

Landrat Dr. Volkram Gebel anlässlich des Europatages zur EU- Dienstleistungsrichtlinie

Anrede

Schöne neue Verwaltungswelt für grenzüberschreitende Dienstleister dank der Europäischen Union? Statt komplizierter Suche nach der zuständigen Behörde in einem Mitgliedsstaat mit anderem, meist nicht bekannten Verwaltungsaufbau, statt positiver oder negativer Kompetenzkonflikte angesprochener Behörden nur ein einheitlicher Ansprechpartner als zentrale Stelle für genehmigungsrelevante Vorhaben dank der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie? Und wegen des Verbots von Inländerdiskriminierung nicht nur das Ei des Kolumbus für ausländische Antragsteller, die in Deutschland tätig werden wollen, sondern auch für inländische Dienstleister jetzt ein Anspruch auf schnelle Bearbeitung und gegebenenfalls bei Nichterledigung Genehmigungsfiktion gem. Art. 13 Abs. 4 der Richtlinie? Das alles klingt verheißend und in der Tat könnte die europäische Dienstleistungsrichtlinie nicht nur Hindernisse im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr beseitigen sondern auch den einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Verwaltungsmodernisierung darstellen.

Was noch bei der Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 25. März vor 50 Jahren durch die Römischen Verträge wie eine Utopie, zumindest als Vision, erschienen hätte, könnte dank der vom Europäischen Parlament und vom Rat am 12. Dezember 2006 beschlossenen Richtlinie über Dienstleistung im Binnenmarkt, die am 28.12.2006 in Kraft getreten ist und bis zum 28.12.2009, also innerhalb von 3 Jahren, umgesetzt werden muss, bald Wirklichkeit und Verwaltungsalltag sein. Von Prof. Schliesky haben Sie aus Landessicht nicht nur etwas über den europäischen und nationalen Rahmen sondern auch schon viel über die zentralen Bestimmungen dieses neuartigen europäischen Verwaltungsverfahrens und die Zielsetzung gehört, nämlich die komplizierten, unterschiedlichen und komplexen Verwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten der EU für Dienstleister praktikabel und damit händelbar zu machen. Dabei ist sicherlich das Kernelement der Dienstleistungsrichtlinie, die einheitliche Ansprechstelle (sog. Single-Stop-Shops), die zwar nicht die Genehmigung erteilen, aber mehr als ein einheitlicher Briefkasten ist und dafür sorgen muss, dass der Antragsteller sie innerhalb einer angemessenen Frist erhält. Außerdem begründe sie das Recht auf vollständige elektronische Abwicklung, die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten und ggf. einheitlichen Formularen und ein System europäischer Amtshilfe.

Was in diesen Schlagworten noch relativ einfach klingt, erweist sich beim näheren Hinsehen dann aber doch als sehr viel komplizierter. Sehen wir uns z.B. einmal etwas näher die Anforderungen an einen einheitlichen Ansprechpartner, und zwar den Art. 6 Abs. 1 der Dienstleistungsrichtlinie an:

So muss von den Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass alle möglichen Dienstleister – dieser Begriff ist im EU-Recht sehr weit gefasst und kann sehr unterschiedliche Berufsgruppen umfassen, Freiberufler, Handwerker, aber auch z.B. Landwirte umfassen – folgendes Verfahren und Formalitäten über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können:

- a) Alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschl. der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen und
- b) die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen.

Noch steht in Schleswig-Holstein nicht fest, welche Behörde/Institution dieser einheitliche Ansprechpartner sein soll. Von Prof. Schliesky haben wir darüber hinaus gehört, dass es für bestimmte Sektoren, Berufssparten, einen einheitlichen Ansprechpartner geben soll, was ich persönlich nicht für gut halte. In dem Abschlussbericht des Finanzministers für Aufgabenkritik, der vom Landeskabinett am 24. April dieses Jahres zur Kenntnis genommen wurde, heißt es hierzu u.a., dass bei der Ansiedlung des einheitlichen Ansprechpartners eine weitgehende Kommunalisierung angestrebt wird. Damit ist allerdings noch nicht eine eindeutige und klare

Zuständigkeitsentscheidung zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte getroffen worden. Die Kreise haben über den Deutschen und Schleswig-Holsteinischen Landkreistag zwar frühzeitig Interesse an der Übernahme dieser Aufgabe signalisiert, sie sind jedoch nicht die einzigen Bewerber. Kammern, aber auch Ämter und Gemeinden sind ebenfalls interessiert. Letztere kommen M.E. allerdings wegen der Kleinteiligkeit nicht in Frage. Unabhängig von dieser letztlich politisch zu entscheidenden Zuständigkeitszuweisung möchte ich mich in meinem Part – nach der Darstellung des Leiters der Abteilung Verwaltungsmodernisierung im zuständigen Finanzministerium, Prof. Schliesky, vor allem zu dem Problemkreis äußern, ob wir als Kreise auf die Durchführung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie technisch und organisatorisch ausreichend vorbereitet sind, welche Risiken und Kosten mit der Übernahme verbunden sein könnten und welche rechtlichen Voraussetzungen zunächst noch geschaffen werden müssen, um diese Aufgabe erfolgreich durchführen zu können.

Das Interesse der Kreise, einheitliche Ansprechpartner für Dienstleister aus der EU zu sein, ist durchaus verständlich. Sind sie doch bereits jetzt die hauptausführende Stelle von nationalem und europäischem Recht. Und natürlich ist ihr Aufgabenspektrum erheblich größer als das von Ämtern oder Gemeinden. So wird eine Vielzahl der zur Aufnahme einer Dienstleistung erforderlichen Anträge z.B. Baugenehmigungen betreffen oder Umweltauflagen stellen. Es können ebenso Fragen des Veterinärbereichs oder des Gesundheitsschutzes oder der Abfallentsorgung berührt sein, aber auch Themen, für die andere Behörden zuständig sind, etwa die Bundesagentur, Handwerkskammern, Renten-versicherungsträger. Und natürlich haben die Kreise, die wohl häufigsten Fragestellungen, auch das speziell ausgebildete Fachpersonal. Kreise können im Gegensatz etwa zu Industrie- und Handelskammer oder gar zu privaten Institutionen eine von Mitglieds- bzw. Beitragsinteressen oder Konkurrenzüberlegungen freie Bearbeitung gewährleisten, aber es fragt sich, ob wir auch organisatorisch, insbesondere mit dafür geschulten Personal und edv-mäßig ausreichend technisch vorbereitet sind.

Bei der Wahrnehmung der Aufgabe eines einheitlichen Ansprechpartners für europäische Dienstleister handelt es sich um eine neue, komplizierte Verwaltungsaufgabe, die hohe Anforderungen an die Qualifikation des Personals stellt und deshalb mit erheblichem Schulungsbedarf verbunden ist. Dies hängt nicht nur mit sprachlichen Problemen zusammen, sondern die Verwaltungskulturen in den EU-Mitgliedsstaaten sind doch sehr unterschiedlich. Die ersten Ansprechpartner müssen deshalb umfassende Kenntnisse sowohl von der Wirtschaft als auch der Verwaltung nicht nur des eigenen Landes haben und sich bei den rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen in der betreffenden Region bestens auskennen. Außerdem erfordert die Tätigkeit hohe kommunikative Kompetenz, zum einen bezogen auf den Kontakt mit dem Antragsteller, zum anderen aber auch gegenüber den unterschiedlichen einzubeziehenden Organisationen in Verwaltung und Wirtschaft. Ganz zu schweigen von interkulturellen Kompetenzen, die sich sowohl auf Sprachkenntnisse als auch auf das Verständnis des jeweiligen kulturellen Hintergrundes beziehen.

Weiter stellt sich die Frage, ob wir Kreise auch technisch auf die Übernahme dieser Aufgabe vorbereitet sind. Nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – und das ist natürlich ein wesentlicher Fortschritt – sollen alle notwendigen Verfahren und Formalitäten elektronisch abgewickelt werden können. Dabei kann die Europäische Kommission Standards für den notwendigen elektronischen Datenaustausch festsetzen, so dass der Informationsaustausch zwischen den Informationssystemen der Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Das bedeutet im Verwaltungsalltag, dass die Kreise, wenn sie die Aufgabe als einheitlicher Ansprechpartner wahrnehmen wollen, die notwendigen technischen Standards erfüllen müssen. Es muss rechtssicher gewährleistet sein, dass Informationen oder Anträge, die auf elektronischem Wege aus dem Ausland eingereicht werden, im Rahmen der notwendig werdenden Behördenkommunikation versandt oder ausgetauscht werden können und die Kommunikation europaweit sicher gestellt ist.

Da wir z.B. im Kreis Plön über ein kommunales Kommunikationsnetz verfügen, über das wir nicht nur mit den kreisangehörigen Gemeinden sondern auch mit den Landesbehörden kommunizieren können, sind bestimmte technische Voraussetzungen bereits erfüllt, wie etwa die digitale Kommunikation per e-mail und Behörden übergreifende digitale Zusammenarbeit durch Datenaustausch mit übergeordneten Institutionen, wie etwa im Kfz-Verfahren oder anderen Spezialverfahren.

Allerdings sind damit längst noch nicht alle Voraussetzungen für eine reibungslose IT-Kommunikation erfüllt. Denn bei den unterschiedlichen Trägern der öffentlichen Verwaltung sind auch sehr unterschiedliche Informations- und Kommunikationsverfahren eingesetzt und ein eGovernment-Gesetz ist erst in Vorbereitung. Der europäische Dienstleister, der aber z.B. eine Kreisverwaltung, die einheitlicher Ansprechpartner ist, anmailt, möchte, dass sein Anliegen umfassend bearbeitet wird, also z.B. Kontakte zu Kammern, öffentlich-rechtlichen Untersuchungsämtern o.ä. Einrichtungen hergestellt werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Sie ahnen, wie viel Arbeit noch vor allen Beteiligten liegt, um die hervorragende Idee einer europäischen Dienstleistungsrichtlinie auch wirksam umsetzen zu können. Hier ist noch viel zu klären, auch durch Anpassung und Neuschaffung von Landes- und Bundesrecht. Wir haben z.B. gehört, dass ein eGovernment nötig ist.

Natürlich muss zuallererst entschieden werden, wer die Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners übernehmen soll, einheitlich in Deutschland oder nur einheitlich im Land Schleswig-Holstein? Könnte es jeder Kreis sein oder nur ein Kreis für alle? Kommen evtl. andere Institutionen in Betracht?

Wie bereits erwähnt, fehlen auch noch die notwendigen technischen EU-Standards für die Modalitäten des Datenaustauschs, also Standards für die elektronische Kommunikation. Es müssen weiter unterschiedlichste Rechtsfragen geklärt werden, die etwa vom europäischen Amtshilferecht bis zum Haftungsrecht reichen. Wie wird auf elektronischem Weg der Informationsaustausch unter den Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten sichergestellt und wer haftet auch in diesem Fall bei einer Pflichtverletzung des einheitlichen Ansprechpartners? Hier werden sicherlich die allgemeinen Grundsätze des Staatshaftungsrechts gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Grundgesetz anzuwenden sein, aber müsste der Kreis für die im Landes- und Bundesinteresse übernommene Aufgabe in einem solchen Fall haften oder z.B. das Bundesland?

Über die Finanzierung haben wir bisher noch gar nicht gesprochen. Da die Einführung und Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie nicht ohne zusätzliches, besonderes qualifiziertes und EDV-technisch versiertes Personal möglich sein wird, entstehen bereits erhebliche Anlauf- und Vorlaufkosten. Kosten. Im Verhältnis zwischen Land und Kommunen wird man deshalb zunächst an das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 2 S. 2 LV denken. Jedenfalls gehen wir Landräte davon aus, dass das Land Schleswig-Holstein diese wird übernehmen müssen. Bezogen auf den eine Genehmigung beantragenden Bürger wird man zu prüfen haben, ob für die Tätigkeit des einheitlichen Ansprechpartners Gebühren verlangt werden können und wie die Zahlung sichergestellt werden kann.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, eine Verwaltungsvision soll sehr bald Wirklichkeit werden. Die konsequente Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wird die Verwaltungskultur nicht nur zwischen den europäischen Mitgliedstaaten sondern auch in den jeweiligen Staaten verändern. Viele derzeit bestehende Verfahrensabläufe müssen verändert werden. Es besteht die große Chance der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren im „papierlosen Büro“. Auf jeden Fall wird die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bei der zuständigen Stelle Kosten verursachen, den ungehinderten Dienstleistungsverkehr und damit auch die Möglichkeit, sich wirtschaftlich in anderen europäischen Ländern betätigen zu können, deutlich verbessern. Aber es besteht dringender Handlungsbedarf für die Gesetzgeber bei Land, Bund und EU und auch bei den Behörden, die diese Aufgabe übernehmen sollen. Da der Umsetzungszeitraum denkbar kurz ist, geschieht dies unter erheblichem Zeitdruck für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen.

Zum Schluss möchte ich noch einmal auf die Ausgangsfrage meines Referats zurückkommen und ein Resümee ziehen. Dabei lässt sich die Frage, ob die Kreise auf die Durchführung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie vorbereitet sind, wohl am besten mit „teilweise“ beantworten. Sollten die Kreise von den Ländern als einheitliche Ansprechpartner benannt werden, bleibt jedenfalls noch viel zu tun. Vor allem müssen noch EDV-technische Voraussetzungen geschaffen werden, für die teilweise auch gesetzliche Regelungen nötig sind, z.B. die digitale Signatur. Wir werden auch ein vollständiges digitales Dokumentenmanagement vornehmen müssen, was es in diesem Umfang in fast allen Kreisen noch nicht gibt. Uns ist schließlich bewusst, dass mit der Dienstleistungsrichtlinie der Bürger zwar einen großen Vorteil hat, aber das auf die ausführenden Stellen, also den Staat, auch erhebliche Kosten zukommen werden, die voraussichtlich nur teilweise über Gebühren gedeckt werden können. Andererseits wäre es für die Kreise eine große Chance, die Aufgabe des einheitlichen

Ansprechpartners zu übernehmen. Dies würde ihre Funktion in der Diskussion um Verwaltungsreformen deutlich stärken. In jeden Fall bleibt aber nicht mehr viel Zeit für die Umsetzung, so dass ich auch an dieser Stelle an die verantwortlichen Stellen, den Landtag und die Landesregierung, appellieren möchte, schnellstmöglich die notwendigen Festlegungen zu treffen und die erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Nicht nur für den einzelnen Bürger sondern für die Europaidee, die wir in dieser Woche würdigen und feiern, wäre ein Erfolg der europäischen Dienstleistungsrichtlinie ein großer Gewinn!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!