Damit finden insbesondere die privatrechtlichen Verbraucherschützenden Vorschriften des Rechts des Staates

---

<sup>3</sup> Im sog. Visser-Urteil stellt der EuGH fest, dass der Erwägungsgrund 9 der Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung auf bestimmte Festsetzungen in Bebauungsplänen findet, soweit diese u. a. den spezifischen Zweck haben, Gebiete auszuweisen, in denen bestimmte Einzelhandelstätigkeiten aufgenommen werden können. Sie richten sich damit nur an Personen, die beabsichtigen, solche Tätigkeiten in diesen Gebieten aufzunehmen, und nicht an Privatpersonen. Entsprechend fallen diese Einzelhandelsvorschriften grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (vgl. EuGH-Urteil vom 30.01.2018, C-31/16 – Visser). Mit Schreiben des Generaldirektors Pesonen vom 23. Juli 2019 hat die Kommission bekräftigt, dass sie weiter offen ist für Gespräche über praktikable Möglichkeiten, wie mit möglichen Verpflichtungen aus Art 15 Abs. 7 der Dienstleistungsrichtlinie zur Notifizierung von Anforderungen im Hinblick auf Raum- und Städteplanungsvorschriften umgegangen werden kann, ohne dabei unnötigen Verwaltungsaufwand zu verursachen. Diese Gespräche haben bislang noch zu keinem Ergebnis geführt. Eine Notifizierung kommunaler Vorschriften von deutscher Seite erfolgt deswegen noch nicht.

des gewöhnlichen Aufenthalts des Verbrauchers Anwendung (vgl. auch Art. 17 Ziffer 15 DL-RL).

**3. Gem. Art. 2 Dienstleistungsrichtlinie sind eine Reihe von Dienstleistungen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen:**

- nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- Finanzdienstleistungen wie Bankdienstleistungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, Versicherung und Rückversicherung, betrieblicher oder individueller Altersversorgung, Wertpapieren, Geldanlagen, Zahlungen und Anlageberatung,
- Telekommunikationsdienste, wie z. B. Telefon- und Internetdienste,
- Verkehrsdienstleistungen einschließlich des Personennahverkehrs, Taxis, Krankenwagen und Hafendienste<sup>4</sup>
- Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen,
- Gesundheitsdienstleistungen, die alle medizinischen und pharmazeutischen Dienstleistungen bzgl. der menschlichen Gesundheit beinhalten, deren Erbringung den Angehörigen reglementierter Gesundheitsberufe vorbehalten ist (nicht dazu gehören z. B. Dienstleistungen von Tierärzten oder Dienstleistungen, deren Erbringung nicht den Angehörigen reglementierter Berufe vorbehalten ist),
- audiovisuelle Dienste, Rundfunk, Fernsehen, Kino- und Filmbereich,
- Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielkasinos und Wetten,
- Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind,
- soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden,

---

<sup>4</sup> Der Begriff der Verkehrsdienstleistungen war schon mehrfach Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH. Der Rechtsprechung entsprechend ist der Begriff so auszulegen, dass er nicht nur jede körperliche Handlung der Beförderung von Personen oder Waren von einem Ort zum anderen mittels eines Land-, Luft- oder Wasserfahrzeugs umfasst, sondern auch jede Dienstleistung, die naturgemäß mit einer solchen Handlung verbunden ist. So fällt z. B. die Tätigkeit der technischen Überwachung von Kraftfahrzeugen unter die Ausnahme der Verkehrsdienstleistungen. Zwar stellt sich diese Tätigkeit als Ergänzung zu Verkehrsdienstleistungen dar. Allerdings ist eine solche Überwachung eine vorgelagerte und unverzichtbare Bedingung für die Ausübung der Haupttätigkeit, nämlich den Transport, wie sich aus dem Ziel der Verkehrssicherheit ergibt, dass der Tätigkeit der technischen Überwachung von Kraftfahrzeugen zu Grunde liegt. (vgl. EuGH, Urteil vom 15. November 2012, C-558/11 – Kurums Metal). Ein weiteres Beispiel sind Vermittlungsdienste, die im Zusammenhang mit Verkehrsdienstleistungen angeboten werden. In diesem Fall hat der EuGH entschieden, dass ein Vermittlungsdienst, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglicht, die Informationen über die Buchung der Verkehrsdienstleistung zwischen dem Passagier und dem nicht berufsmäßigen Fahrer, der die Beförderung mit seinem eigenen Fahrzeug durchführt, zu übermitteln, grundsätzlich die Kriterien einer Verkehrsdienstleistung i.S. d. Art. Abs. 2 d DL-RL erfüllt. Ohne die zur Verfügung gestellte Applikation würde die Dienstleistung so nicht zustande kommen. Der Vermittlungsdienst übt einen entscheidenden Einfluss auf die Bedingungen aus, unter denen diese Fahrer die Leistung erbringen (Fahrthöchstpreissetzung und Qualitätskontrollen bei den Fahrern) (vgl. EuGH, Urteil vom 20.12.2017 – C-434/15 – Elite Taxi/Uber)

- private Sicherheitsdienste, z. B. Überwachung von Immobilien oder Personenschutz oder
- Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern, die durch staatliche Stellen bestellt werden.

Darüber hinaus sieht die Dienstleistungsrichtlinie gemäß Art 17 weitere Ausnahmen vom Anwendungsbereich vor, die sich aber nur auf die **Dienstleistungsfreiheit** beziehen:

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden (u. a. im Postsektor, im Elektrizitätssektor, im Gassektor, die Dienste der Wasserverteilung und -versorgung sowie der Abwasserbewirtschaftung, Dienste der Abfallbewirtschaftung), wenn sie der Erfüllung eines besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse dienen, mit dem der Dienstleistungserbringer vom dem betreffenden Mitgliedstaat betraut wurde,
- Arbeitnehmerentsendung (vgl. auch Art. 16 Abs. 3 DL-RL),
- Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten,
- Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte;
- die gerichtliche Beitreibung von Forderungen,
- Anerkennung von Berufsqualifikationen, Sicherstellung der vollständigen Anwendung des Titels II der Berufsqualifikationsrichtlinie<sup>5</sup> im Fall der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung,
- Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit
- Verwaltungsformalitäten im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Personen,
- Vorschriften zur Visa-Anforderungen unter dem Schengen-Acquis
- Anforderungen im Rahmen der Verordnung über die Überwachung und Kontrolle von Abfällen<sup>6</sup>
- Anforderungen in der nationalen Gesetzgebung, die die Beteiligung eines Notars in bestimmten Angelegenheiten vorschreibt
- Ausnahme von Geistigen Eigentumsrechten als solche, jedoch keine Ausnahme für mit der Verwaltung solcher Rechte verbundener Dienstleistungen
- Fahrzeugzulassung bei langfristigem Leasing in einem anderen Mitgliedstaat
- Zur Bestimmung des auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse anwendbaren Rechts, einschließlich Vorschriften zum Verbraucherschutz oder

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, abrufbar unter folgendem Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, abrufbar unter folgendem Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:32006R1013>

zur Form von Verträgen, gelten die Vorschriften des internationalen Privatrechts.

Die nachfolgende Abbildung gibt zusammenfassend einen Überblick über die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie:

Ausnahmen mit Bezug zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	Ausnahmen nur mit Bezug zur Dienstleistungsfreiheit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Jedermann-Anforderungen (Erwägungsgrund 9 DL-RL)</b></li> <li>• <b>ausgenommene Rechtsgebiete</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strafrecht (Art. 1 Abs. 5 DL-RL)</li> <li>• Arbeitsrecht (Art. 1 Abs. 6 DL-RL)</li> <li>• Tarifrecht (Art. 1 Abs. 7 DL-RL)</li> <li>• Steuerrecht (Art. 2 Abs. 3 DL-RL)</li> <li>• spezifischeres Gemeinschaftsrecht (Art. 3 Abs. 1 DL-RL)</li> <li>• Internationales Privatrecht (Art. 3 Abs. 2 DL-RL)</li> </ul> </li> <li>• <b>ausgenommene Dienstleistungen (Art. 2 Abs. 2 DL-RL)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nicht wirtschaftliche Dienstleistungen von allg. Interesse</li> <li>• Finanzdienstleistungen</li> <li>• Telekommunikationsdienste</li> <li>• Verkehrsdienstleistungen</li> <li>• Gesundheitsdienstleistungen</li> <li>• audiovisuelle Dienste</li> <li>• Glücksspiel</li> <li>• Tätigkeiten der öffentlichen Gewalt</li> <li>• bestimmte vom Staat beauftragte soziale Dienstleistungen</li> <li>• private Sicherheitsdienste</li> <li>• staatl. bestellte Notare / Gerichtsvollzieher</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ausgenommene Dienstleistungen und Rechtsgebiete (Art. 17 DL-RL)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• allg. wirtschaftliches Interesse (u. a. Postsektor, Elektrizitätssektor, Gassektor, Wasserverteilung und -versorgung/Abwasserbewirtschaftung, Abfallbewirtschaftung)</li> <li>• Arbeitnehmerentsendung</li> <li>• Datenschutz</li> <li>• Anwaltberuf und Notarwesen</li> <li>• Anerkennung Berufsqualifikationen</li> <li>• soziale Sicherheit</li> <li>• Freizügigkeit</li> <li>• Visa-Anforderungen</li> <li>• Kontrolle/Überwachung Abfallverbringung</li> <li>• vorgeschriebene Notarsbeteiligung</li> <li>• Geistige Eigentumsrechte</li> <li>• Fahrzeugzulassung bei Leasing in anderen Mitgliedstaaten</li> <li>• internationales Privatrecht</li> </ul> </li> </ul>

### Wie darf die Niederlassungsfreiheit- und/oder der freie Dienstleistungsverkehr durch Regelungsvorhaben eingeschränkt werden?

Die Dienstleistungsrichtlinie lässt bestimmte Eingriffe in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen zu. Dabei ist zwischen der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit zu unterscheiden. Nach der Dienstleistungsrichtlinie darf der freie Dienstleistungsverkehr nur in geringerem Maße beschränkt werden als die Niederlassungsfreiheit. Entsprechend sind die Anforderungen an die Zulässigkeitsprüfung der Eingriffe bei der Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Erforderlichkeit der Maßnahme deutlich höher. Weiterhin ist zu

beachten, dass die Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie über die Niederlassungsfreiheit nach der Rechtsprechung des EuGH auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte anwendbar sind <sup>7</sup>. Dahingegen finden die Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie zur Dienstleistungsfreiheit ihrem Wortlaut nach nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte Anwendung.

### **A. Niederlassungsfreiheit**

Art. 14 DL-RL führt alle mit der Dienstleistungsrichtlinie unvereinbaren Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit durch nationale Regelungsvorhaben auf:

- Verbot von direkt oder indirekten auf der Staatsangehörigkeit beruhender Anforderung in Rechtssetzungsvorhaben,
- Verbot von Anforderungen, durch die die Niederlassung von Dienstleistungserbringern auf einen Mitgliedstaat beschränkt wird,
- Verbot von Anforderungen, die die Wahl des Dienstleistungserbringers zwischen Haupt- und Zweitniederlassung beschränken,
- Verbot von Bedingung der Gegenseitigkeit,
- Verbot wirtschaftlicher Überprüfungen,
- Verbot der Beteiligung von konkurrierenden Marktteilnehmern an Entscheidungen zuständiger Behörden,
- Verbot der Verpflichtung, finanzielle Sicherheiten oder Versicherungen von Anbietern zu stellen, die im gleichen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder
- Verbot von Verpflichtungen, bereits vorher registriert gewesen zu sein oder die Tätigkeit bereits vorher während eines bestimmten Zeitraums im gleichen Mitgliedstaat ausgeübt zu haben.

Diese Eingriffe können nicht gem. Art 15 Abs. 3 DL-RL gerechtfertigt werden (siehe folgend).

Art. 15 Abs. 2 DL-RL führt alle „verdächtigen“ Anforderungen auf, an die die Dienstleistungsrichtlinie besondere Bedingungen stellt. Es handelt sich dabei um folgende Eingriffe:

- mengenmäßigen oder territorialen Beschränkungen, insbesondere in Form von Beschränkungen aufgrund der Bevölkerungszahl oder bestimmter Mindestentfernungen zwischen Dienstleistungserbringern<sup>8</sup>,
- der Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, eine bestimmte Rechtsform zu wählen,
- Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen;

<sup>7</sup> Vgl. Entscheidung des EuGH – Rs C-31/16 „Visser“ – vom 30. Januar 2018, Rn. 98ff.

<sup>8</sup> Nach der Visser-Entscheidung (vgl. Fn. 3) handelt es sich beispielsweise bei einer Regelung, die die Tätigkeit des Einzelhandels mit Waren ohne großen Platzbedarf in einem Gebiet außerhalb des Stadtzentrums verbietet, um eine territoriale Beschränkung i.S.d Art. 15 Abs. 2 lit. a Dienstleistungsrichtlinie. Für den Umgang mit entsprechenden Regelungen wird auf die Ausführungen in Fußnote 3 verwiesen.



- Anforderungen, die die Aufnahme der betreffenden Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten, sofern nicht die Berufsanerkennungsrichtlinie oder andere Gemeinschaftsrechtsakte vorgehen.
- dem Verbot, in ein und demselben Hoheitsgebiet mehrere Niederlassungen zu unterhalten,
- Anforderungen, die eine Mindestbeschäftigtenzahl verlangen,
- der Beachtung von festgesetzten Mindest- und/oder Höchstpreisen durch den Dienstleistungserbringer<sup>9</sup> oder
- der Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, zusammen mit seiner Dienstleistung bestimmte andere Dienstleistungen zu erbringen.

Diese „verdächtigen“ Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit sind gem. Art. 15 Abs. 3 DL-RL zulässig, wenn

- die in dem Regelungsvorhaben enthaltenen Anforderungen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder bei Gesellschaften aufgrund des Ortes des satzungsmäßigen Sitzes darstellen (**Diskriminierungsverbot**) und
- die in dem Regelungswerk enthaltenen Anforderungen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses (vgl. Art. 4 Ziffer 8 DL-RL) gerechtfertigt sind (**Erforderlichkeit**) und
- die in dem Regelungswerk enthaltenen Anforderungen zur Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen, die zum selben Ziel führen ersetzt werden können. Die Anforderungen dürfen auch nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist (**Verhältnismäßigkeit**).

Dabei nennt Art. 4 Nr. 8 DL-RL für die Prüfung der **Erforderlichkeit** die folgenden zwingenden Gründe des Allgemeininteresses:

- Öffentliche Ordnung
- Öffentliche Sicherheit
- Sicherheit der Bevölkerungen
- Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung
- Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer
- Lauterkeit des Handelsverkehrs
- Betrugsbekämpfung
- Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt
- Schutz der Gesundheit von Tieren
- Schutz des geistigen Eigentums
- Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes

---

<sup>9</sup> Unter diese Vorschrift fallen beispielsweise die Mindest- und Höchstpreise der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, vgl. Entscheidung des EuGH vom 4. Juli 2019, Rs C-377/17s

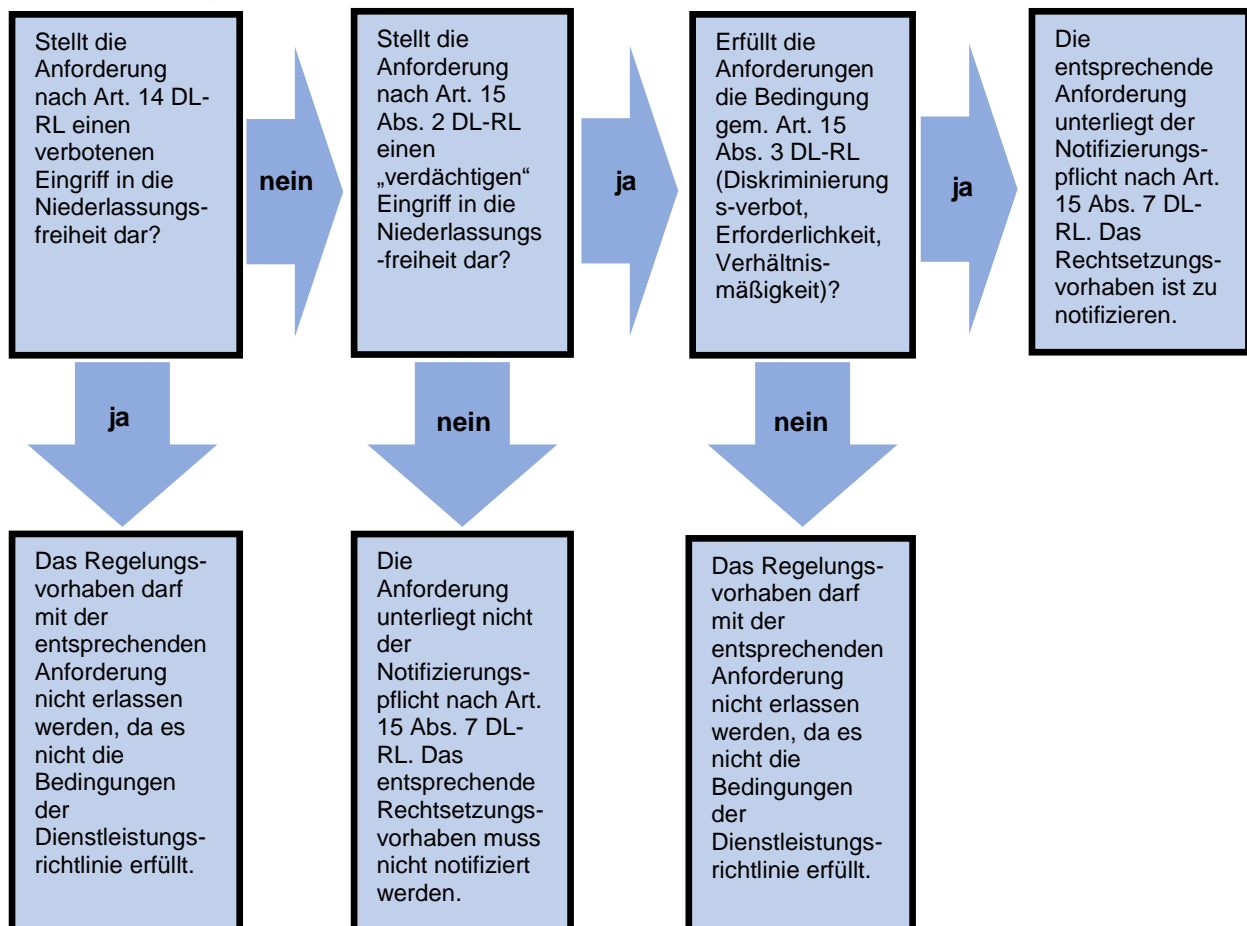


- Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik
- Sonstige zu begründende Gründe des Allgemeininteresses

Erfüllen die „verdächtigen“ Eingriffe nicht die Bedingungen des Diskriminierungsverbotes, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit, sind sie nicht vereinbar mit der Dienstleistungsrichtlinie. **Da das deutsche Verfassungsrecht entsprechende Vorgaben macht, sollten die Anforderungen jedoch in der Regel erfüllt sein.**

Für alle Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit, die nicht als „verdächtig“ i.S.d. Art 15 Abs. 2 DL-RL genannt sind, sieht die Dienstleistungsrichtlinie keine weiteren Anforderungen vor. Sie müssen auch nicht notifiziert werden.

Die nachfolgende Übersicht fasst die Prüfung der Zulässigkeit der Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit zusammen<sup>10</sup>:



## B. Dienstleistungsfreiheit

Gem. Art. 16 DL-RL dürfen keine ungerechtfertigten Beschränkungen für die Dienstleistungsfreiheit festgelegt werden. Da der Dienstleister bereits dem Recht seines Herkunftsstaates unterliegt, sind die Eingriffsmöglichkeiten des

<sup>10</sup> Das Schema umfasst nicht die Prüfung, ob die Anforderung unter eine der Ausnahmen der Dienstleistungsrichtlinie fällt. Es wird vorausgesetzt, dass dies bereits im Vorfeld abgeprüft wird. Im Hinblick auf Festsetzungen in Bebauungsplänen wird auf die Ausführungen in Fußnote 3 verwiesen.

Mitgliedsstaates, in der die Leistung erbracht wird, wesentlich eingeschränkter als bei im Inland niedergelassenen Gewerbetreibenden.

Anders als Art. 15 Abs. 2 DL-RL für die Niederlassungsfreiheit legt die Dienstleistungsrichtlinie für Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit keine abschließende Liste an „verdächtigen“ Eingriffen fest, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten alle entsprechenden Eingriffe einer Prüfung nach Art. 16 Abs.1 und 3 DL-RL zu unterziehen.

So sind **Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr** nach Art. 16 Abs. 1 und 3 DL-RL nur zulässig, wenn die Anforderungen die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- die in dem Regelungsvorhaben enthaltenen Anforderungen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder bei juristischen Personen aufgrund des Mitgliedstaates, in dem Sie niedergelassen sind, darstellen (**Diskriminierungsverbot**) und
- die in dem Regelungswerk enthaltenen Anforderungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sind (**Erforderlichkeit**) und
- die in dem Regelungswerk enthaltenen Anforderungen zur Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist (**Verhältnismäßigkeit**).

Erfüllen die Eingriffe nicht die Bedingungen des Diskriminierungsverbotes, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit, sind sie nicht vereinbar mit der Dienstleistungsrichtlinie. In diesem Fall dürfen die Anforderungen auf Dienstleistungserbringer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, nicht angewendet werden.

Art 16 Abs. 2 DL-RL enthält **Beispiele** von Anforderungen an die Erbringung von Dienstleistungen, die die europäische Rechtsprechung bereits als mit der Dienstleistungsfreiheit unvereinbar befunden hat. Daher besteht auch eine **erhebliche Vermutung** dahingehend, dass diese Eingriffe grundsätzlich nicht mit den Anforderungen des Art 16 Abs.1 und 3 DL-RL gerechtfertigt werden können und somit als nicht vereinbar mit der Dienstleistungsrichtlinie anzusehen sind. Konkret zählen die folgenden Dienstleistungen dazu:

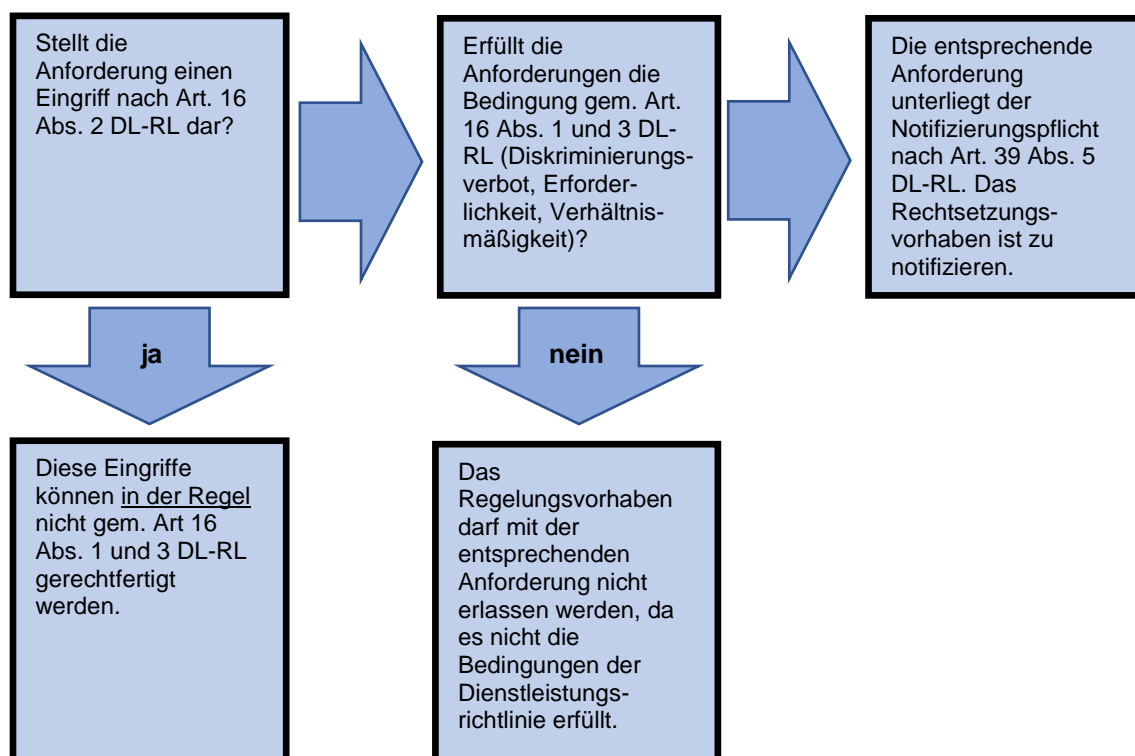
- der Pflicht, in ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten;
- der Pflicht, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen; dies gilt auch für die Verpflichtung zur Eintragung in ein Register oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder einer Berufsvereinigung in ihrem Hoheitsgebiet, außer in den in dieser Richtlinie oder anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorgesehenen Fällen;
- dem Verbot, in ihrem Hoheitsgebiet eine bestimmte Form oder Art von Infrastruktur zu errichten, einschließlich Geschäftsräumen oder einer Kanzlei,

die der Dienstleistungserbringer zur Erbringung der betreffenden Leistungen benötigt;

- der Anwendung bestimmter vertraglicher Vereinbarungen zur Regelung der Beziehungen zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Dienstleistungsempfänger, die eine selbstständige Tätigkeit des Dienstleistungserbringers verhindert oder beschränkt,
- der Pflicht, sich von ihren zuständigen Behörden einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen,
- Anforderungen betreffend die Verwendung von Ausrüstungsgegenständen und Materialien, die integraler Bestandteil der Dienstleistung sind, es sei denn, diese Anforderungen sind für den Schutz der Gesundheit und die Sicherheit am Arbeitsplatz notwendig oder
- der in Artikel 19 genannten Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs.

Diese Eingriffe können in der Regel nicht gem. Art 16 Abs. 1 und 3 DL-RL gerechtfertigt werden.

Die nachfolgende Übersicht fasst die Prüfung der Zulässigkeit der Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit zusammen<sup>11</sup>:



<sup>11</sup> Das Schema umfasst nicht die Prüfung, ob die Anforderung unter eine der Ausnahmen der Dienstleistungsrichtlinie fällt. Es wird vorausgesetzt, dass dies bereits im Vorfeld abgeprüft wird.

Die nachfolgenden Abbildungen stellt die die jeweils für die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit vergleichend zusammen:

<b>Einschränkungsmöglichkeiten nach der Dienstleistungsrichtlinie</b>	
<b>Niederlassungsfreiheit</b>	<b>Dienstleistungsfreiheit</b>
Negativkatalog mit nicht zu rechtfertigenden und entsprechend verbotenen Dienstleistungen in Art. 14 DL-RL.	Negativkatalog mit Dienstleistungen, die die europäische Rechtsprechung als nicht mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar angesehen hat und die in der Regel nicht zu rechtfertigen sind Art. 16 Abs. 2 DL-RL.
Abschließende Liste mit „verdächtigen“ Eingriffen in die Niederlassungsfreiheit in Art. 15 Abs. 2 DL-RL.	grundsätzlich alle Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit sind „verdächtig“.
Rechtfertigungsmöglichkeit für „verdächtige“ Eingriffe Art. 15 Abs. 3 DL-RL.  Für alle anderen Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit: keine Vorgaben durch die Dienstleistungsrichtlinie und auch keine Notifizierungspflicht.	Rechtfertigungsmöglichkeit für alle Eingriffe Art. 16 Abs. 1 und 3 DL-RL.

Die nachfolgende Abbildung stellt für Eingriffe die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit die Bedingungen dar. Deutlich wird, dass bei der Prüfung der Erforderlichkeit die Rechtfertigungsmöglichkeiten für Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit deutlich enger gefasst sind.

Bedingungen der Dienstleistungsrichtlinie an zu prüfende Eingriffe	
Niederlassungsfreiheit Art. 15 Abs. 3 DL-RL	Dienstleistungsfreiheit Art. 16 Abs. 1 und 3 DL-RL
<b>1. Diskriminierungsverbot</b>	
keine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit bzw. des Sitzes	
<b>2. Erforderlichkeit</b>	
zwingender Grund des Allgemeininteresses: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Ordnung</li> <li>• Öffentliche Sicherheit</li> <li>• Sicherheit der Bevölkerungen</li> <li>• Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung</li> <li>• Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer</li> <li>• Lauterkeit des Handelsverkehrs</li> <li>• Betrugsbekämpfung</li> <li>• Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt einschließlich der Stadt- und Raumplanung</li> <li>• Schutz der Gesundheit von Tieren</li> <li>• Schutz des geistigen Eigentums</li> <li>• Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes</li> <li>• Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik</li> <li>• sonstige zu begründende Gründe des Allgemeininteresses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• öffentliche Ordnung</li> <li>• öffentliche Sicherheit,</li> <li>• öffentliche Gesundheit oder</li> <li>• Schutz der Umwelt</li> </ul>
<b>3. Verhältnismäßigkeit</b>	
Geeignetheit der Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels und kein Hinausgehen über das, was zur Zielerreichung benötigt wird	
<b>1. Schritt: Eignung der Maßnahme</b> Warum ist die Maßnahme geeignet, die Erreichung des angestrebten Ziels sicherzustellen? Wie trägt die Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels bei? Wie trägt die Maßnahme in kohärenter und systematischer Weise zur Erreichung des angestrebten Ziels bei? Ob und ggf. wie wurden die geschätzten Auswirkungen auf die Niederlassungsfreiheit und/oder die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen bewertet?	
<b>2. Schritt: Notwendigkeit der Maßnahme</b> Warum geht die Maßnahme nicht über das für die Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderliche Maß hinaus? Gegebenenfalls: Warum reichen bestehende Vorschriften spezifischer oder allgemeiner Art nicht aus, um das angestrebte Ziel zu erreichen? Bei Anforderungen, die die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen betreffen: Wird das angestrebte Ziel eventuell durch die Vorschriften erreicht, denen der Dienstleister bereits im Niederlassungsmitgliedstaat unterliegt?	
<b>3. Schritt: Vorhandensein und Beurteilung milderer Mittel</b> Wurde die Möglichkeit des Rückgriffs auf mildere Mittel zur Erreichung des Ziels des Allgemeininteresses in Betracht gezogen? Welche milderen Mittel wurden in Betracht gezogen und warum wurden sie nicht weiterverfolgt?	

## Das Notifizierungsverfahren nach der Dienstleistungsrichtlinie

### Warum muss nach der Dienstleistungsrichtlinie notifiziert werden?

Greift ein nationales Regelungsvorhaben in zulässiger und gerechtfertigter Weise in die Niederlassungs- und/oder Dienstleistungsfreiheit ein, so ist das Rechtssetzungsvorhaben zu notifizieren. Im Rahmen der Notifizierung sind entsprechende Angaben zum Eingriff zu machen und zu den in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen für die Eingriffe (Diskriminierungsverbot, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit).

Auch bzgl. des Notifizierungsverfahrens gibt es Unterschiede zwischen der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit.

### **A. Niederlassungsfreiheit**

Die Rechtsgrundlage für Notifizierungen von Rechtssetzungsvorhaben, die in die Niederlassungsfreiheit eingreifen, ist Art. 15 Abs. 7 DL-RL. Entsprechend müssen alle Rechtssetzungsvorhaben notifiziert werden, die Anforderungen nach Art. 15 Abs. 2 DL-RL an die Niederlassung enthalten und die Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 3 DL-RL erfüllen. Alle Rechtssetzungsvorhaben, die Anforderungen an die Niederlassungsfreiheit enthalten, die nicht unter Art. 15 Abs. 2 DL-RL fallen müssen gem. Dienstleistungsrichtlinie auch nicht notifiziert werden.

Nach Art 15 Abs. 7, 1. Unterabsatz, 3. Satz DL-RL **hindert die Notifizierungspflicht die Mitgliedstaaten nicht daran, die betreffende Vorschrift zu erlassen.** Die **Notifizierung neuer Rechtssetzungsvorhaben kann somit auch noch nach Erlass und Inkrafttreten** erfolgen. Im Sinne der Rechtssicherheit sollte eine Notifizierung aber möglichst bald nach Verabschiedung der Rechtsvorschrift erfolgen.

Das bestehende Prüfungsverfahren für Regelungen, die in die Niederlassungsfreiheit eingreifen sieht eine **dreimonatige Prüffrist** vor, innerhalb derer die Europäische Kommission die Vereinbarkeit der notifizierten Anforderung mit der Dienstleistungsrichtlinie prüft. Auch die anderen Mitgliedstaaten können in dieser Zeit Kommentierungen abgeben.

Nach Art 15 Abs. 7, 2. Unterabsatz DL-RL. kann die Europäische Kommission innerhalb dieser Frist entscheiden, den notifizierenden Mitgliedstaaten **aufzufordern, die neuen Anforderungen nicht zu erlassen oder wieder aufzuheben.** Dieses „Beschlussrecht“ hat sich **in der Praxis als nicht praktikabel** erwiesen. Ist die Kommission der Auffassung, dass ein notifiziertes Rechtssetzungsvorhaben gegen die Dienstleistungsrichtlinie verstößt, wird sie diesen Sachverhalt zunächst mit dem Mitgliedstaat erörtern, um eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Durch die interne Prüfung der Kommission und die Erörterung mit dem Mitgliedstaat vergeht in der Regel so viel Zeit, dass in Fällen, in denen eine Einigung nicht möglich ist, die Zeit für eine förmliche Beschlussfassung der Kommission nicht mehr ausreicht. Es sind

deswegen bislang keine Fälle bekannt, in denen die Kommission eine Entscheidung nach Art. 15 Abs. 7, 2. Unterabsatz DL-RL getroffen hat.

## **B. Dienstleistungsfreiheit**

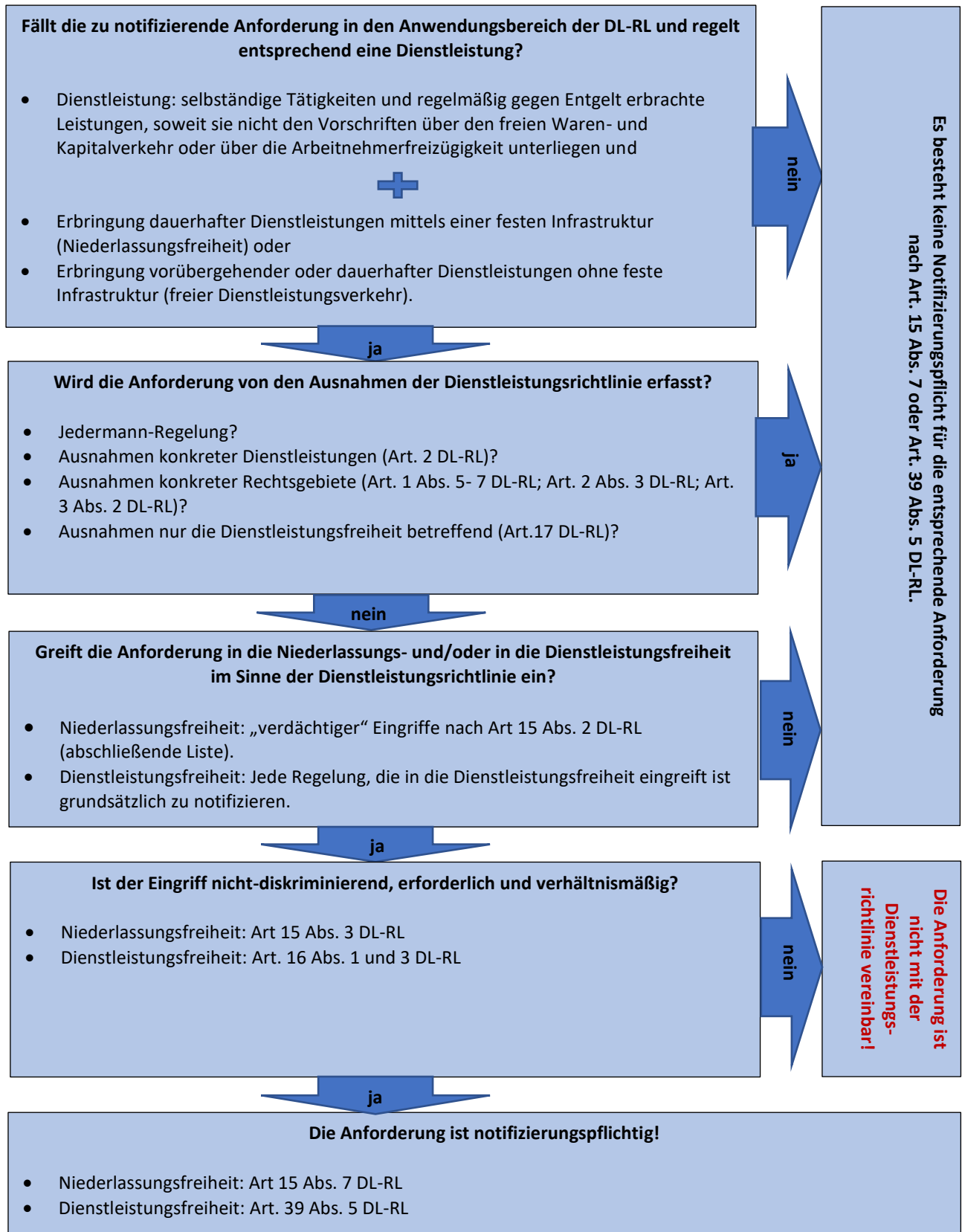
Die Rechtsgrundlage für Notifizierungen von Rechtsvorhaben, die Anforderungen an die Dienstleistungsfreiheit enthalten, liegt im Art. 39 Abs. 5 DL-RL. Entsprechend müssen ausnahmslos alle Rechtssetzungsvorhaben, die in die Dienstleistungsfreiheit eingreifen, notifiziert werden. Die Kommission setzt dann die anderen Mitgliedstaaten von dem übermittelten Regelungsvorhaben in Kenntnis.

Diese Notifizierung steht dem Erlass der Vorschrift ebenfalls nicht entgegen. Anders als bei der Niederlassungsfreiheit, legt die Dienstleistungsrichtlinie hier keine dreimonatige Prüffrist für die Kommission und die Mitgliedstaaten fest. Auch ein „Beschlussrecht“ ist nicht vorgesehen.



## Prüfschritte<sup>12</sup>

### Ist die Anforderung zu notifizieren?

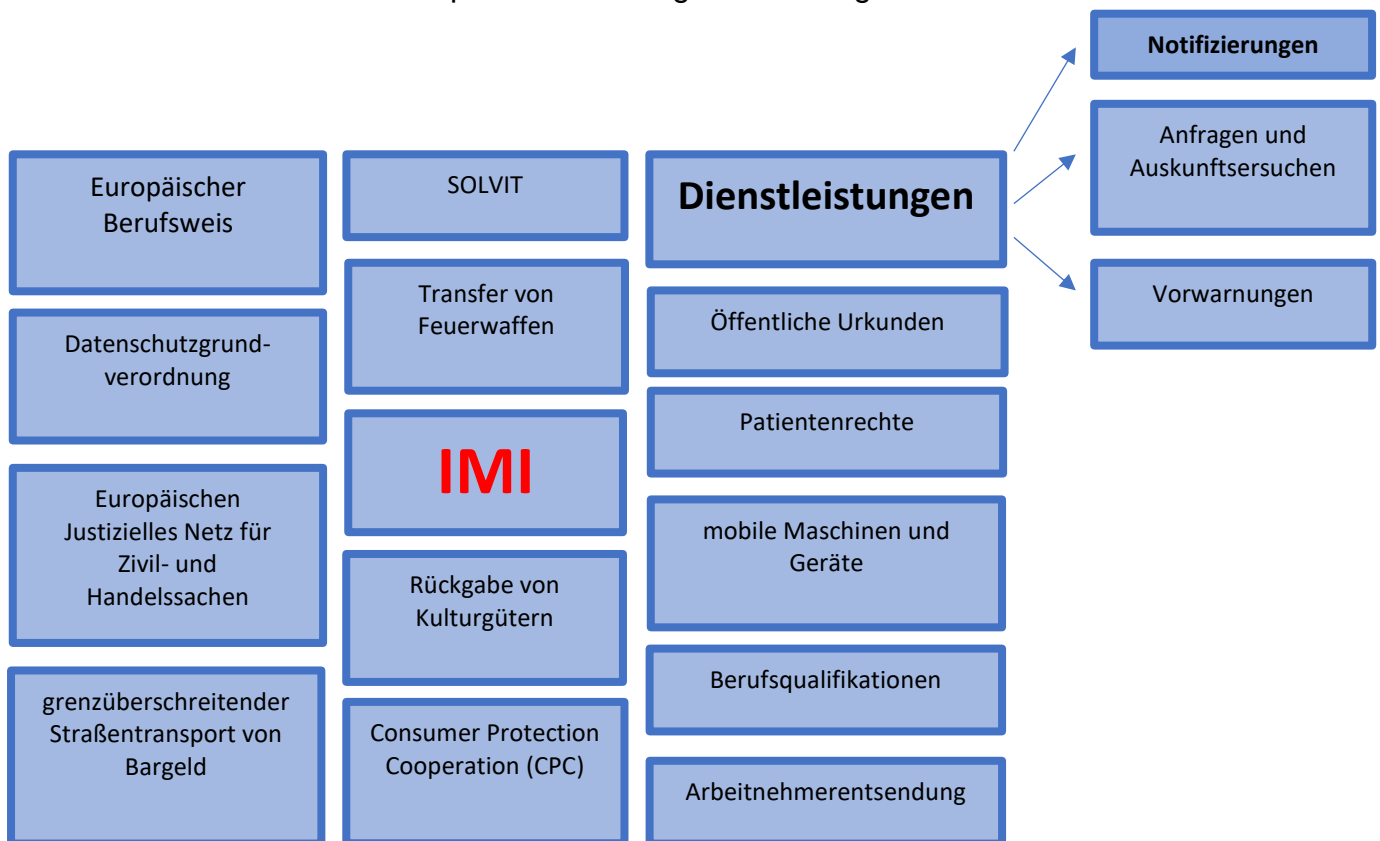


<sup>12</sup> Das Prüfschema berücksichtigt nicht die Fälle nicht zu rechtfertigender Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit gem. Art 14 DL-RL und die in der Regel nicht zu rechtfertigen Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 16 Abs. 2 DL-RL. Es wird davon ausgegangen, dass dies im Vorfeld geprüft wird.

## Ablauf Notifizierungsverfahren

### Wie erfolgt die Notifizierung technisch?

Die Notifizierung erfolgt digital über das sog. Binnenmarktinformationssystem – IMI (Internal Market Information System). IMI wurde von der Europäischen Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelt, um die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit bei der Anwendung der Binnenmarktvorschriften zu vereinfachen und zu verbessern und damit auch den Binnenmarkt zu stärken. Die nachfolgende Abbildung zeigt die durch IMI abgedeckten Politik- bzw. Rechtsbereiche, in denen durch IMI die Kooperation der Mitgliedstaaten gestärkt wird:



Für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie beläuft sich das Verfahren zur Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen von IMI grundsätzlich auf die folgenden drei Punkte:

- **Notifizierungen** (Mitteilungen), um die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über Rechtssetzungsvorhaben im Hinblick auf die Erbringung von Dienstleistungen zu informieren,
- **Vorwarnungen**, um die Tätigkeit eines Dienstleisters zu melden, die sich auf Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt auswirken können und
- **Anfragen/Informationersuchen**, um Informationen über einen ausländischen Anbieter zu überprüfen, der seine Dienste in einem Mitgliedstaat, z. B. Deutschland erbringen möchte.

Für die **Nutzung von IMI für Vorwarnungen und Anfragen/Informationersuchen** hat sich bislang jedoch noch kein großer Bedarf gezeigt. Eine entsprechende Nutzung von IMI **findet in der Praxis derzeit nicht statt**.

Im Nachfolgenden soll deswegen auf den Bereich der **Notifizierungen**, insbesondere auf den Ablauf des Notifizierungsverfahrens eingegangen werden. Sollten Sie Fragen zu den beiden anderen Feldern der Verwaltungszusammenarbeit für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie haben, können Sie sich gerne an das Referat VIIA2 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) unter [buero-VIIA2@bmwk.bund.de](mailto:buero-VIIA2@bmwk.bund.de) wenden.

#### Wer sind die beteiligten Akteure in Deutschland?

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist der zentrale IMI-Koordinator in Deutschland, der sogenannte National IMI Coordinator (NIMIC). Der NIMIC ist Ansprechpartner für IMI-Fragen und Koordinator für alle Anwendungen auf Bundesebene. Der NIMIC übernimmt damit auch die Aufgabe der Übermittlung der Notifizierung an die Europäische Kommission. Ansprechpartnerin beim BVA ist Jasna Knezevic. Anfragen können unter [nimic@bva.bund.de](mailto:nimic@bva.bund.de) gestellt werden.

Auf Bundesebene haben viele Bundesressort eigene IMI-Zugänge und auch einen Ansprechpartner, der das Notifizierungsverfahren begleitet. Gerne kann das Referat VIIA2 des BMWK den entsprechenden Kontakt herstellen. Die Bundesländer haben eigene Kontaktstellen, die die Notifizierungen koordinieren und begleiten.

Gerne unterstützt das Referat VIIA2 des BMWK Fachreferate anderer Ressorts bei der Durchführung des Notifizierungsverfahrens.

#### Wann sollte das Notifizierungsverfahren konkret angestoßen werden?

Die Dienstleistungsrichtlinie legt keinen genauen Zeitpunkt für den Beginn des Notifizierungsverfahrens fest. Idealerweise wird das Rechtssetzungsvorhaben bereits in einem angemessenen Zeitraum vor der Verabschiedung notifiziert, um mögliche Kommentare der Europäischen Kommission oder anderer Mitgliedstaaten berücksichtigen zu können. Die Kommentierungsfrist im Rahmen des Notifizierungsverfahrens beläuft sich auf drei Monate. Die Notifizierung sollte spätestens unmittelbar nach der Verabschiedung des Rechtssetzungsvorhabens erfolgen.

### Wie wird das Notifizierungsverfahren konkret angestoßen?

Um die Notifizierung durchführen zu können gibt es die folgenden zwei Möglichkeiten:

1. Es wird das als Anlage 1 beigefügte Datenblatt ausgefüllt und mit den entsprechenden Dokumenten an die zuständige IMI-Übermittlungsstelle in der Behörde gesandt. Von dort wird alles Weitere veranlasst.
2. Wenn ein Zugang für IMI besteht, ist es auch möglich die Daten direkt in IMI einzugeben und die entsprechenden Dokumente hochzuladen.

Meist kommt Variante 1 zur Anwendung.

### Welche Informationen und/oder Unterlagen müssen für das Notifizierungsverfahren bereitgehalten werden?

Für die Notifizierung des entsprechenden Regelungsvorhabens ist das als Anlage 1 beigefügte Datenblatt auszufüllen. Dabei sind die folgenden Angaben zu machen:

- zur Behörde, die die das Rechtsetzungsvorhaben betreut,
- zum Rechtsetzungsvorhaben, dass die zu notifizierende Anforderung enthält und
- zur konkreten Anforderung, die in die Niederlassungs- und/oder Dienstleistungsfreiheit eingreift und zu dessen Rechtfertigungsgründen nach der Dienstleistungsrichtlinie.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass in dem Fall, in dem ein Rechtssetzungsvorhaben mehrere Anforderungen enthält, die in die Niederlassungs- und/oder Dienstleistungsfreiheit eingreifen, zwar jede Anforderung gesondert notifiziert werden muss, jedoch die Notifizierungen in einer Notifizierungsmitteilung zusammengefasst werden können.

Die nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht der für die Notifizierung notwendigen Angaben. Dabei wird Bezug zu den entsprechenden Abschnitten des als Anlage 1 beigefügten Datenblattes genommen.

Ebene der verfügenden Behörde (Abschnitt 1.1. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundes-, Länder- oder kommunale Ebene</li> <li>• sonstige Einrichtungen</li> </ul>
Verfügende Behörde = Sender der Notifizierungsmitteilung? (Abschnitt 1.2. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist die Behörde, die das Rechtssetzungsvorhaben federführend betreut = sendende Behörde?</li> </ul>
Einteilung der zu notifizierenden Anforderung (Abschnitt 2.1. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist die zu notifizierende Anforderung eine Querschnittsanforderung und betrifft viele Dienstleistungsbereiche oder betrifft sie speziell nur einzelne konkrete Dienstleistungsbranchen?</li> </ul>
betroffene Dienstleistungsbranchen und Tätigkeit in den jeweiligen Dienstleistungsbranchen (Abschnitt 2.2. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche konkrete(n) Dienstleistungsbranche(n) und welche Tätigkeitsbereich in den Branchen sind betroffen?</li> <li>• Nur bei speziellen Anforderungen, nicht bei Querschnittsanforderungen auszufüllen.</li> </ul>
Bezug zu Raum- und Stadtplanungsregeln (Abschnitt 2.3. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wird die Anforderung mit Bezug zu Raum- und Stadtplanungsregeln erlassen?</li> </ul>
Angaben zum Rechtssetzungsvorhaben (Abschnitte 3. und 4.1. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkrete Angaben zum Rechtssetzungsvorhaben, das die zu notifizierende Anforderung enthält, wie z. B. Titel, Referenznummer, Text der zu notifizierenden Anforderungen (entsprechender Artikel/Paragraph) usw.</li> </ul>
Angaben zum Eingriff in die Niederlassungs- und/oder Dienstleistungsfreiheit (Abschnitte 4.2. und 5. Datenblatt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie greift die zu notifizierende Anforderung in die Niederlassungs- und/oder Dienstleistungsfreiheit ein?</li> <li>• Darlegung der Rechtfertigung des Eingriffs (Achtung: engerer Rechtfertigungsrahmen bei Eingriffen in die Dienstleistungsfreiheit!)</li> </ul>

Nachfolgend werden die Abschnitte eingehend dargestellt, die im Rahmen der Notifizierung abgefragt werden. Die entsprechenden Daten müssen dann in das als Anlage 1 eingefügte Datenblatt eingetragen werden.

### **Ebene der zu verfügenden Behörde (Abschnitt 1.1. Datenblatt)**

Im Rahmen dieses Abschnittes sind Angaben zur Verwaltungsebene der verfügenden Behörde zu machen. Hierbei stehen die nationale (Bundesebene), die regionale (Länderebene) oder kommunale Ebene zur Auswahl. Eine weitere Kategorie stellen die „sonstige Einrichtungen (keine staatlichen Stellen)“ dar. Unter diese Kategorie fallen z. B. Kammern, Wirtschaftskammern, Berufskammern, Universitäten/Hochschulen, sonstige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Unter der verfügenden Behörde ist diejenige Behörde zu verstehen, die das zu notifizierende Rechtssetzungsvorhaben federführend betreut.

### **Sender der Notifizierungsmitteilung (Abschnitt 1.2. Datenblatt)**

Hier ist die Frage zu beantworten, ob die verfügende Behörde auch der Sender der Notifizierung ist. Wie oben zu den beteiligten Akteuren ausgeführt kann sich Sender der Notifizierungsmitteilung von der verfügenden Behörde, die das zu notifizierende Rechtssetzungsvorhaben federführend betreut, unterscheiden. Bei dem Sender der Notifizierungsmitteilung handelt es sich um die Behörde, die eine Mitteilung im IMI-System erstellt und über dieses System an den NIMIC weiterleitet.

### **Einteilung der zu notifizierenden Anforderung (Abschnitt 2.1. Datenblatt)**

Hier muss angegeben werden, ob die zu notifizierende Anforderung spezifisch für eine oder mehrere Dienstleistungsbranchen gilt, oder ob die zu notifizierende Anforderung nicht branchenspezifisch ist und die Dienstleistungstätigkeit alle Dienstleistungsbranchen betrifft. Sollte die zu notifizierende Anforderung spezifisch für eine oder mehrere Dienstleistungsbranchen sein, so ist dies im nächsten Abschnitt zu spezifizieren.

### **Benennung der betroffenen Dienstleistungsbranche(n) und der entsprechenden Tätigkeit(en) (Abschnitt 2.2. Datenblatt)**

Sollte die zu notifizierende Anforderung spezifisch für eine oder mehrere Dienstleistungsbranchen gelten, so ist in diesem Abschnitt aus einer vorgegebenen Auswahl von unterschiedlichen Dienstleistungsbranchen die betroffene auszuwählen. Eine Mehrfachnennung ist möglich. Weiterhin sind die einzelnen Dienstleistungsbranchen in Dienstleistungstätigkeiten unterteilt. Die entsprechende Dienstleistungstätigkeit ist ebenfalls anzukreuzen. Mehrfachnennungen sind möglich. Sollte sich die zu notifizierende Anforderung weder in konkrete Dienstleistungsbranchen noch in konkrete Dienstleistungstätigkeiten zuordnen lassen, so ist jeweils die Rubrik „Sonstige“ anzukreuzen und die Dienstleistungstätigkeit genauer zu erläutern.

### **Bezug zu Raum- und Stadtplanungsregeln (Abschnitt 2.3. Datenblatt)**

In diesem Abschnitt ist anzugeben, ob die zu notifizierende Anforderung im Zusammenhang mit Stadt- und Raumplanungsvorschriften erlassen wird.

### **Allgemeine Angaben zu dem Rechtssetzungsvorhaben, das die zu notifizierende Anforderung enthält (Abschnitte 3 und 4.1. Datenblatt)**

In diesen Abschnitten sind die folgenden Angaben zum Rechtssetzungsvorhaben, das die zu notifizierende Anforderung enthält zu machen:

- Titel des Rechtssetzungsvorhabens.
- Referenznummer des Rechtssetzungsvorhabens, soweit vorhanden (z. B. Veröffentlichungsnummer im Bundesgesetzblatt).
- Status des Rechtssetzungsvorhabens, ob es endgültig ist (mit entsprechendem Inkrafttretungsdatum) oder ob es im Entwurfsstadium ist (mit voraussichtlichem Inkrafttretungsdatum)
- Benennen des Artikels oder Paragraphen, in dem/denen die zu notifizierende Anforderung enthalten ist und Aufführen des konkreten Textes des/der jeweiligen Artikel(s) bzw. Paragraphen. Der Text des gesamten Rechtssetzungsvorhabens ist der Mitteilung als Anhang beizufügen.
- Ggf. Benennen eines früheren Rechtssetzungsvorhabens, das diesem Rechtssetzungsvorhaben zugrunde liegt und Aufführen der zugrundeliegenden Bestimmung des zuvor verabschiedeten Rechtssetzungsvorhabens.
- Angabe, ob das Rechtssetzungsvorhaben online verfügbar ist (mit Angabe der entsprechenden Online-Quelle) oder nicht (Beifügen des entsprechenden Entwurfsdokuments). Sollten auch andere Sprachfassungen verfügbar sein, so ist für diese ebenfalls die Onlinequelle anzugeben bzw. sind die entsprechenden Dokumente beizufügen.

### **Angaben zum konkreten Eingriff in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit durch die zu notifizierende Anforderung (Abschnitte 4.2. und 5 Datenblatt)**

In diesen Abschnitten sind konkrete Angaben zu der zu notifizierenden Anforderung zu machen:

- Es ist der Geltungsbereich anzugeben, also ob die Anforderung in die Niederlassungs-, in die Dienstleistungs- oder in Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit eingreift.

#### a) Eingriff in die Niederlassungsfreiheit

Sollte für den Geltungsbereich der Notifizierung der Eingriff in die Niederlassungsfreiheit ausgewählt worden sein, so ist in einem nächsten Schritt, der konkreten Eingriff auszuwählen. Es handelt sich um die



„verdächtigen Eingriffe“ nach Art 15. Abs. 2 DL-RL (siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in der Handreiche). Mehrfachnennungen sind nicht möglich.

Gemäß der oben dargestellten Prüfschritte sind dann auch die entsprechenden ausführlichen Angaben zur Nichtdiskriminierung, zur Erforderlichkeit und zur Verhältnismäßigkeit der zu notifizierenden Anforderung zu machen und ggf. mit Dokumenten zu belegen.

#### b) Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit

Sollte für den Geltungsbereich der Notifizierung der Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit ausgewählt worden sein, so ist in dem nächsten Schritt, der konkrete Eingriff auszuwählen. Wie bereits ausgeführt sind sämtliche Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit zu notifizieren. Dazu bietet das IMI-Portal eine Reihe von Beispielen an. So können gem. dem IMI-Portal auch die „verdächtigen Eingriffe“ in die Niederlassungsfreiheit nach 15 Abs. 2 DL-RL zugleich Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit darstellen. Sollte solch ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit in Frage kommen, so ist zu beachten, dass eine Rechtfertigung des Eingriffs, insbesondere die Erforderlichkeitsprüfung, nach den Art. 16 Abs. 1 und 3 DL-RL, vorzunehmen ist.

Weiterhin ermöglicht das IMI-Portal auch, Eingriffe gem. Art. 16 Abs. 2. DL-RL auszuwählen. Diese Eingriffe können grundsätzlich nicht mit den Anforderungen des Art 16 Abs.1 und 3 DL-RL gerechtfertigt werden. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Bewertung der Notifizierung durch die Europäische Kommission besonders hohe Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe gestellt werden.

Für alle Eingriffe, die durch die konkret vorgegebenen Beispiele nicht abgedeckt sind, bietet das IMI-Portal auch die Kategorie „Sonstige den Erbringern grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern auferlegte Verpflichtung“ als Auffangkategorie an.

Gemäß der oben dargestellten Prüfschritte sind anschließend die entsprechenden ausführlichen Angaben zur Nichtdiskriminierung, zur Erforderlichkeit und zur Verhältnismäßigkeit der zu notifizierenden Anforderung zu machen und ggf. mit entsprechenden Dokumenten zu belegen.

#### c) Eingriff in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Sollte die zu notifizierende Anforderung sowohl in die Niederlassungs- als auch in die Dienstleistungsfreiheit eingreifen, so ist auch hier in dem nächsten Schritt der konkrete Eingriff auszuwählen. Die Liste der

vorgegebenen Eingriffe entspricht denen, die bei einem Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit vorgegeben sind.

Gemäß der oben dargestellten Prüfschritte sind anschließend die entsprechenden ausführlichen Angaben zur Nichtdiskriminierung, zur Erforderlichkeit und zur Verhältnismäßigkeit der zu notifizierenden Anforderung zu machen und ggf. mit entsprechenden Dokumenten zu belegen.

Im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung ist zu beachten, dass hier der enge Prüfraum für Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit zugrunde zu legen ist.

### Wie ist das Verhältnis zu anderen Notifizierungspflichten anderer europäischer Rechtsvorschriften?

#### **A. Notifizierungsverfahren nach der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft**

Es kann zu Überschneidungen zwischen der Notifizierungspflicht nach Art. 15 Abs. 7 DL-RL und dem Notifizierungsverfahren nach der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft<sup>13</sup> in den folgenden zwei Fällen kommen:

- **Dienste der Informationsgesellschaft** regelnde Vorschriften  
Anforderungen, die Dienste der Informationsgesellschaft regeln und gleichzeitig Anforderungen nach Art. 15 Abs. 2 DL-RL enthalten, fallen in den Anwendungsbereich der beiden o. g. Richtlinien. Ein Dienst der Informationsgesellschaft ist eine Dienstleistung, die in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbracht wird.<sup>14</sup>
- **Vorschriften zu Erzeugnissen**  
Vorschriften zu Erzeugnissen i.S.d. der Richtlinie 2015/1535/EG können auch gleichzeitig Anforderungen gem. Art. 15 Abs. 2 der DL-RL enthalten

In diesen beiden Fällen erfolgt eine Notifizierung ausschließlich nach der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft erfolgen (vgl. Art. 15 Abs. 7, 3. Unterabsatz DL-RL).

---

<sup>13</sup> Richtlinie 2015/1535/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, abrufbar unter folgendem Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535>

<sup>14</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b RL 2012/1535/EG

Die Notifizierungspflicht gem. Art. 15. Abs. 7 DL-RL wird damit gleichzeitig mit der Notifizierung gem. der Richtlinie (EU) 2015/1535 erfüllt, eine separate Notifizierungen nach der Dienstleistungsrichtlinie entfällt.

Notifizierungen nach der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft erfolgen über das Referat EB3 des BMWK.

In diesem Fall ist zu beachten, dass der notifizierungspflichtige Rechtsakt zwingend bereits im Entwurf an die Europäische Kommission übermittelt werden muss.

Weitere Hinweise erhalten Sie unter [Infonorm@bmwk.bund.de](mailto:Infonorm@bmwk.bund.de).

## **B. Notifizierungsverfahren nach der E-Commerce-Richtlinie**

Eine Notifizierung nach Art. 3 Abs. 4 lit. b der E-Commerce-Richtlinie<sup>15</sup> 2000/31/EG geht Notifizierungen nach der Dienstleistungsrichtlinie vor. Dies ergibt sich aus Art. 18 Abs. 3 Dienstleistungsrichtlinie (vgl. Handbuch der Kommission zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Ziffer 7.1.5., letzter Absatz, S. 51 <sup>16</sup>).

Ist es möglich, Notifizierungen nach der DL-RL aus anderen Mitgliedstaaten zu kommentieren?

Es ist auch möglich Notifizierungen anderer Mitgliedstaaten zu kommentieren. Dieser Vorgang wird für die Bundesressorts durch das Referat VIIA2 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) koordiniert.

Die Kommentierung ist bis zu drei Monaten nach der Notifizierung möglich.

Weiterführende Informationen können unter [buero-VIIA2@bmwk.bund.de](mailto:buero-VIIA2@bmwk.bund.de) erfragt werden.

---

<sup>15</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), abrufbar unter folgendem Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32000L0031>

<sup>16</sup> <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>