

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland:

Kommunen sind auf gutem Weg

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie wurde im Dezember 2006 mit dem Ziel verabschiedet, den europäischen Binnenmarkt durch den Abbau von bürokratischen Hindernissen und zwischenstaatlichen Hemmnissen sowie durch die Förderung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu stärken. Die Umsetzung der Richtlinie stellt eine komplexe Herausforderung für die föderale Verwaltungsstruktur in Deutschland dar. Dabei sind auch die Kommunen betroffen.

Ein Beitrag von
Dr. Kay Ruge

Die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, kurz **EG-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL)**, war bis zum 28. Dezember 2009 durch die nationalen Gesetzgeber umzusetzen. Die Richtlinie verfolgt das Ziel, den europäischen Binnenmarkt für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu verbessern. Zu diesem Zweck sieht die Richtlinie die Einrichtung so genannter Einheitlicher Ansprechpartner zur Unterstützung der Dienstleister bei der Abwicklung der für die Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit erforderlichen Verfahren vor. Zudem hat die Richtlinie eine Überprüfung des nationalen dienstleistungsrelevanten Rechtsbestandes angeordnet, weitgehende Informationspflichten für die öffentliche Verwaltung begründet und erstmals als Rechtsanspruch die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung vorgesehen. Des Weiteren sollen Genehmigungserteilungen durch die Einführung einer generellen Genehmigungsfiktion beschleunigt werden. Schließlich regelt die Richtlinie eine Intensivierung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Form von gegenseitiger Amtshilfe zwischen den national jeweils zuständigen Behörden. Dazu wird ein Binnenmarktinformationssystem (Internal Market Informationssystem - IMI) errichtet. Sämtliche aufgeworfene Themen berühren unmittelbar die kommunale Ebene in Deutschland.

Die EG-Dienstleistungsrichtlinie ist Bestandteil der so genannten Lissabon-Strategie der EU. Ziel dieser 2000 in Lissabon



Die Europäische Kommission, hier die Vertretung in Berlin, will den Dienstleistungssektor zu einem maßgeblichen Wachstumsmarkt in Europa ausbauen

verabschiedeten Strategie war es, die Europäische Union innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu formen. Die Europäische Kommission sah diesbezüglich den Dienstleistungssektor als maßgeblichen Wachstumsmarkt. Anders als im Bereich des freien Warenverkehrs, der durch den Abbau von Grenzkontrollen und Zöllen weitgehend verwirklicht war, wurden bei grenzüberschreitenden Dienstleistungstätigkeiten insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen erhebliche Defizite gesehen. Angesichts dessen sollte mit der Dienstleistungsrichtlinie ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen werden, der branchenübergreifend Dienstleistungen berücksichtigen und gleichzeitig die Besonderheiten einzelner Tätigkeiten und Berufe beachten sollte.

Zum Autor:

Dr. Kay Ruge ist Beigeordneter für Europafragen, Verwaltungsverfahrensrecht und E-Government des Deutschen Landkreistages.

Einheitlicher Ansprechpartner

Der so genannte **Einheitliche Ansprechpartner** stellt mit Blick auf seine organisatorische Ausgestaltung und Verortung sowie seine Einbindung in das nationale Verwaltungsverfahren neben der elektronischen Abwicklung von Verfahren die zentrale Komponente der durch die Richtlinie angestrebten Verwaltungsvereinfachung dar.

Der Einheitliche Ansprechpartner soll als eine Kontaktstelle für die Abwicklung sämtlicher Verfahren und Formalitäten dem Dienstleister zur Verfügung stehen. Er soll grundsätzlich den Service der öffentlichen Verwaltung verbessern und folgt ähnlich wie die derzeit in der Pilotphase befindliche einheitliche Behördenrufnummer D115 eine Verwaltungskonzeption, bei welcher dem Unternehmer oder Bürger jeweils für unterschiedlich gelagerte einzelne Verwaltungsverfahren ein Ansprechpartner nach außen hin zur Verfügung steht. Diese so genannten One-Stop-Government-Konzepte werden in der kommunalen Praxis im Rahmen eines ausgebauten Genehmigungsmanagements derzeit bereits umgesetzt. Diese unterstützende Funktion beginnt bereits vor der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens durch die Bereitstellung entsprechender Informationen über die maßgeblichen Vorschriften, zuständigen Behörden und erforderlichen Verfahren. Wird die Einheitliche Stelle tatsächlich in Anspruch genommen, nimmt sie Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen, im Ergebnis die gesamte Verfahrenskorrespondenz entgegen und leitet sie unverzüglich an die zuständigen Behörden weiter.

Mit den Regelungen für das neue Verfahren über eine Einheitliche Stelle (§§ 71a bis 71e Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) wird der Einheitliche Ansprechpartner im nationalen Verwaltungsverfahren umgesetzt. Das diesbezüglich erlassene Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften wurde zwischen Bund und Ländern so abgestimmt, dass sich wortgleiche Regelungen im Bundes- und Landesrecht finden.

Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners

Die oftmals kontrovers geführten Diskussionen um die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners haben den Umsetzungsprozess in Deutschland seit 2006 in herausragender Weise dominiert, möglicherweise sogar Umsetzungsnotwendigkeiten außerhalb der verwaltungsorganisatorischen Ansiedlung

überlagert. Im nationalen Recht sind die Länder aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation verantwortlich. Diese haben die in Betracht kommenden Optionen einer Verordnung auf Landesebene, bei den Kommunen oder Kammern sowie auch Kooperationsmodelle zwischen den genannten Körperschaften umgesetzt.

Ansiedlung auf kommunaler Ebene

Eine Ansiedlung des Einheitlichen Ansprechpartners ist auf kommunaler Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen erfolgt. In Nordrhein-Westfalen besteht diesbezüglich eine Verpflichtung zu interkommunaler Zusammenarbeit dergestalt, dass insgesamt lediglich 18 Einheitliche Ansprechpartner zugelassen sind. Zusätzlich können in Baden-Württemberg und Bayern Landkreise und kreisfreie Städte neben den dort zuständigen Kammern als Einheitlicher Ansprechpartner fungieren.

Kreise und kreisfreie Städte nehmen bereits jetzt zahlreiche Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren vor, bei deren Abwicklung der Einheitliche Ansprechpartner nunmehr unterstützend tätig wird. Zudem verfügen sie

Buchtipps

Dienstleistungsrichtlinie

Der Autor dieses Beitrages, Dr. Kay Ruge, hat aktuell zur Dienstleistungsrichtlinie auch ein Buch veröffentlicht. Es beantwortet aktuell, kompetent und zuverlässig die maßgeblichen Fragestellungen für Städte, Kreise und Gemeinden zur Dienstleistungsrichtlinie. Ausführlich dargestellt wird in diesem Zusammenhang der Einheitliche Ansprechpartner.

Dies betrifft nicht lediglich dessen politisch lange umstrittene Verortung, der zufolge nunmehr in zahlreichen Bundesländern die Kreise und Städte unmittelbar Verantwortung tragen. Berücksichtigt werden auch die neuen Regelungen im Verwaltungsverfahren sowohl mit Blick auf die elektronische Abwicklung wie die Beratungs- und Informationsaufgaben.

Ein weiteres Kapitel widmet sich dem Regelungsinhalt der neu geschaffenen generellen Genehmigungsfiktion. Umfassend dargestellt wird zudem die Regelungssystematik und nationale Umsetzung der verstärkten europäischen Verwaltungszusammenarbeit. Deren maßgebliches Instrument wird das so genannte Binnenmarktinformationssystem sein. Schließlich werden mögliche Amtshaftungsansprüche wie die Ergebnisse der Normenprüfung in Deutschland behandelt.

Das Werk eignet sich in seiner praxisnahen Form insbesondere für die gesamte Kommunalverwaltung, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Wirtschaftskammern sowie deren Verbände und Institutionen. Das Werk ist 2010 im Kommunal- und Schul-Verlag erschienen, hat 86 Seiten und kostet 18 Euro. Die ISBN-Nummer lautet 978-3-8293-0919-6.



im maßgeblichen Bereich der Wirtschaftsförderung über einschlägige Vorerfahrungen, die sowohl die Beratung von Dienstleistern wie das Genehmigungsmanagement selbst betreffen. Die in den aufgezählten Bundesländern vorgenommene Verortung berücksichtigt auch die vorhandene Einbindung der kommunalen Verwaltungen in das bestehende Verwaltungsverfahrenmanagement. Das Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner kann angesichts dessen als Modell für grundsätzlich alle Verwaltungsverfahren dienen, mithin insbesondere auch für die verschiedenen Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern. Dies ermöglicht eine weiterreichende, den Zielen der Dienstleistungsrichtlinie entsprechende Verwaltungsmodernisierung.

Kammermodell

Einen anderen Weg sind die Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Thüringen gegangen, die die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners den Kammerorganisationen übertragen haben. Dies ist zwar grundsätzlich durch eine Erweiterung der Aufgabenkataloge in den Kammergesetzen zulässig. Allerdings bestehen mit Blick auf die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern Einschränkungen. Insbesondere müssen die übertragenen Aufgaben in Zusammenhang mit den Kammern zugehörigen Unternehmen und Wirtschaftsbereichen stehen, weil eben darin die Rechtfertigung der Zwangsmitgliedschaft und die daraus resultierende Beitragsbelastung liegt. Ausgeschlossen ist für diesen Hintergrund eine denkbare Erweiterung des Einheitlichen Ansprechpartners auf Aufgabenfelder außerhalb des Wirtschaftsverwaltungsrechts.

Landes(Mittel)Behörden

Eine dritte Ansiedlungsvariante, die in den Bundesländern Berlin, Rheinland-Pfalz, Hessen, Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt gewählt wurde, sind Verwaltungsbehörden auf Landesebene etwa bei den Wirtschaftsministerien oder auf der Bezirksebene, soweit eine solche vorhanden ist. Neben dem Vorteil, dass jedenfalls teilweise Vorerfahrungen mit der Wirtschaftsförderung bestehen und eine zentrale Erreichbarkeit gesichert ist, ist insbesondere die größere Distanz zu den örtlichen Gegebenheiten, die mangelnde Präsenz in der Fläche und die fehlende Erfahrung im Umgang mit Massenvorfahren negativ zu bewerten.

Kooperationsmodelle

Als vierte Ausgestaltung kommen so genannte Kooperationsmodelle zwischen

Kammern, Kommunen und auch dem Land in Betracht. Einen derartigen Weg ist lediglich das Land Schleswig-Holstein gegangen, das die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen und Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern wahrnehmen lässt. Die Interessen der Städte, Kreise und Gemeinden in dieser Organisation werden durch die jeweiligen kommunalen Spitzenverbände wahrgenommen.

Elektronische Verfahrensabwicklung

Nach Artikel 8 Absatz 1 der DLRL müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den Einheitlichen Ansprechpartner oder bei den zuständigen Behörden abgewickelt werden können. Im nationalen Verwaltungsrecht ist diese Regelung durch § 71e VwVfG umgesetzt worden. Darüber hinaus ist auch eine technische Umsetzung erforderlich. In Deutschland ist



In Berlin, hier die Neue Wache unter den Linden, ist der Einheitliche Ansprechpartner bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen angesiedelt

zur IT-Umsetzung deshalb im Juni 2007 ein priorisiertes Deutschland-Online-Vorhaben eingesetzt worden, das sich in zwei Projektphasen untergliederte. Ziel der ersten Projektphase bis Ende 2008 war es, ein Modell („Blaupause“) für die IT-Umsetzung in den Bundesländern zu entwickeln. Dieses Rahmenkonzept wurde im Herbst 2008 vorgelegt und hat den Ländern als Leitfaden für ihre Umsetzungsaktivitäten gedient. Ziel der zweiten Projektphase im Jahr 2009 war es, eine Abstimmung der verschiedenen IT-Aktivitäten sowie einen Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern zu ermöglichen.

Die Konzepte der Länder, die zum Teil weit in das Jahr 2010 hineinreichen, sehen vielfach eine umfassende IT-Infrastruktur vor, zu der unter anderem folgende Bausteine zählen:

- eine Internetplattform, welche die Dienstleistungserbringer informiert, Ort der elektronischen Antragstellung sowie Verbindungsstelle zwischen Einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden ist,
- Zuständigkeitsfinder,
- Formularservice,
- Identitätsmanagementsystem,
- elektronische Bezahlverfahren,
- virtuelle Postfächer und
- sicheres Dokumentenablagensystem (Dokumentensafe).

Genehmigungsfiktion

Nach Artikel 13 Absatz 4 DLRL ist für Genehmigungsverfahren die Geltung einer Genehmigungsfiktion vorzusehen, soweit nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine andere Regelung rechtfertigen. Im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht ist dazu in § 42a VwVfG eine Umsetzung erfolgt. Das Institut der Genehmigungsfiktion ist dem deutschen Verwaltungsverfahrensrecht als solches nicht fremd. Vielmehr finden sich in einzelnen Fachgesetzen bereits jetzt Genehmigungsfiktionen. Dies gilt etwa für Baugenehmigungsverfahren nach den Landesbauordnungen. Nunmehr enthält § 42a Absatz 1 VwVfG die Begriffsbestimmung der Genehmigungsfiktion. Nach der darin vorgesehenen Legaldefinition gilt eine beantragte Genehmigung nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt. Die Regelungsentscheidungsfrist beträgt drei Monate.

Normenprüfung

Weiterer maßgeblicher Bestandteil der Dienstleistungsrichtlinie war die Überprüfung des gesamten dienstleistungsrelevanten Normenbestandes in den Mitgliedstaaten. Diese auch als Normenscreening bekannte Überprüfung sollte der Ermittlung unzulässiger Beschränkungen für Dienstleister dienen. National haben Bund und Länder unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände ein elektronisches Raster mit allen prüfungsrelevanten Fragen zusammengestellt, die nach der Dienstleistungsrichtlinie beantwortet werden mussten. Die Durchführung der Normenprüfung hat sämtliche staatliche Verwaltungsträger, mithin auch die Kommunen, einbezogen. In der Regel hat sich auf dieser Grundlage nur geringer Anpassungs- und Berichtsbedarf ergeben. Dies betraf Sondernutzungsatzungen, insbesondere an öffentlichen

Straßen, Friedhofsatzungen, Grünflächensatzungen sowie Marktsatzungen.

Fazit

Alles in allem ist die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland erfolgreich gewesen, auch wenn nach den ersten Erfahrungen weder ein Ansturm europäischer wie nationaler Gründungswilliger noch ein völliger Kulturwandel in der Verwaltung stattgefunden hat. Festzuhalten bleibt aber, dass sich die deutsche Verwaltung als fähig und durchaus bereit erwiesen hat, das Instrument des Einheitlichen Ansprechpartners einzuführen. Die abweichenden Verordnungsentscheidungen der Länder eröffnen diesbezüglich einen echten Wettbewerb der verschiedenen Modelle.

Die Kommunen haben alle Chancen, in der Praxis den Beleg für optimales, wirtschaftsfreundliches Genehmigungsmanagement anzutreten. Die Verpflichtung zur elektronischen Abwicklung ist Impuls für eine über die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie hinausgehende elektronische Verfahrensabwicklung gegenüber der Wirtschaft sowie zwischen und innerhalb von Behörden. Die Kommunen haben sich sowohl als Einheitlicher Ansprechpartner wie als zuständige Behörden, bei der Normenprüfung wie der elektronischen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie engagiert in den Umsetzungsprozess eingebracht. Allein dies genügt für eine erste positive Bilanz des Prozesses. ■

Infos

EG-Dienstleistungsrichtlinie:

☞ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:036:0068:DE:PDF>

Erläuterndes Umsetzungshandbuch der Europäischen Kommission:

☞ <http://www.dienstleisten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/erlaeu-terndes-umsetzungshandbuch-der-kommission,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf>

Internetportal der Europäischen Kommission zur Dienstleistungsrichtlinie:

☞ http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_de.htm

Elektronisches EU-Portal der Einheitlichen Ansprechpartner:

☞ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/

Verwaltungsverfahrensgesetz:

☞ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>

Internetportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur Dienstleistungsrichtlinie:

☞ <http://www.dienstleisten-leicht-gemacht.de/>