

Ministerialdirigent Prof. Dr. Utz Schliesky, Leiter der Abteilung Verwaltungsmodernisierung im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein

## Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, besser bekannt als „Dienstleistungsrichtlinie“, ist am 28. Dezember 2006 in Kraft getreten. Längstens bis zum 28. Dezember 2009 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch Zeit, die vielfältigen Anforderungen der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Die DLRL ist ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. Als übergeordnete strategische Ziele verfolgt die Dienstleistungsrichtlinie die Herstellung des Binnenmarktes im Bereich der Dienstleistungen, um in diesem Zukunftssektor die Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Wirtschaftswachstum sowie die Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen zu ermöglichen. Nach richtiger Beobachtung ist der Binnenmarkt im Bereich des Warenverkehrs weitestgehend erfolgreich realisiert; im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit behindern hingegen zahlreiche nationale verwaltungsrechtliche Vorschriften den ungehinderten Verkehr von Dienstleistungserbringern und ihren Dienstleistungen. Zur Abhilfe sieht die DLRL vor, dass Verwaltungsverfahren effektiver gestaltet, Genehmigungsverfahren gestrafft und bürokratische Hindernisse bei der Aufnahme von Dienstleistungstätigkeiten abgebaut werden.

### Kernelemente der Richtlinie sind:

- die Überprüfung und Vereinfachung des einschlägigen Wirtschaftsverwaltungsrechts,
- die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner als Verfahrensmanager im

Sinne von „one-stop-shops“ für die Dienstleistungswirtschaft,

- die Gewährleistung der elektronischen Verfahrensabwicklung im Verhältnis der Antragsteller zu den zuständigen Behörden einerseits und im Verhältnis der Antragsteller zu den Einheitlichen Ansprechpartnern andererseits sowie
- die Teilnahme am europäischen elektronischen Amtshilfeverfahren „IMI“ (Internal Market Information System = Binnenmarktinformationssystem, BIS).

### Dienstleistungsrichtlinie als Motor für Verwaltungsmodernisierung

Die Dienstleistungsrichtlinie stautiert mit Blick auf die (Dienstleistungs-) Wirtschaft erstmalig die europarechtliche Verpflichtung zur Modernisierung der Verwaltung (so ausdrücklich das Kapitel II der DLRL) in den Mitgliedstaaten. Methodisch sieht die Richtlinie zunächst eine umfangreiche Normenprüfung des Wirtschaftsverwaltungsrechts vor. Ziel der Normenprüfung ist es, die Dienstleistungsfreiheit sowie die Niederlassungsfreiheit im Dienstleistungssektor zu stärken und die einschlägigen Verfahren und Formalitäten zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die Notwendigkeit zur Optimierung der relevanten wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Verfahren wird durch Art. 13 Abs. 4 DLRL noch verstärkt. Hiernach gilt der vom Dienstleister gestellte Antrag als genehmigt, sofern dieser nicht innerhalb einer bestimmten Frist – das Verfahrensrecht geht von einer Regelfrist von drei Monaten aus – bearbeitet worden ist. Um der drohenden Genehmigungsfiktion zu entgehen – die übrigens spannen- de rechtliche Haftungsfragen auslösen kann – werden auch die Prozessabläufe zwischen den am Verwaltungsverfahren beteiligten Behörden und im Verhältnis die-

ser zu den noch einzurichtenden einheitlichen Ansprechpartnern zwingend zu optimieren sein.

Darüber hinaus enthält die Dienstleistungsrichtlinie umfangreiche und europarechtlich verbindliche Vorgaben für die elektronische Abwicklung der einschlägigen Verwaltungsverfahren auf allen Ebenen: Dienstleistungserbringer haben zukünftig einen Rechtsanspruch, die sie betreffenden Verfahren und Formalitäten elektronisch abwickeln zu können. Diese Anforderung ist besonders anspruchsvoll, da sich die IT-Strukturen auf allen Verwaltungsebenen in der Vergangenheit heterogen entwickelt haben. Hier gilt es, Standards zu definieren, um die Interoperabilität der Systeme zu gewährleisten. Diesem Anliegen wird das Land Schleswig-Holstein mit dem jüngst von der Landesregierung beschlossenen E-Government-Gesetz Nachdruck verleihen. Der noch vom Parlament zu beschließende Gesetzentwurf schafft den notwendigen rechtlichen Rahmen für die Anforderungen an eine moderne und leistungsfähige Verwaltung im Land Schleswig-Holstein – für eine Verwaltung, die eingebettet ist in die föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland und in den europäischen Verwaltungsverbund. Hierbei setzt der Gesetzentwurf primär auf einvernehmliche Lösungen, indem ein obligatorisches Abstimmungsverfahren der Rechtssetzung durch das Land vorgeschaltet wird. Der Gesetzentwurf enthält neben allgemeinen Bestimmungen zum E-Government ferner die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Vorgaben für die verwaltungsträgerübergreifende elektronische Kommunikation festzulegen, und kommt dem Bedürfnis und der Notwendigkeit

nach rechtsverbindlichen Regelungen der verwaltungsträgerübergreifenden Prozessorganisation nach. Der Gesetzentwurf schafft auch die rechtlichen Grundlagen für die gemeinsame Nutzung der zentralen E-Government-Basisdienste des Landes. Um die notwendige Interoperabilität bei den eingesetzten Fachverfahren sicherzustellen, werden die zuständigen obersten Landesbehörden ermächtigt, entsprechende Standards festzulegen. Auf diese Weise gelingt eine größtmögliche Schonung der kommunalen Organisationshoheit, da die Anforderungen an IT-Lösungen aufgrund des Querschnittscharakters von Kommunalverwaltungen regelmäßig anders als bei Fachbehörden aussehen. Unabhängig davon kann es aber zur Herstellung von Interoperabilität zwingend und zudem wirtschaftlich sein, bestimmte Basisdienste wie z. B. eine Bezahlfunktion zur elektronischen Erhebung von Gebühren gemeinsam zu nutzen.

Nach der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen, problemlos aus der Ferne und elektronisch über den betreffenden einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können (Art. 8 Abs. 1 DLRL). Mit der genannten Anforderung ist es der Kommission gelungen, den Mitgliedstaaten eine Neuorganisation der Verwaltungsverfahren in allen von der Richtlinie erfassten Bereichen aufzuerlegen. Daneben hat die Kommission in Art. 8 Abs. 3 DLRL eine Rechtsetzungskompetenz für sich geschaffen, um die Interoperabilität der Informationssysteme und die Nutzung der elektronischen Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Gegenwärtig deuten die Äußerungen der Kommission zwar darauf hin, dass sie kurzfristig von dieser Ermächtigung keinen Ge-

brauch machen wird. Gleichwohl ist hier eine weitere Quelle eines europäischen Verwaltungsfahrensrechts entstanden, die zu europaweit verbindlichen Standards bei elektronischen Verwaltungsverfahren führen kann.

Diese Umsetzungsaufgabe ist in einem föderalen Staat nicht einfach, aber auch ohne Ruf nach einer Zentralisierung lösbar. Ohnehin ist mit der Föderalismusreform I in Gestalt der Neufassung der Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG klargestellt, dass nicht der Bund, sondern die Länder zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung aufgerufen sind. Gerade für den Bereich der IT bieten sich insoweit möglichst intensive Kooperationen an, die auch verdeutlichen, wie handlungs- und leistungsfähig dezentrale Verantwortung ist: Warum sollten die Länder die notwendigen IT-Entwicklungen weiterhin parallel betreiben, wenn es doch immer wieder die gleichen oder zumindest vergleichbare IT-Funktionalitäten sind, die benötigt werden? In der Praxis gibt es längst fruchtbare Kooperationen, an denen im übrigen – wie das Beispiel Deutschland Online zeigt – auch der Bund sehr konstruktiv mitwirkt. Darüber hinaus erscheint es aber angeraten, im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nun auch die verfassungsrechtlichen Instrumentarien zu schaffen, die für neue Formen der Kooperationen insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik notwendig sind und die Länder (und Kommunen) in ihrem erweiterten Kompetenzspektrum handlungsfähig machen.

Ein ähnliches kooperatives Prinzip kommt bereits im Rahmen von Deutschland-Online sowie den hier verfolgten Projekten zum Tragen. Deutschland-Online ist die nationale E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen. Sie ist auf den Ansatz zurückzu-

führen, dass ein moderner Staat eine innovative, leistungsfähige und effiziente Verwaltung benötigt. Der Einsatz von Informationstechnologien und die Nutzung des Internet leisten hierzu einen entscheidenden Beitrag. Vor diesem Hintergrund haben die Regierungschefs von Bund und Ländern im Juni 2006 den Aktionsplan Deutschland-Online mit zunächst fünf priorisierten Vorhaben verabschiedet. Der Aktionsplan wurde und wird nach Bedarf fortgeschrieben. Über Deutschland-Online werden die E-Government-Aktivitäten der drei Verwaltungsebenen verzahnt, um Kosten gezielt zu reduzieren. Im Rahmen des prioritären Deutschland-Online-Vorhabens „IT-Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ haben die Federführerländer Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein unter Mitwirkung des Deutschen Landkreistages für die kommunale Seite und unter Beteiligung der Kammern und des Bundesinnenministeriums Handlungsempfehlungen für die IT-Umsetzung der DLRL entwickelt, die zwischenzeitlich bereits von der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten der Länder beschlossen worden sind. Die Handlungsempfehlungen bieten eine verlässliche Grundlage für eine kohärente Umsetzung der IT-Anforderungen der DLRL in Deutschland.

### **Weiterer Anpassungsbedarf**

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem Verständnis der Kommission E-Government mehr als nur die Elektronifizierung bestehender Prozesse bedeutet. So geht der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen nach dieser – zutreffenden – Auffassung regelmäßig mit organisatorischen Veränderungen im Aufbau der öffentlichen Verwaltung und in den betroffenen Verfahrensabläufen einher. Nur auf diese Weise kann eine höhe-

re Qualität und Effizienz der Verwaltungsdienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer der öffentlichen Verwaltung erreicht werden.

Von daher verwundert es nicht, dass die Dienstleistungsrichtlinie von den Mitgliedstaaten neben der Einführung der elektronischen Verfahrensabwicklung auch die Vereinfachung der relevanten wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Verfahren einfordert. Hiernach haben die Mitgliedstaaten die für die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit geltenden Verfahren und Formalitäten zu prüfen und – sofern die Verfahren und Formalitäten nicht einfach genug ausgestaltet sind, diese zu vereinfachen. Auch in diesem verfahrensrechtlichen Betätigungsfeld behält sich die Kommission nach Art. 5 Abs. 2 DLRL das Recht vor, auf Gemeinschaftsebene einheitliche Formblätter einzuführen. Diese Formblätter sind Zeugnissen, Bescheinigungen und sonstigen vom Dienstleistungserbringer vorzulegenden Dokumenten gleichwertig (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 DLRL). Nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2 DLRL ist es den Mitgliedstaaten regelmäßig untersagt, die Vorlage von Dokumenten eines anderen Mitgliedstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung zu verlangen. Auch hier bricht die Dienstleistungsrichtlinie mit bundesdeutscher Verwaltungstradition.

### Europäische Amtshilfe

Gleichsam als „Ausgleichsmaßnahme“ sieht die Dienstleistungsrichtlinie die Intensivierung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit (Kapitel VI der DLRL) in der Form von Amtshilfe und Frühwarnsystem vor. Mit dem „Internal Market Information System – IMI“ (Art. 34 Abs. 1 DLRL) schafft die Kommission ein elektronisches Amtshilfesystem, über welches die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten alle not-

wendigen Informationen austauschen und miteinander kommunizieren können. Die immer wieder hinderliche Sprachbarriere bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit soll durch vordefinierte Frage- und Antwortkataloge in den Sprachen aller Mitgliedstaaten überwunden werden. Der Pilotbetrieb des IMI läuft bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und wird im Laufe des Jahres 2009 auf den Anwendungsbereich der DLRL ausgedehnt.

### Fazit

Erforderlich ist die Bereitstellung von Hardware und Programmtechnik, um die elektronische Verfahrensabwicklung über den Einheitlichen Ansprechpartner ebenso wie das Angebot der erforderlichen Informationen – ebenfalls in elektronischer Form – sicherzustellen. Hierzu sind erhebliche Anstrengungen erforderlich. Dabei ist die IT-Verantwortung mit der Organisationsverantwortung für den EA grundsätzlich untrennbar verbunden.

In der Vergangenheit haben sich die IT-Strukturen und die IT-Prozesse bei den verschiedenen Trägern der öffentlichen Verwaltung heterogen entwickelt. Die Einrichtung mehrerer Einheitlicher Ansprechpartner in einem Land hätte – unabhängig von davon, ob auf kommunaler Ebene oder bei den Kammern angesiedelt – mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass auch die für die verschiedenen Einheitlichen Ansprechpartner einzurichtenden IT-Lösungen unterschiedlich ausgestaltet werden würden. Dies wäre die konsequente, aber nicht erstrebenswerte Folge des Zusammenfallens von Organisations- und IT-Verantwortung sowie eine Konsequenz der heterogenen Rahmenbedingungen auf Grund unterschiedlichster IT-Konzepte. Schon durch die in diesem Fall drohende Mehrfachentwick-

lung strukturell gleicher IT-Komponenten wäre ein erheblicher Mehraufwand gegenüber der für nur einen EA zu entwickelnden IT-Lösung zu erwarten. Dies gilt umso mehr, als der EA eine Vielzahl von Kommunikationsbeziehungen und Koordinierungsfunktionen zu gewährleisten hat (Dienstleistungserbringer, Dienstleistungsempfänger, alle zuständigen Behörden, alle weiteren EA, auch außerhalb des jeweiligen Landes). Erschwerend kommt hinzu, dass die Prozessstrukturen zur Steuerung und Dokumentation der Abläufe („Workflow“) innerhalb der genannten Kommunikationsbeziehungen alles andere als trivial sind. Für die IT-Ausstattung nur eines einzigen Einheitlichen Ansprechpartners wäre daher im Vergleich ein erheblich geringerer Aufwand zu erwarten.

Für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ist unter anderem auch der Aufbau eines Internet-Portals notwendig, welches als Einstieg des Dienstleisters in das Verfahren dient und ferner einen Teil der Informationspflichten des Staates im Sinne des Art. 7 der Richtlinie erfüllt. Neben den notwendigen Informationsangeboten und Verweisen wird ein solches Portal auch Basisdienste, wie zum Beispiel einen Verzeichnisdienst, eine elektronische Poststelle sowie eine Bezahlungsfunktion beinhalten müssen, um die medienbruchfreie Abwicklung elektronischer Verwaltungsverfahren zu ermöglichen.

Schon dieser kurze Überblick dürfte gezeigt haben, welche Herausforderungen gerade die Pflicht zur elektronischen Verfahrensabwicklung gem. Art. 8 Abs. 1 DLR auf Wunsch des Antragstellers beinhaltet. Zugleich bietet die DLR damit aber auch die Chance, das ebenenübergreifende E-Government in Deutschland einen großen Schritt voranzubringen – es wäre zu wünschen, dass sich die letztere Sichtweise durchsetzt.