

aktuelle stellungnahmen 4/06

vom 12. Oktober 2006

Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Bedeutung für die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation

- Rede anlässlich des Kammerrechtstages 2006 am 29. September 2006 in Leipzig -

von Staatssekretär Dr. Joachim Wuermeling,
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

I. Einführung

Johann Friedrich von Schiller wird der Satz nachgesagt:

„Was nicht umstritten ist, ist auch nicht sonderlich interessant.“

Ich werte das als **gutes Zeichen für die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie**. Denn nach Monaten intensiven Streits liegt hier nun wirklich ein Richtlinienentwurf auf dem Tisch, der Interesse weckt und Europa voranbringt. Ich freue mich deshalb besonders, dass sich heute auch der Kammerrechtstag dieses spannenden Vorhabens annimmt.

Ich will mich im Folgenden dem Thema „Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Bedeutung für die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation“ in drei Schritten nähern:

1. **Bestandsaufnahme:** Bisheriger Stand des EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen.
2. Die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie als **wesentlicher Baustein**, um brachliegende Potenziale zu nutzen.
3. **Konkrete Auswirkungen** des Richtlinienentwurfs auf die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation

II. Aktuelle Bestandsaufnahme

Die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit gehört bereits seit Gründung der EU, also seit 50 Jahren, zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrages. Gleichwohl müssen Dienstleister bis heute mit **protektionistischen Hürden** kämpfen, wenn sie im europäischen Ausland tätig werden wollen. Eine Untersuchung der EU-Kommission zählt **mehr als 90 typische Barrieren** auf: Dabei geht es um zusätzliche Dokumente, aber auch den Nachweis von Versicherungen, Genehmigungen und Lehrgängen, die häufig nur mit enormem Kosten und Zeitaufwand zu beschaffen sind.

Diese Barrieren hatten zur Folge, dass bis heute vor allem Warenexporteure vom Europäischen Binnenmarkt mit seinen 450 Millionen Einwohnern profitieren. Dagegen findet bislang nur rund 20 Prozent des Handels in der EU im Dienstleistungsbereich statt - von Deutschlands Exporten sind sogar nur 14% Dienstleistungen.

III. Aktionsfeld EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie soll hier für frischen Wind sorgen und die Rahmenbedingungen grundlegend verbessern. Ziel des Richtlinienentwurfs ist es, die Bürokratie bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen abzubauen und damit Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zu erschließen.

Eckpfeiler dazu sind:

- der konsequente Abbau bürokratischer Hürden,
- eine verbesserte Unterstützung für Dienstleister und Dienstleistungsempfänger und
- eine Vertiefung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit.

Nach harten Verhandlungen konnten wir nun im EU-Wettbewerbsfähigkeitsrat eine **politische Einigung** erreichen. Das Ergebnis kann sich sehen lassen:

Eine **fein austarierte Balance** zwischen Marktöffnung einerseits und Sozial- und Umweltschutz andererseits. Damit liegt eine Lösung auf dem Tisch, die den wichtigen deutschen Interessen Rechnung trägt. Und: Es konnte eine Spaltung zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten verhindert werden.

Wie sehen die **Kernpunkte der Einigung** im Einzelnen aus?

Zunächst: Das umstrittene **Herkunftslandprinzip** in der ursprünglich vorgeschlagenen Form wird es nicht geben. Es wurde vielmehr durch eine Regelung ersetzt, bei der einerseits nationale Barrieren abgebaut werden müssen, was zu deutlichen Erleichterungen für den Dienstleistungssektor führen wird. Andererseits sind Ausnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt zugelassen.

Einige Branchen sind von der Richtlinie **ausgenommen**, so der Gesundheitssektor und soziale Dienstleistungen einschließlich der Pflege, der Verkehrsbereich einschließlich des öffentlichen Nahverkehrs und Bereiche wie Leiharbeitsagenturen und Glücksspiel.

Auch das gesamte Arbeitsrecht und das Recht der sozialen Sicherheit sind ausgenommen. Der Arbeitnehmerschutz bleibt daher umfassend gewährleistet.

Bedeutsam für die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation sind zwei weitere Aspekte: Zum einen die **Einrichtung**

eines Netzes „Einheitlicher Ansprechpartner“, bei denen Dienstleister künftig europaweit alle notwendigen Informationen erhalten und Behördengänge zentral aus einer Hand erledigen können. Ich werde darauf gleich noch näher eingehen.

Zum anderen grundlegende **Verbesserungen bei der Verwaltungszusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten. Auch dazu gleich mehr.

IV. Bedeutung für die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation

Diese Punkte werden nach Abschluss des laufenden Rechtsetzungsverfahrens auch die deutsche Wirtschaftsverwaltungsorganisation vor neue Herausforderungen stellen.

1. Einheitliche Ansprechpartner

Besonders deutlich wird dies beim „Einheitlichen Ansprechpartner“.

Vorweg zur **Terminologie**: Die Bundesregierung hat sich in Brüssel erfolgreich dafür eingesetzt, dass es im deutschen Richtlinien-text nun wieder „Einheitlicher Ansprechpartner“ heißt. Der von der Kommission zeitweise gebrauchte Begriff „Einheitliche Ansprechstelle“ klang uns doch zu bürokratisch für eine Einrichtung, die im Interesse der Wirtschaft tätig werden soll.

Inhaltlich soll der Einheitliche Ansprechpartner eine Fülle von Aufgaben bewältigen:

Er soll zum einen für den anfragenden Dienstleister alle einschlägigen „Verfahren und Formalitäten“ bündeln. Genannt werden im Richtlinien-text Genehmigungen, aber auch Einträge in Register und Berufsrollen.

Der Einheitliche Ansprechpartner soll weiterhin umfangreiche Informationen über das inländische Recht bereitstellen und - je nach Ausgestaltung – für die Dienstleistungsempfänger sogar Informationen über das im EU-Ausland geltende Recht übermitteln.

Der Einheitliche Ansprechpartner sollte dabei **nicht nur ausländischen Dienstleistern** zur Verfügung stehen. Wir wollen, dass ihn alle

nutzen können und damit alle von der Vereinfachung profitieren.

Schon in naher Zukunft - die Richtlinie sieht nur 3 Jahre Umsetzungsfrist vor - sollen auf diese Weise generell alle notwendigen Informationen und Behördengänge zentral aus einer Hand abgewickelt werden können.

Nur drei Jahre Zeit für die Umsetzung, das bedeutet einen **ehrgeizigen Zeitplan**, gerade angesichts der vielfältigen Behörden und Organisationen, die hierzu in Deutschland auf allen Ebenen vernetzt werden müssen.

Denn im Richtlinienentwurf ist auf unser Drängen ganz eindeutig klargestellt: Die Schaffung der Einheitlichen Ansprechpartner berührt nicht die Verteilung von Aufgaben und Befugnissen innerhalb der nationalen Systeme. Unsere verfassungsrechtlichen Regelungen zur **Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit** werden also nicht tangiert. Deshalb kommt vor allem den **Bundesländern** eine zentrale Umsetzungsrolle beim Einheitlichen Ansprechpartner zu.

Unsere deutsche Vielfalt hat auch hier mehrere Seiten: Einerseits könnte sich ein fruchtbarer Wettstreit zwischen unterschiedlichen Umsetzungsmodellen und Ideen entwickeln. Andererseits steigen durch das Nebeneinander unterschiedlicher möglicher Umsetzungsmodelle die Herausforderungen an eine effektive Vernetzung und Gesamtkoordinierung, die auch bezahlbar sein muss.

Die konkreten **Eckpunkte der Umsetzung sind bislang noch offen**. Eines aber ist sicher: Um die erforderlichen Strukturen in Deutschland rechtzeitig aufbauen zu können, müssen **bald eine Reihe wichtiger Grundentscheidungen** getroffen werden. Das betrifft nicht nur die Frage der **Ansiedlungsebene**, die bislang in der Öffentlichkeit häufig im Vordergrund stand. Ganz generell müssen wir vielmehr erklären, wie wir die **Vernetzung zwischen den unterschiedlichen Akteuren** effektiv organisieren können.

Wie viele Aspekte hierbei zu bedenken sind, zeigt exemplarisch ein Gutachten der Speyerer

Hochschule für Verwaltungswissenschaften, das Sie auch im Internetangebot des BMWi abrufen können.

So ist zum Beispiel zu klären:

- Wie eng kann und soll das Netz Einheitlicher Ansprechpartner geknüpft werden?
- Wo gibt es schon funktionierende Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Kammern und anderen Beteiligten?
- Für welche Aufgaben, zum Beispiel bei der Information, sind eher zentrale Organisationsstrukturen sinnvoll?
- Was benötigen die Einheitlichen Ansprechpartner, um sich organisatorisch, finanziell und inhaltlich für ihre neuen Aufgaben zu wappnen?
- Wie stellen wir eine einheitlich hohe Qualität der Auskünfte sicher – und wer trägt die Haftungsrisiken, wenn die Qualität einmal nicht den Erwartungen entspricht?
- Wo müssen bestehende Gesetze angepasst oder vielleicht sogar neue Rechtsvorschriften erlassen werden?
- Und nicht zuletzt die leidige Frage nach dem Geld - lässt sich allein aus Gebühren ein kostendeckender Betrieb sicherstellen? Und: Wie werden solche Gebühren gegebenenfalls im Innenverhältnis verteilt?

Sie sehen schon an dieser kurzen Aufzählung, wie komplex die Materie - ganz unabhängig von der Frage der Trägerschaft — ist. Ich gehe sogar noch einen Schritt weiter: Die Frage „Wer soll es machen?“ hängt maßgeblich auch von der Klärung der eben genannten Punkte ab.

Wir werden uns in den nächsten Wochen gemeinsam mit den Ländern an diesen Klärungsprozess machen.

2. Verwaltungszusammenarbeit

Eingehend mit den Ländern beleuchten müssen wir auch, wie wir in Deutschland die neuen Regeln zur Verwaltungszusammenarbeit umsetzen wollen. Nach dem Richtlinienentwurf erhalten deutsche Behörden erstmals

einen direkten Auskunfts- und Mitwirkungsanspruch gegenüber ihren Amtskollegen im EU-Ausland. Die Überprüfung, ob Bedenken gegen den jeweiligen Dienstleister bestehen und ob es sich womöglich um eine als „Dienstleistung“ getarnte „Scheinselbstständigkeit“ handelt, wird dadurch in Zukunft bedeutend erleichtert.

Um die Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei dieser Verwaltungszusammenarbeit zu unterstützen, will die Kommission ein umfangreiches **elektronisches Binnenmarkt-informationssystem** aufbauen. Dieses so genannte „IMI“ (Internal Market Information)-System soll nicht nur im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie Anwendung finden, sondern zum Beispiel auch die Umsetzung der Qualifikationsanerkennungsrichtlinie unterstützen.

Ziel der Kommission ist es, eine elektronische Informations- und Kommunikationsplattform zu schaffen, bei der jede zuständige Verwaltungsstelle eines Mitgliedstaates mit derjenigen in einem anderen Mitgliedstaat kommunizieren und die erforderlichen Informationen austauschen kann. Das hört sich nicht nur sehr ambitioniert an, sondern ist es auch. Denn es müssen viele hundert oder gar tausend der für die in der Dienstleistungsrichtlinie definierten Verwaltungsaufgaben zuständigen Behörden in allen 25 Mitgliedstaaten so miteinander vernetzt werden, dass die jeweils zuständige Behörde leicht zu identifizieren und aufzufinden ist.

Das ist gerade in Deutschland als größtem und föderal strukturierten Mitgliedstaat keine leichte Aufgabe. Zusammen mit den Bundesländern versuchen wir derzeit, eine für das deutsche Verwaltungssystem realisierbare Struktur für das Binnenmarktinformationssystem zu finden. So müssen die Bundesländer entscheiden, ob sie wirklich jede Verwaltungsstelle in das Binnenmarktinformationssystem aufnehmen oder regionale Kontaktstellen einrichten wollen.

Ein weiteres — bisher noch nicht gelöstes — Problem ist die Sprach- und Übersetzungsfrage. So ist es zwar möglich, vorformulierte Textbausteine in alle Amtssprachen der EU zu übersetzen, es gibt aber bisher noch keine funktionierenden automatischen Übersetzungsmaschinen für frei eingegebenen Text. Auch hier bleibt also noch vieles zu tun.

3. Weiterer Zeitplan

Nach den ersten Sondierungen zur zweiten Lesung im Europäischen Parlament zeichnet sich ab, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie hoffentlich noch in diesem Jahr verabschiedet werden kann. Die Richtlinie wäre dann bis Anfang 2010 umzusetzen. Das ist angesichts der Fülle der eben geschilderten Aufgaben und der Vielzahl der zu beteiligenden staatlichen Ebenen nicht viel Zeit. Wir werden uns in den nächsten Monaten intensiv mit den betroffenen Experten beraten, um die deutsche Verwaltungsorganisation so früh wie möglich auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten.

V. Fazit

Die Dienstleistungsrichtlinie bringt neue Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftsverwaltung mit sich. Mit dem Aufbau „Einheitlicher Ansprechpartner“ und der Schaffung eines funktionierenden Systems der europaweiten Verwaltungszusammenarbeit kommen in den kommenden drei Jahren große Aufgaben auf uns zu. Doch die Mühe lohnt. Deutschland und Europa werden am Ende gestärkt aus diesem Prozess hervorgehen. Ziel ist letztlich eine moderne, bürger- und unternehmensnahe Wirtschaftsverwaltung - eben ein „Dienstleister für Dienstleister“. Diese Chancen gilt es zu nutzen, um Deutschland auf dem Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung voranzubringen!