

Das Ende der deutschen Verwaltung?

Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform

Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht wird einen wesentlichen Teil der Maßnahmen von Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts in den nächsten Jahren prägen. Diese Erkenntnis zwingt zu einer wissenschaftlichen Betrachtung, um den Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Wirtschaft das notwendige Fachwissen an die Hand zu geben. Dieses Ziel verfolgt das Projekt „Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung“, welches im Rahmen des ISPRAT e.V.-Forschungsverbundes am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel durchgeführt wird.

Die **EU-Dienstleistungsrichtlinie** ist Teil der Lissabon-Strategie, deren Ziel die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft im weltweiten Wettbewerb ist. Die EU identifiziert den Dienstleistungssektor als prioritären Wachstumsmarkt, der im Fokus der europäischen (Wirtschafts-)Politik stehen müsse. Dienstleistungserbringer sind durch das Wirtschaftsverwaltungsrecht der Mitgliedstaaten zahlreichen Formalitäten ausgesetzt, die trotz ihres formellen Charakters materiell behindernd wirken. Der mit dem Auffinden der zuständigen Stelle im „Behördenschwungel“ des Aufnahmestaates verbundene Aufwand ist zum Teil derart abschreckend, dass grenzüberschreitende Aufträge nicht angenommen werden. Sowohl die Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren als auch die Vorgaben des materiellen Rechts stellen sich als Hemmnis für einen freien Dienstleistungsmarkt dar. Die Richtlinie greift beide Elemente auf und verfolgt das ambitionierte Ziel, deren wettbewerbshemmende Wirkung sektorenübergreifend zu beseitigen. Hierzu werden dem nationalen Recht umfangreiche Vorgaben für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens gemacht (Art. 5 ff.); allen voran wird die Errichtung einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6) sowie die flächendeckende Einführung elektronischer Kommunikation (Art. 8) verpflichtend. Die Richtlinie widmet sich zudem der Harmonisierung der rechtlichen Anforderungen (Art. 9 ff., 14 ff.) an die Niederlassung und Dienstleistungserbringung in einem Mitgliedstaat. Jede wirtschaftsrelevante Genehmigungspflicht ist an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu messen und – als Ausnahme vom Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs – rechtfertigungsbedürftig.

Dieses durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie zwingende europäische Recht gewordene Programm hat in Politik, Verwaltungspraxis und Wissenschaft bisher nicht die Beachtung gefunden, die ihm gebührt. Eine verengte Diskussion um das Herkunftslandprinzip hat den Blick auf die mit der Richtlinie verbundenen Chancen versperrt. Diesem Umstand geschuldet, hat ISPRAT die EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgegriffen und unter Federführung des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften ein **Projekt zur „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung“** initiiert. Die Arbeit wurde unter Leitung von *Ministerialdirigent Prof. Dr. Utz Schliesky* Mitte des Jahres 2007 aufgenommen, so dass erste Ergebnisse bereits im Dezember letzten Jahres in einer gemeinsamen Veröffentlichung der interessierten Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden konnten. Diese bietet einerseits einen Überblick über die wesentlichen Inhalte der Richtlinie, andererseits widmet sie sich vertieft den grundlegenden Fragen der Umsetzung. Dazu gehört die Auslegung des personellen und des sachlichen Anwendungsbereichs ebenso wie Lösungsansätze zur Einführung der einheitlichen Ansprechpartner und der gemeinschaftsweiten Verwaltungszusammenarbeit. Die Projektarbeit verfolgt dabei keinen „rein“ wissenschaftlich-theoretischen Ansatz, sondern setzt darauf, die Forschungsergebnisse frühzeitig und sukzessive in die praktische Umsetzung einzuspeisen. So fanden Ergebnisse zum sachlichen Anwendungsbereich durch die Kooperation mit dem Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein Eingang in die Arbeit des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft. Durch die Teilnahme der Projektmitarbeiter an wissenschaftlichen Tagungen, Fachkongressen und Veranstaltungen sowie durch die Stellung als Kompetenzpartner der „E-Government Kompetenzinitiative des Landes Schleswig-Holstein“ konn-

ten wertvolle Kontakte zu Wissenschaft, Verwaltungspraxis und Wirtschaft geknüpft werden. In einem nächsten Schritt wird das Projekt die rechtlichen Fragen der technischen Umsetzung herausarbeiten. Hierzu bedarf es einer engen Zusammenarbeit mit IT-Spezialisten aus Verwaltung und Wirtschaft, dem entsprechenden Deutschland Online-Projekt sowie mit dem ISPRAT-Projekt „Rahmenarchitektur und technischer Lösungsvorschlag zur Umsetzung eines einheitlichen Ansprechpartners gemäß EU-Dienstleistungsrichtlinie“ des Fraunhofer Instituts für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS).

Doch welche konkreten Auswirkungen hat die EU-Dienstleistungsrichtlinie nun auf die deutsche Verwaltung und worin liegen die positiven Effekte für die Dienstleistungserbringer im Einzelnen?

Die trotz der Kürze der Zeit für wesentliche Aspekte der Richtlinienumsetzung formulierten Forschungsergebnisse lassen eine Veränderung der überkommenen Behördenstrukturen und eine zunehmende Ausrichtung des Verwaltungsverfahrens an der Kundenperspektive erwarten. Im Mittelpunkt stehen die einheitlichen Ansprechpartner, deren Implementierung dergestalt erfolgen soll, dass dieses kundenorientierte Instrument nicht nur auf die Richtlinienumsetzung begrenzt bleibt, sondern allgemein als neuer Verfahrenstyp Einzug in das deutsche Verwaltungsverfahren hält. Auch die Ausgestaltung im Detail muss den Mehrwert für die Adressaten im Blick behalten. Hierzu sind dem einheitlichen Ansprechpartner einerseits Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den sachlich zuständigen Behörden an die Hand zu geben. Andererseits hat sich die Organisation des einheitlichen Ansprechpartners selbst dem Ziel der Verwaltungsmodernisierung unterzuordnen. Daher bietet sich eine koordinierende Stelle beispielsweise in gemeinsamer Trägerschaft der „key player“ Land, Kommunen, Industrie- und Handelskammer sowie Handwerkskammer an. Aus Sicht der Dienstleistungserbringer von vergleichbarem Interesse dürfte die elektronische Verfahrensabwicklung sein. Sie ist kraft Gemeinschaftsrecht für alle dienstleistungsspezifischen Verfahren verpflichtend, also nicht nur für klassische Gründungsverfahren, sondern es wird die Begleitung der gewerblichen Wirtschaft, der freien Berufe und des Handwerks von der „Wiege bis zur Bahre“ in elektronischer Form sichergestellt. Die Schwierigkeiten, dienstleistungsspezifische Verfahren von so genannten „Jedermann-Anforderungen“ (Erwägungsgrund 9) abzugrenzen, spricht dafür, den Anwendungsbereich weit zu ziehen, um den einheitlichen Ansprechpartner einschließlich der elektronischen Abwicklung zu einem effektiven und anerkannten Instrument auszubauen. Gleiches gilt für den personellen Anwendungsbereich; bei der Einbeziehung inländischer Dienstleistungserbringer handelt es sich keineswegs nur um eine wirtschaftspolitische Entscheidung, sondern sie ist gemeinschafts- und verfassungsrechtlich zwingend geboten. Weniger von praktischem Nutzen, umso mehr von wissenschaftlicher und verwaltungsorganisatorischer Brisanz sind die mit der Umsetzung verbundenen Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der nationalen Behörden – beispielsweise infolge der bundesweiten Geltung aller dienstleistungsspezifischen Genehmigungen –, die innerbehördliche Ablauforganisation – ausgehend von der Pflicht der Mitgliedstaaten, Höchstfristen in das nationale Recht aufzunehmen, nach deren Ablauf eine Genehmigung als erteilt gilt (Genehmigungsfiktion) –, oder das überkommene Verständnis der Amtshilfe im Zuge einer zunehmenden Europäisierung und Vernetzung.

Die Umsetzung der Richtlinie ist also mit einem umfassenden gesetzgeberischen, technischen und (verwaltungs-)organisatorischen Handlungsbedarf verbunden, dessen Realisierung in seiner Bedeutung weit über ihren konkreten Anlass hinausreichen wird. Der Richtlinie kann die Funktion eines Katalysators für zahlreiche Projekte der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung zukommen, da diese sich ebenfalls den Abbau von Genehmigungserfordernissen (Art. 9 ff.), die verstärkte elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren (Art. 8), die Ermöglichung verbandsebenenübergreifender Tätigkeit (Art. 6) und eine effektivere Vernetzung der Träger hoheitlicher Gewalt (Art. 28 ff.) zum Ziel gesetzt haben. Diese Modernisierungsvorhaben rücken daher im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie in den Fokus der wissenschaftlichen Diskussion und der politischen Entscheidung. Sie sind auf ein kohärentes Zusammenspiel mit den Richtlinienvorgaben zu untersuchen und gegebenenfalls unter Berücksichtigung dieser fortzuentwickeln. Zu nennen ist hierbei zunächst das eGovernment, allerdings nicht verstanden als eine Elektrifizierung vorhandener Verwaltungsverfahren bzw. deren „Eins-zu-Eins-Übertragung“ in die digitale Welt, sondern als *„Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen, um öffentli-*

che Dienste zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“. Die elektronische Interaktion der Behörden mit dem Bürger ist nicht mehr nur die Idee von Verwaltungsmodernisierungen, sondern wird erstmals verpflichtendes Grundelement der zukünftigen Verwaltung. Auch die Diskussionen um Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen sowie die Privatisierung bislang staatlich wahrgenommener Aufgaben lässt sich nicht mehr ohne Berücksichtigung der Perspektive vermehrter elektronischer Verfahrensabwicklung führen. Die Aufgabenkritik ist mit Prozessoptimierung und der Frage zu verbinden, ob und wie die verbleibenden Aufgaben unter Nutzung moderner Informationstechnologien ressourcensparender und effektiver wahrgenommen werden können. Schließlich erhält auch das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government in Form der einheitlichen Ansprechpartner erstmals die Möglichkeit, seine Praxistauglichkeit bundesweit unter Beweis zu stellen. Dass dabei unterschiedliche Konzepte und Umsetzungsmodelle gewählt werden, mag zwar aus Sicht der Entscheidungsträger zu bedauern sein, aus Sicht der Rechts- und Verwaltungswissenschaft birgt dieser Umstand hingegen die Chance, in einem Wettbewerb der einheitlichen Ansprechpartner die optimale Lösung im Sinne eines „learning by doing“ zu ermitteln und die Realisierung verschiedener Modelle wissenschaftlich zu begleiten.

Alles in allem sind insbesondere die verwaltungsrechts- und verwaltungsorganisationsrelevanten Aspekte der Richtlinie einschließlich der Auswirkungen auf das materielle Wirtschaftsverwaltungsrecht als positiver Anstoß zur Reform des nationalen Rechts und der bestehenden Verwaltungsstrukturen zu bewerten. Die Umsetzung der Richtlinie wird dazu führen, dass in Teilbereichen das Ende der überkommenen deutschen Verwaltung eingeläutet ist, allerdings immer verbunden mit der Möglichkeit, zugleich eine „neue“ Verwaltung zu etablieren und diese als Standortfaktor zu nutzen.

Min.-Dgt. Prof. Dr. Utz Schliesky / Dr. Anika D. Luch / Ass. iur. Anne Neidert / Dr. Sönke E. Schulz