



Bürokratieabbau und Verwaltungsreform am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie

***Vortrag DHV Speyer i.V.m. der Dt. Gesellschaft für Gesetzgebung
Berlin, 23.4.2009***



- ✓ **Ausgangslage**
- ✓ **Bürokratieabbau**
 - **Errichtung „Einheitlicher Ansprechpartner (EAP)“**
 - **Sinn und Zweck der EAP**
 - **Stand der Umsetzung**
 - **Normenprüfung**
 - **Grundlagen**
 - **Stand der Umsetzung und erste Konsequenzen**
 - **Änderungen im Verfahrensrecht**
 - **Grundlagen und Stand der Umsetzung**
 - **IMI – Binnenmarktinformationssystem**
 - **Grundlagen und Stand der Umsetzung**
- ✓ **Verwaltungsreform**
 - **Konsequenzen aus Umsetzung der EG-DLRL**

Ausgangslage

- ✓ *Richtlinie seit **28. Dezember 2006** in Kraft*
- ✓ *Umsetzung bis Ende **Dezember 2009***
- ✓ ***Anforderungen der Richtlinie (u.a.):***
 - 1. Normenscreening und Berichtspflicht***
 - 2. Einrichtung Einheitlicher Ansprechpartner***
 - 3. Elektronische Abwicklung der einschlägigen Verfahren und Informationspflichten***
 - 4. Europäische Verwaltungszusammenarbeit**
(elektronische Amtshilfe = „IMI“)*



✓ **Wer ist betroffen?**

- ✓ **EU-ausländische und inländische**
(nach KOM – vgl. Handbuch S. 20 f. und 23 – sind auch reine Inlandssachverhalte originär betroffen. Die WMK verneint eine originäre Anwendbarkeit der Richtlinie – Beschluss vom 4./5. Juni 2007 – hält eine Einbeziehung der Inländer aber gleichwohl für geboten)
- ✓ **Dienstleistungserbringer** i. S. d. Art. 50 EG
(insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Tätigkeiten)
- ✓ **mit Ausnahme bestimmter Dienstleistungen**
(Finanzdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen, bestimmte Sozialdienstleistungen, Glücksspiel, private Sicherheitsdienste, ...)



✓ **Was ist betroffen?**

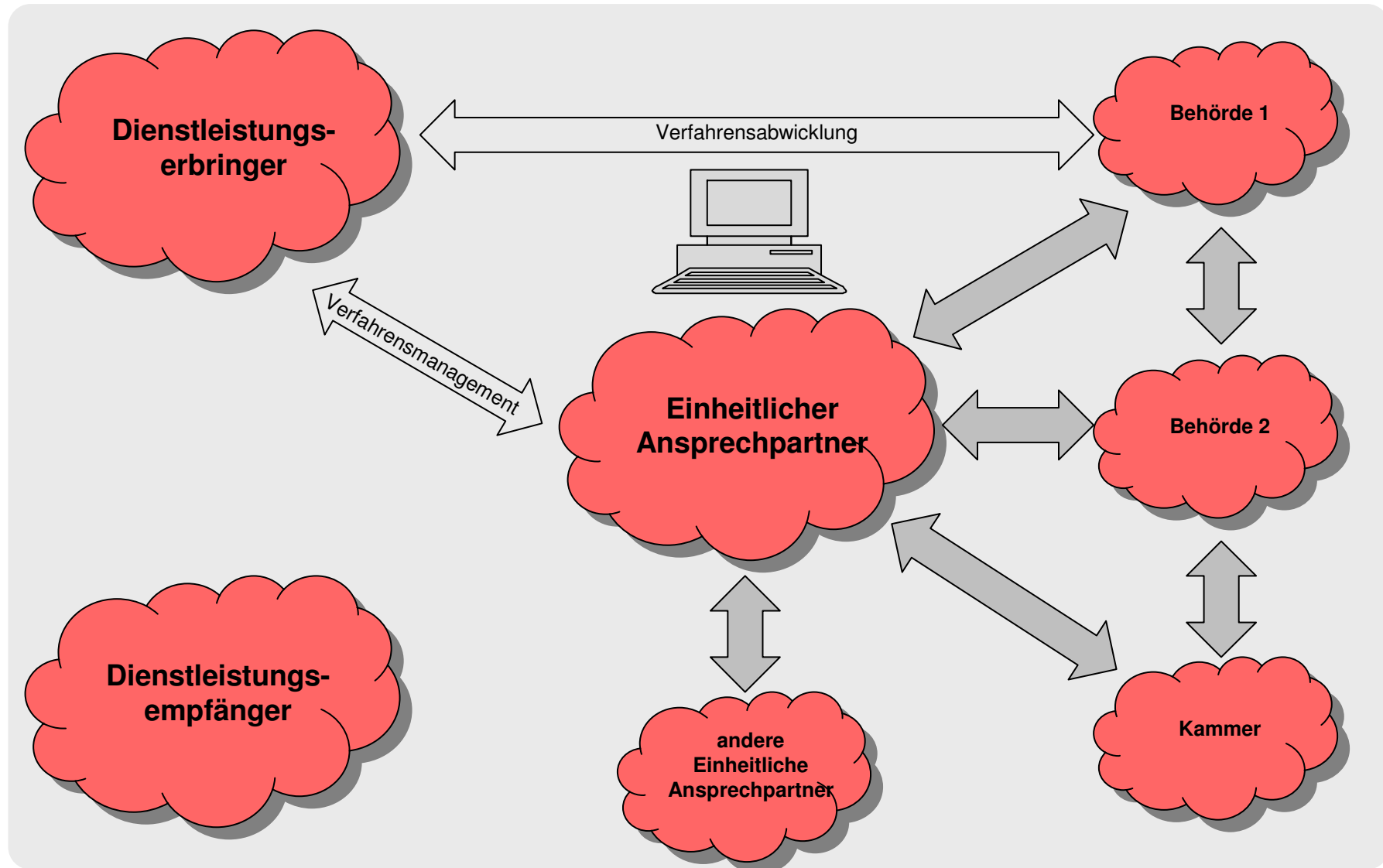
- ✓ **Alle Verfahren und Formalitäten,**
(=jeder gesetzlich vorgeschriebene förmliche Kontakt mit einer staatlichen Stelle), **z. T. Anforderungen oder Genehmigungen**
(vgl. Definition in Art. 4 Nr. 6 und 7),
- ✓ **die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen (z. B. Art. 8), bzw. die hierfür erforderlich sind (enger: vgl. Art. 6)**
(erforderlich ist die Sonderbetroffenheit der Dienstleistungserbringer gegenüber allen anderen Normadressaten)
- ✓ **während des gesamten „Lebenszyklus“ des Unternehmens**

Errichtung Einheitlicher Ansprechpartner



- ✓ **Verfahrensmittler** für Dienstleistungserbringer gegenüber den zuständigen Behörden = subjektiver Anspruch des Dienstleistens
- ✓ **Koordinationsaufgaben:** Erhebung der für das Verfahren erheblichen Daten und Verteilung dieser an die jeweils betroffenen Stellen ggf. auch über andere Einheitliche Ansprechpartner
- ✓ **Empfangsbote** der zuständigen Behörden (→ Fristlauf)
- ✓ **Abwicklung** der gesamten Korrespondenz **in beide Richtungen** (→ Bekanntgabe, ggf. Zustellung)
- ✓ **Verbindliche Informationsaufgaben** gegenüber den Dienstleistern (z. B. über Anforderungen, Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit, Kontaktdaten der zuständigen Behörden, Mittel und Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken, in Streitfällen für DL-Erbringer und –Empfänger allgemein zur Verfügung stehende Rechtsbehelfe, Verbände und Organisationen, die DL-Erbringer und –Empfänger beraten und unterstützen können)
- ✓ **Informationsaufgaben** gegenüber den Dienstleistungsempfängern

Verfahrensabwicklung



Stand der Umsetzung in den Ländern



- **Hamburg:** Politische Absichtserklärung zugunsten eines Kammermodells.
- **Bremen:** Beschluss der Bürgerschaft: kommunale Trägerschaft (Wirtschaftsförderer).
- **Berlin:** Landeslösung (bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft).
- **Brandenburg:** Landeslösung (nachgeordnete Einrichtung im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums).
- **Sachsen:** Landesdirektion Leipzig (Landeslösung/ Mittelbehördenmodell).
- **Thüringen:** Allkammermodell unter Einbeziehung des Landesverbandes der freien Berufe.
- **Hessen:** Kooperation von Kommunen und Kammern (evtl. als Anstaltsmodell).
- **Saarland:** Kommunaler Zweckverband in Zusammenarbeit mit den Kammern.
- **Sachsen-Anhalt:** Landesverwaltungsamt.
- **Niedersachsen:** Mischmodell (zentraler Landes-EA, Landkreise, kreisfreie und große selbstständige Städte).
- **Mecklenburg-Vorpommern:** Wirtschaftskammern.
- **Nordrhein-Westfalen:** Kreise und kreisfreie Städte (max. 18 EA landesweit), Beteiligung der Kammern
- **Schleswig-Holstein:** Anstaltsmodell in gemeinsamer Trägerschaft von Kommunen, Wirtschaftskammern und Land

Stand: 30. März 2009

Bürokratiekosten und EG-DLRL



- ✓ **Kosten der Unternehmensgründung (Ist-Kosten): Insgesamt wurden Kosten i.H.v. 734 Mio. € per anno (inkl. Weg- und Wartezeiten sowie Orientierungsaufwand) für die Gründungen von Dienstleistungsunternehmen in den von der EU-DLR erfassten Branchen in Deutschland (im Jahr 2006) ermittelt**
- ✓ **Bei Umsetzung der DLR-Konzeption ergeben sich Einsparpotentiale von über 30% bezogen auf alle Kosten (einschließlich Wegezeiten und IP-übergreifende Orientierungskosten) durch Umsetzung der DLR in Deutschland**
- ✓ **Bei Ansatz eines Nutzungsgrades von 80% für den EAP und der eGov-Funktionalitäten ergeben sich Einsparpotentiale (p.a.) für die verschiedenen Branchen-Szenarien von 221 Mio. € für Unternehmen**
- ✓ **Im Rahmen des Projekts wurde aufgrund der vorhandenen IST-Daten nur das Einsparpotential in der Lebenslage der Gründung berechnet und ausgewiesen. Ein Vereinfachungspotential besteht hingegen in allen Lebenslagen eines Unternehmens (...)**
- ✓ *Quelle: Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt von der Steria Mummert Consulting AG und Rambøll Management*

Normenprüfung / Normenscreening



- ✓ **Ziel** der Dienstleistungsrichtlinie ist es, Schranken für Dienstleister abzubauen
- ✓ Es sollen Verfahren und Formalitäten vereinfacht und die Aufnahme und Ausübung von **Dienstleistungstätigkeiten** erleichtert werden
- ✓ Dies betrifft sowohl Fälle, in denen sich ein Dienstleister in einem anderen Mitgliedstaat **niederlassen** will als auch solche, in denen er nur **vorübergehend** Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbringen will
- ✓ Die Dienstleistungsrichtlinie erlegt den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck umfangreiche **Prüfpflichten** auf, um festzustellen, ob Beschränkungen bestehen bzw. ob das geltende Recht auf allen Rechtssetzungsebenen (insb. auf Bundes- und Landesebene einschließlich der Selbstverwaltungskörperschaften wie der Kommunen und Kammern) mit den Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar ist

Stand der Umsetzung / erste Konsequenzen



- ✓ **Datenbank eingerichtet**
- ✓ **Screening beim Bund beendet**
- ✓ **Screening in den meisten Ländern beendet**
- ✓ **Gesetzentwürfe teilweise bereits in den notwendigen Verfahren**
- ✓ **Beispiel Bund:**

Gewerbeordnung (BR-Drs. 284/09); u.a.

**- § 4 GewO neu: Umsetzung Art. 16 EG-DLRL
(Dienstleistungsfreiheit)**

**- § 6 a GewO neu: Umsetzung Art. 13 Abs. 4 EG-DLRL
(Genehmigungsfiktion)**

**- § 6 b GewO neu: Umsetzung Art. 6 EG-DLRL (Verfahren über
die Einheitliche Stelle)**

Stand der Umsetzung / erste Konsequenzen



- ✓ **Beispiele Land Schleswig-Holstein:**
- ✓ **Gesetz über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht – bislang (Gesetz ist am 1.5.08 in Kraft getreten!) ist die Prozessvertretung neben Rechtsanwälten nur durch einen Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule zugelassen...**
- ✓ **Friedhofssatzung für den ehemaligen Kadettenfriedhof Plön – bislang benötigen Steinmetze etc. für Tätigkeiten auf dem Friedhof der vorherigen Zulassung durch das Bildungsministerium bzw. eine durch das Bildungsministerium beauftragte Stelle**

Änderungen im Verwaltungsverfahrensrecht



- ✓ **Der Bund hat die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie gemeinsam mit den Ländern erarbeitet und durch das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418) umgesetzt**
- ✓ **Wesentliche Regelungsinhalte:**
 - **Abwicklung sämtlicher Verfahren und Formalitäten sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über eine aus ihrer Sicht einheitliche Stelle („einheitlicher Ansprechpartner“); §§ 71 a und 71 b VwVfG**
 - **Die Verfahren müssen zudem elektronisch abzuwickeln sein; § 71 e VwVfG**
 - **Einführung umfangreicher Informationspflichten; § 71 c VwVfG**
 - **Einführung festgelegter Entscheidungsfristen und von Genehmigungsfiktionen; § 42 a VwVfG**
- ✓ **Übernahme der Regelungen in das jeweilige Landesrecht**



- ✓ **Art. 10 Abs. 4 EG-DLRL: bundesweite Geltung von Genehmigungen?** *(Die Genehmigung ermöglicht dem Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats, einschließlich der Einrichtung von Agenturen, Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften oder Geschäftsstellen, sofern nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Genehmigung für jede einzelne Betriebsstätte oder eine Beschränkung der Genehmigung auf einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets rechtfertigen.)*
- ✓ **Konnexitätsdiskussion bei der elektronischen Verfahrensabwicklung**
- ✓ **Authentifizierung und elektronische Signaturen ?**



✓ **Europäisches elektronisches Informations- und Amtshilfesystem**

- ✓ *Internal Market Information System (IMI) oder auch Binnenmarktinformationssystem (BIS)*
- ✓ *Pilotierung im Zusammenhang mit der Berufsanerkennungsrichtlinie seit 2008 (Ärzte, Apotheker, Physiotherapeuten, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer). Weiterungen stehen bevor*
- ✓ *Einbeziehung weiterer europäischer Rechtsakte auch über die BerufsanerkennungsRL und DLRL hinaus geplant*

Warum IMI?



- ✓ *Gemeinsamer **Binnenmarkt** lässt Europa zusammenrücken*
- ✓ *Hierfür ist auch die **Zusammenarbeit** der Verwaltungen der Mitgliedstaaten unerlässlich*
- ✓ *Mit der Liberalisierung des Zugangs zum Markt muss eine wirksame und grenzüberschreitende effektive Möglichkeit zur **Kontrolle der Marktteilnehmer** einhergehen*
- ✓ *Der **elektronische Austausch** zwischen den Verwaltungen spart Zeit und Geld und bietet darüber hinaus die weiteren Vorteile einer IT-gestützten Lösung*
- ✓ *Überwindung der **sprachlichen Barrieren** durch standardisierte Fragen- und Antwortkataloge*

Die Konzeption



- ✓ Die KOM hat ein **Datenbank** gestütztes System entwickelt, auf welches die Behörden aller Mitgliedstaaten via **Internet** zugreifen können
- ✓ **IMI-Koordinatoren** (NIMIC / DIMIC) gewährleisten insbesondere die Registrierung der betroffenen zuständigen Behörden
- ✓ Abgestimmte und in die Sprachen aller Mitgliedstaaten übersetzte **Fragen- und Antwortkataloge** systematisieren einen Großteil des Austausches
- ✓ Keine „Regelabfragen“ sondern **einzelfallbezogene Kommunikation** („problematische Fälle“)



- ✓ **Entwurf einer ENTSCHEIDUNG (EG) Nr. .../.. DER KOMMISSION vom [...] zur Festlegung der praktischen Regelungen für den elektronischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Kapitel VI der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt liegt vor**
- ✓ **Anwendungsbereich noch zu diskutieren**
- ✓ **Datenschutzaspekte müssen hinreichend berücksichtigt werden**

Verwaltungsreform als Folge



- ✓ **Grundsatz: Die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner berührt nicht die Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb der nationalen Systeme (Art. 6 Abs. 2 EG-DLRL), damit auch ausdrücklich kein Eingriff in kommunale Organisationshoheit**
- ✓ **Erwägungsgrund 60: Diese Richtlinie ... sollte nicht die Aufteilung der regionalen oder lokalen Zuständigkeiten in den Mitgliedstaaten, einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung und der Verwendung von Amtssprachen berühren**
- ✓ **Vollelektronische Verfahrensabwicklung zwingt alle Verwaltungen zu prüfen, inwieweit Verfahren umgestellt werden können und ggf. müssen (Kostendruck)**
- ✓ **Prozessbetrachtung bei der „Elektronifizierung“ von Verfahren unumgänglich (Beispiel E-Government-Gesetzesentwurf SH: Nehmen Träger der öffentlichen Verwaltung Aufgaben des Landes wahr und soll die Aufgabenerledigung zukünftig elektronisch erfolgen, so hat die fachlich zuständige oberste Landesbehörde zunächst eine Analyse der betroffenen landesspezifischen Prozesse durchzuführen und diese zu dokumentieren. Sie hat auf der Grundlage der Prozessanalyse eine Lösungsstrategie zu entwickeln.**

Verwaltungsreform als Folge (2)



- ✓ **Prozessregister sorgen für Transparenz und geben Anknüpfungspunkte für „best practices“**
 - ✓ **Verwaltungsebenen übergreifende Zusammenarbeit durch die Einheitlichen Ansprechpartner zwingend**

 - ✓ **Deutschland-online Vorhaben unterstützen die Verwaltungen**
 - ✓ **Dienstleistungscharakter des Öffentlichen Dienstes wird gestärkt**
 - ✓ **Renaissance bzw. Stärkung des front office – back office Ansatzes**
 - ✓ **Shared Services am Beispiel des IMI in Schleswig-Holstein**
 - ✓ **Qualitätssicherungselemente in der EG-DLRL:**
 - **Normenprüfung: Berichtspflichten; Transparenz**
 - **Gegenseitige Evaluierung nach Art. 39 der Richtlinie**
 - **Beispiel SH: Evaluierung des gewählten Verortungsmodells mit den Trägern der AöR**
 - **Wirkungsmessung am Beispiel des Deutschland-online Vorhabens**
- „Prozessregister“, wissenschaftliche Studie „Qualitätsmanagement EG-DLR unter Einbeziehung des Prozessregisters“**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !