



# Die europäische Dienstleistungsrichtlinie: Bedeutung für Kommunen

Sachstand, Fragen und erste Antworten

Stand: Juli 2008

## Inhalt

1	Was bedeutet es für eine Kommune, wenn im Kontext der europäischen Dienstleistungsrichtlinie vom „portugiesischen Friseur“ die Rede ist?.....	4
2	Warum ist die EU-Dienstleistungsrichtlinie Thema für Kommunen?.....	5
2.1	Was bedeutet Dienstleistungsfreiheit ? .....	5
2.2	Welche Dienstleistungen sind von der EU-DL-RL erfasst?.....	5
2.3	Was sind wichtige Vorschriften der EU-DL-RL – auch für Kommunen? .....	6
3	Baustein Normenprüfung: Was bedeutet er für Kommunen?.....	7
4	Baustein Einheitlicher Ansprechpartner (EA): Wie können Kommunen sich positionieren?.....	7
4.1	Welche Rahmenbedingungen gibt es für den EA? .....	7
4.2	Warum ist der EA für Kommunen so wichtig? .....	8
4.3	Nächste Schritte - Was müssen Kommunen vorbereitend tun?.....	9
5	Baustein Informationsrechte: Was bedeutet er für Kommunen? .....	11
6	Baustein Elektronische Verfahrensabwicklung: Was müssen Kommunen beachten? .....	12
7	Kompetente Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Was sind die nächsten Schritte in Kommunen? .....	13
8	Die Urheber des Papiers .....	16
9	Weiterführende Materialien.....	17

## **Verteiler**

Projektleitung Umsetzung EU-Dienstleistungsrichtlinie

Leitung Wirtschaftsförderungseinrichtung (Amt oder Gesellschaft) /Servicezentrum  
Wirtschaft

Leitung Organisation und IT

Leitung Ämter/Fachbereiche Ordnung, Gewerbe, Ausländer, Liegenschaften, Bauen ...

Zentrale Steuerungsunterstützung und Zentraler Service Organisation und IT

E-Government-Verantwortliche

## 1 Was bedeutet es für eine Kommune, wenn im Kontext der europäischen Dienstleistungsrichtlinie vom „portugiesischen Friseur“ die Rede ist?

Haben Sie auch schon vom „portugiesischen Friseur“ gehört, der in Deutschland ein Geschäft eröffnen will? Er taucht in den Diskussionen um die EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DL-RL), die bis Ende 2009 umgesetzt werden muss, immer wieder auf und ist inzwischen Legende. Aber er täuscht über die tatsächliche Reichweite der Richtlinie hinweg. Der konkrete Umgang mit den Dienstleistungserbringern ist nur ein Teil der Dienstleistungsrichtlinie – nämlich die zwingend erforderliche Einführung sog. Einheitlicher Ansprechpartner für ausländische Dienstleistungserbringer. Hinzu kommt, dass bei der nationalen Umsetzung der Anwendungsbereich ausgeweitet wurde. Denn inzwischen ist in Deutschland entschieden, dass z. B. im Hinblick auf den Einheitlichen Ansprechpartner die Richtlinie auch auf inländische Dienstleistungserbringer anzuwenden ist. Und auch die beruhigende Aussage, die Richtlinie betreffe ja nur die *Ansiedlung* eines Unternehmens, hat heute keine Geltung mehr. Die Richtlinie ist auf den gesamten „Lebenszyklus“ eines Unternehmens anzuwenden.

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie ist Chance und gleichzeitig Verpflichtung, die Verbesserung von Dienstleistungen für Unternehmen und Betriebe auf den Weg zu bringen. Kommunen sind von der Umsetzung besonders betroffen und sind aufgefordert, sich als hervorragende Dienstleister für Unternehmen zu positionieren. Denn sie erbringen etwa 80 Prozent der erforderlichen Leistungen für in- und ausländische Unternehmen und Betriebe während des „Lebenszyklus“ eines Unternehmens. Wegen der gesetzten Umsetzungsfrist gilt es, jetzt mit der Umsetzung zu beginnen.

Und noch ein Grund spricht dafür, jetzt tätig zu werden: Ansiedlung und Bestandspflege von Unternehmen stärken den kommunalen Wirtschaftsstandort, insbesondere mit Blick auf die lokale Beschäftigungssituation und die Steuereinnahmen. Viele Kommunen haben bereits vor der EU-DL-RL gehandelt: mit der Einrichtung spezieller Servicezentren für Unternehmen, mit dem Aufbau von elektronischen Services speziell für Unternehmen (s. weiterführende Materialien (1): Difu: Schneller und einfacher gründen: One-Stop-Shops in deutschen Kommunen. Berlin, Januar 2008<sup>1</sup>). Trotzdem gibt es vielerorts auch Nachholbedarf, wenn Kommunen den Anforderungen der Richtlinie genügen und die Chancen nutzen wollen.

In diesem Papier wollen wir deutlich machen, was die Richtlinie für Kommunen bedeutet, welche Umsetzungsaktivitäten jetzt gestartet werden können und auf welche bereits vorliegenden Papiere der kommunalen Verbände dabei zurück gegriffen werden kann.

---

<sup>1</sup> Alle in diesem Papier erwähnten Dokumente sind im Rahmen der „weiterführenden Materialien“ verfügbar (s. Ziff. 9).

## **2 Warum ist die EU-Dienstleistungsrichtlinie Thema für Kommunen?**

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie (EU-DL-RL) soll einen Rechtsrahmen schaffen, der die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten garantiert. Erreicht werden sollen mit der Richtlinie die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren sowie der Abbau von Hindernissen für Dienstleistungsunternehmen. Die uneingeschränkte Nutzung des Binnenmarktes insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen soll gewährleistet werden.

### **2.1 Was bedeutet Dienstleistungsfreiheit?**

Um insbesondere den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu fördern, sieht die Richtlinie vor, dass für den Marktzugang, die Marktausübung und die Kontrolle die Regelungen des Herkunftslandes maßgeblich sind. Dabei dürfen die Mitgliedsstaaten den ausländischen Dienstleistungserbringer, der grenzüberschreitend seine Dienstleistungen anbietet, nicht dazu verpflichten, eine Niederlassung zu unterhalten, bei den zuständigen Stellen eine Genehmigung zu beantragen oder bestimmte vertragliche Vereinbarungen zwischen Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger abzuschließen. Auch die Verwendung von bestimmten Ausrüstungsgegenständen/Materialien darf keine Anforderung an den Dienstleistungserbringer sein. Ausnahmen von diesen Grundsätzen gibt es lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt.

### **2.2 Welche Dienstleistungen sind von der EU-DL-RL erfasst?**

Die EU-DL-RL umfasst alle Dienstleistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, und zwar gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten. Dabei ist von einem breiten europäischen Dienstleistungsbegriff auszugehen, der nicht mit den nationalen Vorstellungen von Dienstleistungen übereinstimmt. Ausnahmereiche werden explizit genannt, es gibt aber bisher keine „offizielle“ Positivliste. Eine Unter-AG des federführenden, koordinierenden Bund-Länder-Ausschusses befasst sich derzeit mit der Erstellung dieser Positivliste.

Grundsätzlich fallen auch öffentliche Dienstleistungen – Leistungen der Daseinsvorsorge – unter die Richtlinie. Ausgenommen sind u. a. sog. nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (öffentliche Dienstleistungen, die nicht auf einem Markt angeboten werden), Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation, Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen, audiovisuelle Dienste, Glücksspiele,

Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, bestimmte soziale Dienstleistungen sowie der Bereich der Steuern (Art. 2 EU-DL-RL).

### 2.3 Was sind wichtige Vorschriften der EU-DL-RL – auch für Kommunen?

Die Umsetzung der Ziele der Dienstleistungsrichtlinie – Verwaltungsvereinfachung und Abbau von Hindernissen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit – sollen durch Vorschriften gewährleistet werden, die diese Regelungen bei den Kommunen auf die Tagesordnung setzen, denn wichtige Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie sind

- die Normenprüfung (umfasst die Überprüfung und Berichterstattung über alle Genehmigungsregelungen für ausländische Dienstleistungserbringer im Hinblick auf diskriminierende Faktoren),
- die Einrichtung „Einheitlicher Ansprechpartner (EA)“ (u. a. als Lotse und Vermittler sowie Verfahrenskoordinator bei allen Verwaltungsverfahren für Unternehmen),
- die Einführung umfangreicher Informationsrechte,
- die elektronische Verfahrensabwicklung und
- die Benennung einer Genehmigungsfrist in Verbindung mit einer Genehmigungsfiktion

(vgl. ausführlicher unten).

Wegen der **Genehmigungsfiktion** ist die Verfahrensabwicklung zeitkritisch (Art. 13 Abs. 4 EU-DL-RL). Die Genehmigungsfiktion bedeutet, dass ein Antrag als genehmigt gilt, sofern er nach vollständiger Einreichung der Unterlagen nicht innerhalb einer bestimmten Frist beantwortet ist (Motto: "Nicht rechtzeitig Agieren heißt Genehmigen"), die Fristen müssen in Deutschland noch festgelegt werden.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle der Dienstleistungserbringer die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in der EU verbessert werden soll, so dass das **Amtshilfeverfahren** in der EU professionalisiert und mit einer IT-Anwendung unterstützt werden soll, die von der EU Kommission entwickelt wird (**IMI** = Internal Market Information System).

### **3 Baustein Normenprüfung: Was bedeutet er für Kommunen?**

In der EU-DL-RL ist festgelegt, dass **alle Genehmigungsregelungen** im Hinblick auf diskriminierende Faktoren für ausländische Dienstleistungserbringer zu überprüfen und ggf. anzupassen sind (Art. 9 EU-DL-RL; sog. **Normenscreening**). Die Mitgliedsstaaten müssen der EU-Kommission hierzu einen Bericht vorlegen. Mit Genehmigungsregelungen sind nicht nur Landes- und Bundesgesetze gemeint, Genehmigungsregelungen umfassen auch **kommunale Satzungen**.

Für die Normenprüfung hat der Bund-Länder-Ausschuss ein Prüfraster (Fragebogen) entwickelt, das von der Wirtschaftsministerkonferenz im November 2007 zur Kenntnis genommen wurde. Nun sind die Länder am Zug. Es besteht in den Ländern Einigkeit darüber, dass jede Ebene für sich prüft, d.h. die Kommunen sollen ihre Satzungen überprüfen und den Ländern hierzu berichten. In den Ländern selbst gibt es keine einheitliche Vorgehensweise. Z. Zt. wird zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den jeweiligen Ländern darüber verhandelt. Überlegt wird, anhand von Mustersatzungen – so vorhanden – oder im Rahmen einer Prüfung von Referenzkommunen herauszufinden, wo im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie kritische Regeln vorhanden sind. Zudem ist das vorgelegte Prüfraster aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände viel zu umfangreich, da es sich auch auf Fragen bezieht, die nach der Dienstleistungsrichtlinie nicht berichtspflichtig sind. In diesen Punkten müssen zunächst Klärungen zwischen den Spitzenverbänden und den Ländern abgewartet werden.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Dienstleistungsrichtlinie zulässt, dass die Mitgliedstaaten die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit dann Genehmigungsregeln unterwerfen können, wenn diese „durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses gerechtfertigt“ sind (hierzu zählen z.B. öffentliche Ordnung und Sicherheit, Sicherheit der Bevölkerung, öffentliche Gesundheit, Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung, Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer, Schutz der Umwelt und weitere Punkte; Art. 4 Abs. 1 EU-DL-RL).

### **4 Baustein Einheitlicher Ansprechpartner (EA): Wie können Kommunen sich positionieren?**

#### **4.1 Welche Rahmenbedingungen gibt es für den EA?**

Der EA wird mit der Richtlinie für die Abwicklung aller dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten, d. h. Genehmigungen und Erlaubnisse, institutionalisiert. Er soll Informationen zu den Verfahren zur Verfügung stellen und u. a. Lotse und Vermittler sowie Verfahrenskoordinator bei allen Verwaltungsverfahren für die Dienstleistungserbringer sein. Betroffen sind alle Verfahren und Formalitäten, d. h. jeder gesetz-

lich vorgeschriebene förmliche Kontakt mit Institutionen, d. h. Anforderungen oder Genehmigungen, die die Aufnahme oder die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen bzw. die hierfür erforderlich sind. Die Richtlinie gilt während des gesamten „Lebenszyklus“ des Unternehmens. In Deutschland wurde entschieden, dass die Richtlinie auch auf inländische Dienstleistungserbringer anzuwenden ist.

Die Dienstleistungserbringer können sich an den EA oder an die jeweils zuständige Stelle wenden. Die Verfahrensabwicklung über den EA ist Recht, keine Pflicht für den Dienstleistungserbringer.

Bund und Länder haben sich auf ein Anforderungsprofil und auf Verortungsoptionen für den EA verständigt, die die Wirtschaftsministerkonferenz im November 2007 beschlossen hat (s. weiterführende Materialien (2) und (3): Papiere Anforderungsprofil und Verortungsoptionen für "Einheitliche Ansprechpartner", Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz). Über die Trägerschaft und die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben dieser neuen Funktion entscheiden z. Zt. die Länder.

Wie die landesspezifischen Entscheidungen aussehen werden, ist in den meisten Ländern noch nicht entschieden. „Mitbewerber“ der Kommunen um die Trägerschaft sind vor allem die Kammern und Landesmittelbehörden. Im Gespräch sind auch Kooperationsmodelle zwischen Kammern und Kommunen. Ein in Nordrhein-Westfalen vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes Planspiel hat ergeben, dass die Kommunen im Hinblick auf die Abwicklung der Verfahren – im Verhältnis zu Kammern und dem Kooperationsmodell „STARTERCENTER“ – die Aufgabe des EA am besten erfüllen (s. weiterführende Materialien (4): Difu: Dokumentation „Planspiel EA NRW, Februar 2008“, unveröff.).

Um die EA zu kontaktieren, werden Anpassungen im Verwaltungsverfahrenrecht als notwendig angesehen (Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sowie Fachgesetze). Wie die neue Funktion im einzelnen rechtlich verankert wird, ist noch in der Diskussion der Verwaltungsverfahrenrechtler von Bund und Ländern.

## **4.2 Warum ist der EA für Kommunen so wichtig?**

Die Kommunalen Spitzenverbände bringen in die politische Diskussion mit aller Vehemenz ein, dass die Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte und ggf. größere kreisangehörige Städte) die „natürliche Heimat“ für den Einheitlichen Ansprechpartner sind, u. a. da sie einen großen Teil der Verfahren und Formalitäten in ihrem Zuständigkeitsbereich abwickeln, heute schon Bündelungsaufgaben erfüllen und wichtige Steuerungsfunktionen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Kommune wahrnehmen.

Dies belegen z. B. die bei der Gewerbebeanmeldung aufgezählten Übermittlungsbefugnisse von Daten der Gewerbeanzeige. Die Kommunen übermitteln die Daten an Wirtschaftskammern, Immissionsschutzbehörden, die Bundesagentur für Arbeit, Berufsge-

nossenschaften sowie Handelsregister. § 14 Abs. 5 Gewerbeordnung hat diese Bündelungs- und Übermittlungsbefugnisse im Gesetz festgelegt. Die Kommunen besitzen damit bereits heute umfassende koordinierende Kompetenzen (s. weiterführende Materialien (5) und (6): Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – EU-DL-RL: Konzeptionelle Überlegungen zur Vereinfachung und zum Einheitlichen Ansprechpartner - sowie Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur Anhörung im Landtag NRW).

Kommunen sind bei der Umsetzung der Richtlinie auch deswegen besonders gefordert, weil die Bedeutung von Unternehmen und Gewerbebetrieben für sie existenziell ist: Unternehmen bringen Arbeitsplätze, Wohlstand, Einwohner. Daher wollen sie hervorragend betreut sein – in der Gründungs- oder Ansiedlungsphase, im laufenden Betrieb, bei Expansionen oder in Unternehmenskrisen. Das existentielle Interesse der Kommunen zur Sicherung von Wirtschaftskraft und Arbeitsplätzen bringt nicht nur eine Begleitung der Unternehmen über alle "Lebensphasen" mit sich, sondern auch eine Betreuung über alle Branchen und ist unabhängig von der Zugehörigkeit zu Verbänden und Kammern. Als bislang einziger Akteur hat damit die Kommune den Ansatz – und aus dem bisherigen Geschäft die Erfahrung – branchenübergreifende Anforderungen aufzunehmen und zur Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes umzusetzen. Viele Kommunen haben bereits spezielle Servicezentren für Unternehmen eingerichtet und elektronischen Service speziell für Unternehmen aufgebaut (s. weiterführende Materialien (1): Difu, Januar 2008). Trotzdem gibt es noch Nachholbedarf zur Verbesserung des bereits guten Standards bei der Unternehmensbetreuung, damit Unternehmen keinen „Behördenmarathon“ durchlaufen müssen – in Kommunalverwaltungen und bei anderen Behörden und Einrichtungen.

### **4.3 Nächste Schritte - Was müssen Kommunen vorbereitend tun?**

Unabhängig davon, welche Institution EA wird, müssen die Kommunen aktiv werden!

Wenn die Verortungsentscheidung für die Kommunen fällt, müssen die Kommunen eine neue Funktion und Rolle in der Verwaltung verankern bzw. vorhandene Funktionen und Rollen darauf hin überprüfen, ob sie den Anforderungen der Richtlinie entsprechen (s. weiterführende Materialien (7): KGSt-Chef-Info: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst, Januar 2008 und (8) KGSt-Positionspapier: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst, Januar 2008).

Aber auch wenn die Verortungsentscheidung anders getroffen wird, ist die kommunale Verwaltung als „zuständige Behörde“ betroffen. Sie muss dann gegenüber dem EA mit „einer Stimme“ sprechen und damit sozusagen einen „internen“ EA bilden. Darüber

hinaus bedarf es auch ohne Übertragung der Aufgabe der EA auf die Kommunen der Beschleunigung der Verfahren, da Genehmigungsfrist und Genehmigungsfiktion gelten. Auch die elektronische Erreichbarkeit (Art. 7 und 8 EU-DL-RL) muss unabhängig von der Verortung des EA sichergestellt sein.

Die Umsetzung der Richtlinie bedeutet, dass über organisatorische Grenzen hinweg Lösungen entwickelt werden müssen. Für Kommunen gilt dies schon verwaltungsintern bzw. im Kreisgebiet oder in interkommunalen Kooperationen, da die betroffenen Leistungen häufig in unterschiedlichen Organisationseinheiten oder arbeitsteilig z. B. zwischen Kreisen und dem kreisangehörigen Bereich erstellt werden. Die Dienstleistungsrichtlinie stellt die meisten Kommunen daher vor die Frage, wie sie sich insgesamt organisatorisch und informationstechnisch aufstellen müssen. Dies kann nur bei einem konzertierten Vorgehen in der Verwaltung gelingen.

Mit den Anforderungen der Richtlinie wird die Erbringung von Leistungen aus Wirtschaftsförderung, Ordnungsverwaltung, Informationstechnologie, Umweltschutz, Liegenschaften, Gewerbeswesen, Melde- und Ausländerwesen, ggf. auch Bauaufsicht und Gesundheitswesen, in jedem Fall auf den Prüfstand gestellt. Vielerorts sind diese Leistungen organisatorisch-technisch neu zu gestalten und zu bündeln – von der Bereitstellung von Informationen bis hin zur Prozessgestaltung und zum Auf- oder Ausbau elektronischer Services.

Vor dem Hintergrund der gesetzten Umsetzungsfrist (Ende 2009) gilt es, jetzt mit der Umsetzung zu beginnen. Dabei sollten sich Kommunen zunächst auf die **notwendigen** Umsetzungsaktivitäten konzentrieren, dabei jedoch das Ziel des One-Stop-Government für Unternehmen als mittelfristiges Ziel im Auge haben. Mit anderen Worten: Ziel muss es sein, im ersten Umsetzungsschritt den Informations- und Verfahrenspflichten im Hinblick auf die EU-DL-RL zu genügen und E-Government-Services an der Schnittstelle zum Kunden zu realisieren. Eine medienbruchfreie elektronische Verfahrensabwicklung mit Prozessoptimierungen incl. eines erweiterten Einsatzes von Informationstechnik und Integration der E-Government-Services wird man vielerorts voraussichtlich erst in einer zweiten Umsetzungsphase realisieren können.

Insbesondere große Verwaltungen werden einen Prozesssteuerer/-koordinator benötigen, der die Leistungserbringung der verschiedenen Organisationseinheiten in der Verwaltung bündelt, Gesprächspartner des EA ist und das interne Verfahrensmanagement übernimmt – schon vor dem Hintergrund der Genehmigungsfiktion und der damit verbundenen Fristen, die es einzuhalten gilt, aber auch, um eine reibungslose Kommunikation mit dem EA zu gewährleisten.

Kommunen, die bereits Servicezentren für die Wirtschaft oder ähnliche Einrichtungen geschaffen haben, nehmen dort ggf. diese Bündelungsfunktion vollständig oder in Teilen wahr. Wenn dies bisher nicht erfolgt ist, gilt es vor Ort, die bisherigen aufbau- und ablauforganisatorischen Lösungen zu überprüfen, anzupassen bzw. die Prozesse so

zu optimieren, dass die „Bedienung aus einer Hand“ innerhalb der Verwaltung an der Schnittstelle zum Unternehmen gewährleistet werden kann. Zu fragen ist:

- o Wer ist für welche Leistungen zuständig?
- o Gibt es bereits einen One-Stop-Shop? Ist ein Servicezentrum für die Wirtschaft vorhanden? Welche Leistungen und Prozesse werden dort verantwortet? Wie sind die organisatorischen und informationstechnischen Schnittstellen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten ausgestaltet?
- o Wer hat welche Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung?
- o Wer soll die Prozesskoordination/-steuerung verantwortlich übernehmen? Mit welchen Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten?

Des Weiteren ist zu prüfen, wie die Kooperation und die (elektronische) Kommunikation mit den anderen zuständigen Stellen (Kammern, Sozialversicherungsträgern, Bundesagentur für Arbeit, Registergerichte etc.) ausgestaltet sind. Sie sind ggf. zu optimieren.

Für den kommunalen Bereich hat die KGSt einen priorisierten Leistungskatalog vorgelegt, der von der Annahme ausgeht, dass mittelfristiges Ziel der Umsetzung die vollständige Bedienung der Unternehmen aus einer Hand für Unternehmen ist (s. weiterführende Materialien (9): EU-Dienstleistungsrichtlinie: Kommunale Leistungen mit Relevanz, KGSt-Bericht B 2/2008).

## **5 Baustein Informationsrechte: Was bedeutet er für Kommunen?**

Die Richtlinie gibt Dienstleistungserbringern und -empfängern umfängliche Informationsrechte: Neben allgemeinen Grundinformationen sind ggf. auch einfache Schritt-für-Schritt-Leitfäden vorzuhalten. Die Informationen müssen in einfacher, klarer und unmissverständlicher Sprache verfügbar, leicht zugänglich (auch elektronisch) und aktuell sein. Sie umfassen keine Rechtsberatung im Einzelfall. Die Erteilung der Informationen soll „so schnell wie möglich“ erfolgen, und zwar über die Einheitlichen Ansprechpartner und die zuständigen Stellen.

Die Kommune muss daher bei allen einzubeziehenden Leistungen den Informationspflichten genügen. Das heißt, dass vorhandene elektronische Informationssysteme zu prüfen, zu ergänzen, zu vervollständigen und „auf Vordermann“ zu bringen sind. Hierbei empfiehlt es sich, ggf. interkommunal bzw. im jeweiligen Bundesland mit anderen Verwaltungen zusammen zu arbeiten.

Auch außerhalb der kommunalen Internetangebote und der Länderportale gibt es bereits Serviceportale für Gründer. So steht auf Bundesebene die „Startothek“ für Grün-

dungsberater zur Verfügung, die alle relevanten länder- und bundesspezifischen Rahmenbedingungen umfasst und ständig aktualisiert wird. Noch ist nicht in allen Bundesländern entschieden, ob und welche Portale in den einzelnen Ländern genutzt werden sollen. Wichtig ist es, die kommunalspezifischen Informationen zusammenzustellen und ggf. auf andere Internetauftritte zu verweisen. Dabei kann auf Vorbilder aus anderen Kommunen aufgebaut werden (so z. B. der Stadt Dortmund oder der Landeshauptstadt Düsseldorf).

## 6 Baustein Elektronische Verfahrensabwicklung: Was müssen Kommunen beachten?

Die Richtlinie schreibt zwingend die **elektronische Abwicklung** aller Verfahren und Formalitäten vor, die zur Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungserbringung erforderlich sind.

Die elektronische Abwicklung ist sowohl über die Einheitlichen Ansprechpartner als auch über die zuständigen Behörden zu gewährleisten (Wahlfreiheit des Dienstleisters). Für die erste Umsetzungsstufe, die sich auf das Notwendige beschränkt, bedeutet dies:

- o Die Kommune muss – als zuständige Behörde – in jedem Fall ihren Internetauftritt so gestalten, dass ein Unternehmen aus der Ferne und elektronisch die jeweils erforderlichen Verwaltungsverfahren einleiten und die Verwaltung dem Unternehmen Bescheide zustellen kann. Mit anderen Worten: E-Government-Services an der Schnittstelle zum Kunden werden Pflicht. Wichtig ist daher für **alle** Leistungen mit Richtlinienrelevanz und Kundenbezug, den Informationspflichten zu genügen und E-Government-Services zu realisieren.
- o Kür ist dagegen die elektronische Abwicklung zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Behörden bzw. unter den zuständigen Behörden oder unter verschiedenen Einheitlichen Ansprechpartnern. Dies ist nach der Richtlinie nicht obligatorisch, aber in Umsetzungsstufe 2 sicherlich notwendiges Ziel auf dem Weg zu einer medienbruchfreien elektronischen Verfahrensabwicklung mit Prozessoptimierung. Dies sollte man zunächst bei den quantitativ und qualitativ wichtigsten Leistungen realisieren – nicht alles ist im ersten Schritt zu erreichen. Die Listen und Portfolios aus dem KGSt-Bericht Nr. 2/2008 unterstützen dabei, sich zunächst auf die wichtigsten Leistungen zu konzentrieren (s. weiterführende Materialien (9)).

Die **Kernprozesse des EA** (Informationsbeschaffung und –bereitstellung in elektronischer Form für Dienstleistungserbringer, Verfahren und Formalitäten, die die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistung betreffen incl. Verfahrensmanagement) werden gegenwärtig in dem Deutschland-Online (DOL) Projekt „IT-Umsetzung der EU-DL-RL“ beschrieben und unter kommunaler Beteiligung diskutiert, so dass nicht jede Kommune

das Rad neu erfinden muss. Nach gegenwärtigem Diskussionsstand wird man diese Prozessbeschreibungen voraussichtlich auch nutzen können, um die verwaltungsinterne Prozesssteuerung auszugestalten.

Um sich gut aufzustellen, sollte die Verwaltung jetzt Bestandsaufnahmen durchführen:

- o der informationstechnischen Ausstattung;

Welche E-Government-Services für Unternehmen in welcher Qualität befinden sich im Einsatz (Informationen, Formularservice, Lebenslagenbezug)?

Welche E-Government-Komponenten sind in der Verwaltung vorhanden (u. a. E-Payment-Lösung, Dokumentenmanagement-/Vorgangsbearbeitungslösung, E-Identity-Lösung, Signaturverfahren, elektronische [virtuelle] Poststellen, Archivierungssysteme, Netzwerkmanagementsysteme)?

Welche Fachverfahren mit welcher Qualität werden in Bezug auf die Richtlinie (für die Optimierung von ausgewählten Kernprozessen, für die Kommunikation mit externen Beteiligten) eingesetzt?

Welche Datenübermittlungskapazitäten sind vorhanden? Müssen Übertragungskapazitäten (Leitungskapazitäten) ggf. ausgeweitet oder neu implementiert werden?

- o der Organisation und der IT an den Schnittstellen zu anderen Akteuren;

Wie arbeitet die Verwaltung mit anderen beteiligten Behörden und Institutionen heute zusammen? Auf welchen Datenübermittlungsstandards und Standards wird aufgesetzt? Welche Kommunikationsnetze werden benutzt?

Auch für diese Bestandsaufnahmen können die von der KGSt vorgelegten Listen genutzt werden (s. weiterführende Materialien (9)).

Eine Blaupause zur IT-Umsetzung der Richtlinie entsteht im DOL-Projekt „IT-Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie“. Der Projektbericht ist in Arbeit und wird demnächst veröffentlicht werden.

## **7 Kompetente Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie: Was sind die nächsten Schritte in Kommunen?**

Die Umsetzung der Richtlinie ist keinesfalls nur Sache der Wirtschaftsförderer oder E-Government-Fachleute. Auch die Konzentration auf die Ordnungs- bzw. Gewerbeämter ist nicht zielführend. Die Umsetzung kann vor Ort oder ggf. interkommunal nur gelingen, wenn die Verwaltung ein interdisziplinäres Entwicklungs- und Umsetzungsprojekt einsetzt!

Mindestens beteiligt sind Fachleute aus Wirtschaftsförderung und Ordnungsverwaltung, aus Organisation und Informationsmanagement. Ergänzend sollten weitere Experten – vor allem aus der Umwelt- und ggf. Bauverwaltung – in die Diskussion einbezogen sein. Zu empfehlen ist, dass die Verwaltungsspitze die Auftraggeberrolle übernimmt, die Einrichtung einer Lenkungsgruppe auf Dezernenten-/Referentenebene sollte überlegt werden.

Es geht jetzt darum, sich als Kommune aktiv zu positionieren, d. h. deutlich zu machen, dass die Kommune

- o kompetent und demokratisch legitimiert ihre Service- und Steuerungsfunktionen gegenüber Unternehmen wahrnimmt,
- o Verantwortung für die Umsetzung der Richtlinie übernehmen will,
- o die Chance zur organisatorisch-technischen Binnenmodernisierung und zur weiteren Verbesserung des Services für Unternehmen, die in der Richtlinie liegt, nutzen wird,
- o sich als kompetenter Ansprechpartner und Dienstleister von Unternehmen aufstellt und „schon da“ ist,
- o der beste Partner auch für die anderen Prozessbeteiligten ist.

Der Druck zur Modernisierung der unternehmensbezogenen Prozesse hat durch die Richtlinie und den daraus resultierenden Wettbewerb der Akteure um die Gunst der Unternehmen beim „Verwaltungsgeschäft“ zugenommen. Er wird weiter wachsen, wenn die Unternehmen noch mehr erkennen und bewerten, welche Bedeutung ein hervorragender Service der Verwaltung hat.

Bei aller Notwendigkeit zum Ausbau von E-Government und elektronischen Services, die die Umsetzung der Richtlinie mit sich bringt: Die Kommune sollte nicht allein auf E-Government-Services setzen. Denn hervorragende Unterstützung von Unternehmen durch die Kommune heißt immer auch, den unmittelbaren Dialog mit dem Unternehmen so gestalten, dass in komplexeren Unternehmenslagen eine passgenaue Lösung erreicht werden kann.

Falls möglich, sollte mit anderen Kommunen zusammengearbeitet werden. Denn viele Aufgaben lassen sich zusammen besser stemmen. Besonders Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden sollten in jedem Fall das Miteinander suchen, da die relevanten, von der Richtlinie umfassten Leistungen voraussichtlich in Arbeitsteilung erbracht werden. Wenn jeder getrennt „los marschiert“, erzeugt dies Doppelarbeiten und suboptimal abgestimmte Prozesse. Wenn eine Kommune mit einem regionalen IT-Dienstleister kooperiert, sollte auch dieser von Beginn an einbezogen sein.

Noch gibt es zahlreiche offene Fragen, noch ist einiges nebulös, dennoch ergeben sich bereits jetzt konkrete Handlungserfordernisse. So gesehen sollte die Pflicht zur Umset-

zung der Dienstleistungsrichtlinie auch als Chance für Verwaltungsmodernisierung aufgefasst werden. Sieht man gleichzeitig die EU- Dienstleistungsrichtlinie als Katalysator für die Verwaltungsentwicklung an, kann diese letztlich zur Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort beitragen und Wettbewerbsvorteile sichern helfen.

## 8 Die Urheber des Papiers

*Dieses Papier haben wir mit folgenden Damen und Herren entwickelt:*

Matthias Böhle	Region Hannover
Dr. Heinz-Friedrich Franke	Stadt Halle/Saale
Claus-Peter Knabe	Salzgitter
Bernd Lepski	Stadt Arnsberg
Wolfram van-Lessen	Landkreis Diepholz
Elisabeth Remmersmann	Stadt Münster
Peter te Reh	Deutscher Städtetag
Frank Thyroff	Stadt Nürnberg
Hans-Jürgen Vattes	Stadt Dortmund

*Ansprechpartner/innen der beteiligten Verbände sind:*

Deutscher Städtetag	Barbara Leutner (barbara.leutner@staedtetag.de)
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement	Dr. Marianne Wulff (marianne.wulff@kgst.de)
Deutsches Institut für Urbanistik	Dr. Beate Hollbach-Grömig (hollbach-groemig@difu.de)
Deutscher Landkreistag	Dr. Kay Ruge (kay.ruge@landkreistag.de)
Deutscher Städte- und Gemeindebund	Carsten Hansen (carsten.hansen@dstgb.de)

## 9 Weiterführende Materialien

*Die Mitglieder der an dieser Veröffentlichung beteiligten Verbände finden alle im Folgenden genannten Dokumente im Mitgliederservice der beteiligten Institutionen.*

Amtsblatt der EU: Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

(1) Difu: Schneller und einfacher gründen: One-Stop-Shops in deutschen Kommunen, Berlin, Januar 2008.

(2) Anforderungsprofil für „Einheitliche Ansprechpartner“ Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft, 01.10.2007

(3) Verortungsmöglichkeiten für „Einheitliche Ansprechpartner“ im föderalen System Deutschlands, Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft 01.10.2007

(4) Difu: Dokumentation „Planspiel EA NRW“, Februar 2008, unveröff.

(5) Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: EU-Dienstleistungsrichtlinie – Konzeptionelle Überlegungen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und zum Einheitlicher Ansprechpartner –

(6) Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur Anhörung im Landtag NRW am 8. Mai 2008

(7) KGSt-Chef-Info: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst! Köln: Januar 2008

(8) KGSt-Positionspapier: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmerngunst! Köln, Januar 2008

(9) EU-Dienstleistungsrichtlinie: Kommunale Leistungen mit Relevanz, KGSt-Bericht B 2/2008