

Rede von Michael Richter, Amtschef im Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg

Konferenz der Brandenburgischen Kommunalakademie (BKA) „Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – Was kommt auf die Kommunen zu?“ am 03. November 2008

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich freue mich, dass mir die Brandenburgische Kommunalakademie die Gelegenheit gibt, hier vor Ihnen zum Umsetzungsstand der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Land Brandenburg zu sprechen und danke Ihnen für die Einladung.

Bis 28.12.2009 muss in allen EU-Mitgliedstaaten die EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) umgesetzt werden. Diese Richtlinie ist ein wichtiges Reformvorhaben bei der Umsetzung der im Jahr 2000 durch die Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedeten sogenannten Lissabon-Strategie.

Dabei geht es darum, die Marktstrukturen und hier insbesondere die öffentliche Verwaltung in den Mitgliedstaaten durch umfangreiche Reformen auf den globalen Wettbewerb auszurichten. Hauptziele der Lissabonstrategie sind die Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Damit hat die Europäische Union das Ziel formuliert, sich bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln.

In den Mitgliedstaaten sind in zahlreichen Handlungs- und Regelungsfeldern Anpassungen an die Anforderungen des europäischen Binnenmarktes – im speziellen Falle bezogen auf die Dienstleistungsbranche – vorzunehmen.

Dieser Anspruch klingt groß, geradezu übermütig, und angesichts der gegenwärtigen Krise auf dem Weltfinanzmarkt möglicherweise sogar verwegen. Es ist Einsicht in die Vernunft, wenn man in Europa sagt: Wir müssen zusammenwachsen, wir müssen Barrieren und bürokratische Hürden entfernen, wir müssen Kleinstaaterei schrittweise überwinden, wir müssen den europäischen Binnenmarkt im dynamischen Dienstleistungsbereich nach vorne bringen.

Meine Damen und Herren,

jede große Reform muss gegen Kräfte der Beharrung ankämpfen, gegen die Verfechter des Status Quo. Die Pessimisten verweisen auf die höheren Risiken für angestammte regionale Märkte für Dienstleister, wenn jetzt die nationalstaatlichen Schranken fallen.

Die Optimisten verweisen auf neue Chancen – gerade auch für Dienstleister und Dienstleistungen Made in Brandenburg.

Fest steht: EU-weit ist die Dienstleistungsbranche ein Jobmotor und trägt innerhalb der EU pro Jahr mit 70 Prozent zum BIP bei. Trotz dieses hohen Anteils am jährlichen BIP machen Dienstleistungen nur 20 Prozent des Handels innerhalb der EU aus.

Bemerkenswert für Deutschland ist, dass im Jahr 2005 fast 57 Prozent des Dienstleistungshandels der Bundesrepublik mit den EU-Mitgliedstaaten abgewickelt wurden.

Mit anderen Worten: Deutschland hat bisher schon deutlich vom EU-weiten Export seiner Dienstleistungen profitieren können. Gerade Deutschland hat also ein Interesse, dass die mit dieser Dienstleistungsrichtlinie verbundenen Chancen genutzt werden.

In welchen Dienstleistungsbranchen ist Deutschland gut aufgestellt?

In den unternehmensnahen und wissensbasierten Dienstleistungen, wo es höhere Wertschöpfungen gibt und wo überdurchschnittliche Wachstumsraten vorhergesagt werden – also in Bereichen wie F&E (Forschung und Entwicklung), Datenverarbeitung, Ingenieur- und Architektendienstleistungen, insbesondere Dienstleistungen im Straßen- und Flugverkehr sowie im Tourismus. Auch der Bereich Kreativwirtschaft, zu dem u. a. die Filmwirtschaft, Werbung, Software, Spiele gehören, ist in Brandenburg in den letzten Jahren erheblich gewachsen und ein gutes Beispiel für grenzüberschreitende Leistungserbringung.

Wir werden zwar erst ab 2010 und in den Jahren danach sehen, wie groß der Einfluss der DLRL in der Praxis sein wird – doch können wir davon ausgehen, dass Deutschland insgesamt zu den Profiteuren dieses EU-Reformwerkes gehören wird, wenn man sieht, wo hohes Wachstum erwartet und hohe Wertschöpfung zu verzeichnen sein wird.

Meine Damen und Herren,

bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie befinden wir uns im Zeitplan – in einem sehr knappen Zeitrahmen. Deswegen: Grund für Übermut besteht nicht. Denn es geht darum, bis Ende Dezember 2009

- einerseits organisatorische Entscheidungen wie – Wer wird Einheitlicher Ansprechpartner?
- andererseits rechtliche und gesetzgeberische Maßnahmen wie die Anpassung zahlreicher Fachgesetze an die neuen Rahmenbedingungen

umzusetzen.

Für Brandenburg heißt das: Für die gesetzgeberischen Maßnahmen haben wir nur Zeit bis maximal Anfang Juli 2009 als letztem Termin vor Ende der laufenden Legislaturperiode – bis dahin müssen unsere Vorlagen vom Landtag verabschiedet worden sein.

Bei der Frage, wer Einheitlicher Ansprechpartner – kurz EA – wird, stehen wir kurz vor der Entscheidung durch das Kabinett.

Bei der Vorbereitung der gesetzlichen Maßnahmen wollen wir als federführendes Ressort innerhalb der Landesregierung die Abstimmungsprozesse im Dezember einleiten.

Bei vielen anderen Maßnahmen der Umsetzung steht aber nicht die Landesebene im Mittelpunkt – denn hier sind die Kommunen, Kammern und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gefragt – also abstrakt gesprochen: alle staatlichen und vom Staat mit Rechtsetzungsbefugnissen ausgestatteten Ebenen.

Meine Damen und Herren,

die Dienstleistungsrichtlinie wird für die öffentliche Verwaltung mit einem Modernisierungsschub verbunden sein. Gleichzeitig wird deutlich werden, dass der von allen Bundesländern – selbst den Bayern – gewollte Effekt, die Richtlinie möglichst einheitlich und kohärent umzusetzen, einen heilsamen, aber starken Druck auf alle Beteiligten ausüben wird, sich einander anzunähern.

Bei der Bestandsaufnahme aller Regelungen, die unter die DLRL fallen, wird erst schrittweise bewusst, wie sehr sich einzelne Regelungstatbestände in verschiedenen Bundesländern voneinander unterscheiden.

Gleichzeitig werden wir die sich daraus ergebenden Impulse für die Standardisierung von Geschäftsabläufen nutzen – wie beispielsweise bei der Vereinheitlichung von Formularen. Wenn wir hier verstärkt in elektronische Lösungen einsteigen – einsteigen müssen, dann macht es Sinn, zu kostengünstigen und effizienten Lösungen zu kommen. Unterschiedliche Lösungen für gleiche Sachverhalte sind ein Luxus, den wir uns eigentlich schon heute nicht mehr leisten können.

Meine Damen und Herren,

die Dienstleistungsrichtlinie wird die Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte zuspitzen. Der EA steht dann auf dem Prüfstand – ebenso wie entsprechende lebensnahe und wirtschaftsfreundliche Regelungen in den Ländern und Kommunen. Wenn beispielsweise Schleswig-Holstein als EA effizienter funktioniert als Niedersachsen, dann werden sich mehr Dienstleister – vor allem jene, die nicht ortsgebunden sind – verstärkt dahin begeben, wo sie ein günstigeres Umfeld vorfinden – und, hier sollte der Finanzminister gut zuhören: sie werden dann dort auch ihre Steuern zahlen.

Sie können die beiden genannten Länder gerne austauschen gegen Brandenburg und Sachsen, oder gegen Brandenburg und die Westpolnischen Wojewodschaften – Dienstleister werden bei ihrer Analyse interessanter Standorte auch den EA und das Zusammenspiel mit der öffentlichen Verwaltung ansehen.

Die Richtlinie sieht neben vielen Details zwei besondere Verfahrensvereinfachungen vor.

Erstens: Die sogenannte Genehmigungsfiktion, die gem. Art. 13 Abs. 4 Dienstleistungsrichtlinie bestimmt, dass nach Ablauf einer Frist – nach dem neuen Verwaltungsverfahrensgesetz nach 3 Monaten – eine Genehmigung als erteilt gilt, sofern dass sämtliche für eine Genehmigung erhebliche Unterlagen vorgelegen haben.

Zweitens sieht Art. 10 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie die bundesweite Geltung von Genehmigungen vor. Eine in einem Bundesland erteilte Genehmigung gilt für nicht-deutsche EU-Bürger im gesamten Bundesgebiet, während für die deutschen Inländer bislang regionale Beschränkungen bestehen. Damit es hierdurch nicht zu einer politisch untragbaren „Inländerdiskriminierung“ kommt, stimmen sich die Bundesländer gerade darüber ab, wie sie mit einem System gegenseitiger Anerkennungen die Gleichbehandlung herstellen.

Meine Damen und Herren,

im Land Brandenburg haben wir eine Landeslösung als EA im Auge. Wenn das Kabinett unserem Vorschlag zustimmt, wird der EA im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft als (nachgeordnete) gemäß § 13 Landesorganisationsgesetz eingerichtet.

Für die Landeslösung sprechen folgende Gründe:

1. Die Startlösung ist einfach und flexibel, kostengünstig sowie mit vertretbarem zeitlichen Aufwand im für die Umsetzung zur Verfügung stehenden Zeitrahmen realisierbar.
2. Die vollumfängliche Aufsicht (Fach- und Dienstaufsicht) liegt beim die Umsetzung der Richtlinie zuständigen Land.
3. Ein Nachsteuern gerade in der Anfangsphase kann beim Einheitlichen Ansprechpartner unproblematisch und direkt erfolgen.

4. Hinzu kommt, dass das zu erwartende Fallaufkommen für Brandenburg laut Schätzung des Instituts für Mittelstandsforschung mit 3000 Fällen pro Jahr (15 Fällen pro Tag) keine verteilte Organisationsstruktur zulässt.

Der EA soll nach entsprechender Ermächtigung durch das Kabinett durch Erlass des MW errichtet werden. Die Übertragung der Aufgaben auf den EA muss per Gesetz erfolgen, denn die DLRL kann innerstaatliche Angelegenheiten der Mitgliedstaaten nicht regeln.

Wir haben eine 1-zu-1-Umsetzung der Richtlinie im Blick – mit der bedeutenden Ausnahme – von der Wirtschaftsministerkonferenz beschlossen, dass, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, der EA auch für Inländer tätig sein darf. Auch deswegen – weil die Inländerbetreuung durch eine EU-Richtlinie nicht angeordnet werden kann – müssen wir den Weg eines EA-Gesetzes gehen.

Die Erfahrungen mit dem Einheitlichen Ansprechpartner wollen wir bis 2012 evaluieren. Sollte sich hierbei Optimierungsbedarf ergeben, sollten für den EA weitere Aktivitätsfelder hinzukommen, ist auch eine organisatorische Neuausrichtung nicht ausgeschlossen.

Mit einem Beirat wollen wir die Arbeitsweise des EA mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Kammern begleiten. Daran können Sie sehen, dass wir sehr daran interessiert sind, externe Kompetenz – Ihre Kompetenzen – eng einzubinden und zu reflektieren, um die Arbeit des EA und das Zusammenspiel mit den zuständigen Stellen zu optimieren.

Dienstleister aus dem Ausland werden über ein elektronisches, webbasiertes Eingangsportal des Bundes - www.deutschland-online.de - direkt zum entsprechenden Landesportal geführt. In Brandenburg wird das www.service.brandenburg.de sein.

Derzeit bereiten wir in Zusammenarbeit mit Vertretern anderer Ressorts, den Wirtschaftskammern sowie kommunalen Spitzenverbänden die Analyse der Verfahrensabläufe ausgewählter Genehmigungsverfahren auf. Es geht dabei um die Darstellung der Geschäftsprozesse für einen Dienstleister und deren Abbildung im Rahmen einer umfassenden IT-Lösung des EA-BackOffice.

Den umfassenden Systemaufbau werden wir nach Abschluss der Normenprüfung einleiten – denn von der Normenprüfung erwarten wir noch wichtige Impulse für die Neustrukturierung von Genehmigungsverfahren.

Meine Damen und Herren,

das Stichwort Normenprüfung ist gefallen. Die Dienstleistungsrichtlinie verpflichtet uns als Daueraufgabe, alle vorhandenen dienstleistungsrelevanten Normen auf diskriminierende Tatbestände zu prüfen. In der Landesregierung soll die Normprüfung bis Mitte November abgeschlossen sein. Erfreulich ist, dass bei den Kommunen schon von vielen Stellen Vollzugsmeldungen vorliegen und in Kürze zu erwarten sind.

Alle Normen – Gesetze, Satzungen und ähnliches – werden zunächst daraufhin geprüft, ob sie dienstleistungsrelevant sind. Alle Normen, die darunter fallen, müssen dann auf Diskriminierungen und bürokratische Hürden überprüft werden.

Diskriminierung – dabei steht in erster Linie im Vordergrund, ob einem Dienstleister aus einem anderen EU-Mitgliedland aufgrund seiner Staatsangehörigkeit andere Anforderungen gestellt werden, die nicht für Inländer gelten.

Die Anforderungen müssen erforderlich sein – das heißt: sie müssen, wie es die Richtlinie sagt, „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein.“

Außerdem müssen Anforderungen im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Artikel 5 der DLRL sagt hier ziemlich eindeutig, dass das Ziel der Normenprüfung in der Vereinfachung der Verfahren bestehen soll. Sind die „geprüften Verfahren und Formalitäten nicht einfach genug, so werden sie von den Mitgliedstaaten vereinfacht.“

Es gibt einige Klauseln – ich habe sie eben bereits erwähnt –, wonach „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ dazu führen können, dass man Anforderungen mit vordergründig diskriminierendem Inhalt beibehält.

Eine Beibehaltung solcher Normen muss der EU-Kommission berichtet werden. Diese behält sich vor, die Rechtfertigung zu prüfen. Grundsätzlich gilt: Zuständig für die Normprüfungen sind die jeweils normsetzenden Stellen, die die Verantwortung für eine korrekte Normenprüfung und ggf. auch Normenanpassung in ihrem Zuständigkeitsbereich tragen.

Alle Ergebnisse der Normprüfung müssen gemäß der Richtlinie – auch mit Blick auf die beabsichtigten Modifikationen – über das Land und die Bundesregierung an die EU-Kommission gemeldet werden.

Betroffen von der Prüfung sind – um einmal plastisch zu machen, wer hier alles die Normenprüfung durchführen muss: 14 Bundesressorts, 16 Bundesländer, rund 12.500 Kommunen, 234 Kammern sowie sonstige öffentliche Körperschaften, wie Kirchen (Stichwort: Friedhofssatzungen) oder Hochschulen.

Für das Land Brandenburg heißt das:

Neben den 10 Landesressorts werden ca. 200 Kommunen, die 6 Wirtschaftskammern, die Landeskirchen und alle Hochschulen, sowie weitere öffentliche Körperschaften mit der Normenprüfung beschäftigt sein.

Das elektronische Normenprüfungssystem arbeitet in Brandenburg seit Sommer – derzeit befinden sich im ganzen Land einschließlich der Kommunen ca. 1000 Normen in der Prüfung. Die Kommunen haben mitgeteilt, dass sie ihre Prüfungen zum Ende des ersten Quartals 2009 abgeschlossen haben werden – wobei viele Kommunen zeitlich schon viel früher über die Ziellinie laufen werden.

Der Teufel der Prüfungen steckt im Detail. Damit die Normprüfung nach einheitlichen Standards in ganz Deutschland vonstatten geht, hat sich Bayern bereiterklärt, für alle 16 Bundesländer und den Bund ein abgestimmtes elektronisches Normenprüfraster zu entwickeln. Damit soll gewährleistet werden, dass in Deutschland nach den gleichen Kategorien geprüft wird.

In Brandenburg haben wir bis zum Sommer 2008 Schulungen auf der Ebene der Landkreise und Kommunen durchgeführt – die Beteiligung und das Interesse waren sehr hoch.

Meine Damen und Herren,

die zuständigen Stellen werden in einem derartig europaweiten Verfahren direkt miteinander kommunizieren müssen. Stichwort: Europäische Verwaltungszusammenarbeit. Um dies zu ermöglichen, entwickelt die EU-Kommission ein entsprechendes Internet-basiertes System – genannt IMI:

Mit IMI soll es möglich werden, europaweit standardisierte, vorübersetzte Fragen an zuständige Stellen in anderen Mitgliedstaaten zu richten, um Kontrollen über die Richtigkeit von Angaben des Dienstleistungserbringers im Rahmen der Genehmigung durchführen zu können.

Wie dieses System in Brandenburg organisatorisch eingebunden werden soll, prüfen wir gerade. In der engeren Wahl sind – grob gesprochen – ein zentrales Modell – also Integration in die EA-Strukturen, und ein dezentrales Modell, das die zuständigen Stellen – Kommunen, Ämter, Kammern – direkt einbinden würde. Auf Arbeitsebene haben dazu schon Abstimmungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden und Wirtschaftskammern stattgefunden.

Das Pendel schlägt offenbar in Richtung eines zentralen Modells aus. Dazu ist eine abschließende Entscheidung aber noch nicht getroffen worden.

Meine Damen und Herren,

die Umsetzung der EU-DLRL muss von Bund, Ländern und Kommunen, von den Kammern wie anderen Körperschaften gleichermaßen geleistet werden. Bisher liegen wir in Brandenburg im Zeitplan – in einem eng gestrickten Zeitplan, füge ich hinzu.

Wir schaffen unser Pensum, wenn wir wie bisher eng zusammenarbeiten. Minister Junghanns hat darüber mit einigen der führenden Kommunalvertreter bereits gesprochen. Wir binden Sie – Landkreise, Kommunen und Kammern – in die Umsetzung weiterhin eng ein und werden dann zum 29.12.2009 in eine neues Zeitalter eintreten.