



Vorlage Nr.: 18/072	19.01.2010		
Berichtsvorlage	öffentlich		
für den / für die Ausschuss für Wirtschafts- und Strukturpolitik	Berichterstatter Landrat	Sitzung am 02.02.2010	TOP 2

Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Kreis Recklinghausen - Sachstandsbericht -

1	Klassifizierung der Aufgabe: Bei der Aufgabe handelt es sich um			
	☐ eine freiwillige Aufgabe: Bindung durch Kreistagsbeschluss		☐ eine freiwillige Aufgabe: Bindung durch Vertrag	
	☒ eine Pflichtaufgabe mit vorgeschriebenen Standards		☐ eine Pflichtaufgabe ohne vorgeschriebene Standards	
	Ggf. weitergehende Ausführungen siehe Erläuterungen Nr:			
Auswirkungen (Ggf. weitergehende Ausführungen siehe Erläuterungen Nr.)				
2	Finanzielle Auswirkungen (nur bei Beschlussvorlagen)			
	<i>Kurzfristig?</i>	☐ nein	☐ ja	Deckung im Haushalt? ☐ ja ☐ nein Beteiligung Dritter? ☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
	<i>Langfristig?</i>	☐ nein	☐ ja	Beteiligung Dritter? ☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
3	Sonstige Auswirkungen (nur bei Beschlussvorlagen)			
	Auswirkungen für die Bürger?			☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
	Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenerfüllung?			☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
	Personelle und / oder organisatorische Auswirkungen ?			☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
	Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau?			☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>
	Auswirkungen auf die Umwelt?			☐ ja ☐ nein <u>Erl-Nr.:</u>

Fachdienst	Fachdienstleiter/in	Dezernent/in Fachbereichsleiter/in	Kreisdirektor	Landrat
18	gez. Haumann		gez. Butz	gez. Süberkrüb
10	gez. Kaspar			
16	gez. Schick	gez. König		

Beratungs- ergebnis	☐ gemäß Beschlussvorschlag		☐ abweichender Beschluss	
	☐ einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:

Beschlussvorschlag: Der Ausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Darstellung des Sachverhaltes:

1. Zielsetzung und Rechtsgrundlage

Bis zum 28.12.2009 war die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36) - Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) - in nationales Recht umzusetzen. Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung des EG-Binnenmarktes (Abbau von bürokratischen Hindernissen und zwischenstaatlichen Hemmnissen) für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Dafür sollen Dienstleister künftig sämtliche zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über eine einheitliche Stelle - „**einheitlicher Ansprechpartner**“ - (EA) abwickeln können. Die EA werden als Verfahrenslotsen und Mittler tätig und ersetzen durch ihre Inanspruchnahme die dienstleistungsbezogenen Behördengänge. Die sachliche Zuständigkeit geht nicht auf den EA über, **die Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden bleiben unberührt.**

Die Verfahren müssen zudem sowohl über den EA als auch bei den zuständigen Stellen auf Wunsch des Dienstleisters **elektronisch abzuwickeln** sein. Weitere verfahrensrechtliche Anforderungen sind die Einführung von umfangreichen Informationspflichten, festgelegten Entscheidungsfristen und Genehmigungsfiktionen (s. Anlage).

2. Anwendungsbereich

Die Dienstleistungsrichtlinie ist eine Rahmenrichtlinie, d.h. sie umfasst alle Dienstleistungen, die nicht ausdrücklich ausgenommen werden bzw. in anderen Gemeinschaftsrechtsakten geregelt sind. Der Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie umfasst nicht nur klassische Erbringer gewerblicher Dienstleistungen wie Frisöre, IT-Spezialisten, Dienstleister im Baubereich, Handwerker und freiberufliche Tätigkeiten, sondern grundsätzlich alle "Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden" (Art. 2 (1) der Richtlinie). Der Begriff der „Dienstleistung“ wird darüber hinaus weit definiert als „selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“ (Art. 4 Nr. 1 DLRL). Dies wird jedoch durch eine umfangreiche Liste von Ausnahmen eingeschränkt (Art. 2 (2)). So gilt die Richtlinie beispielsweise **nicht**

- für Finanzdienstleistungen,
- für Verkehrsdienstleistungen,
- für Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen,
- für Gesundheitsdienstleistungen,
- für "soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, die vom Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder durch von ihm als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen erbracht werden",
- im Bereich der Steuern.

Die Regelungen der Richtlinie gelten nicht unmittelbar, sondern mussten fristgerecht bis zum 28.12.2009 in nationales Recht „transferiert“ werden.

3. Die wesentlichen Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie im Überblick

3.1 Einführung einer neuen besonderen Verfahrensart „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ (VwVfG NRW: §§ 25 Abs. 2, 41 Abs. 2, 42a, 71a-e)

Das Verfahrensmodell „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ hat zwei Aspekte: Zum einen regelt es die Abwicklung eines oder mehrerer Verwaltungsverfahren über eine **einheitliche Stelle (EA)**, die insoweit als Mittler zwischen Antragsteller und den eigentlich zuständigen Behörden tritt. Die Neuerung der Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle gilt nur dann, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift, etwa im Fachrecht, angeordnet wird. Zum 28.12.2009 sind zahlreiche Fachgesetze auf Landes- und Bundesebene um das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ ergänzt worden. Die Verfahrensabwicklung über den EA ist nicht zwingend, sondern erfolgt nur, wenn und soweit dies vom Antragsteller gewünscht wird. Zum anderen werden **Verfahrensvorschriften** eingeführt, die unabhängig von der freiwilligen Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle gelten, also auch, wenn alle betroffenen Verfahren ausschließlich von den zuständigen Stellen (z. B. Gewerbeamt einer Stadt) durchgeführt werden. Es handelt sich vor allem um die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung durch die Verwaltung. Die Zuständigkeiten und Befugnisse der im Zusammenhang mit einem bestimmten Vorhaben beteiligten Behörden bleiben unberührt. Der EA hat darüber hinaus besondere **Informationspflichten** zu erfüllen, um einen frühzeitigen Überblick über alle für ein Vorhaben einschlägigen Vorschriften und Verfahren und die dafür zuständigen Behörden zu gewährleisten. Diesen Behörden selbst werden für ihren Zuständigkeitsbereich weitergehende Informationspflichten bezüglich des von ihnen anzuwendenden Rechts auferlegt.

Nach allgemeinem politischen Konsens gelten die verfahrensrechtlichen Änderungen auch für Inländer, auf die die Dienstleistungsrichtlinie eigentlich keine Anwendung findet. Zudem ist in rechtlicher Hinsicht der allgemeine Gleichheitsgrundsatz zu beachten, aus dem für inländische Dienstleister eine Chancengleichheit im Verfahren hergeleitet werden kann.

3.2 Einführung einer Genehmigungsfiktion (§ 42a VwVfG NRW)

Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht nur die Einführung vorab festgelegter Entscheidungsfristen für die Verwaltung vor. Nach Ablauf dieser Fristen soll darüber hinaus grundsätzlich eine **Genehmigungsfiktion** gelten, soweit nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses Ausnahmen gerechtfertigt sind. Das Verwaltungsverfahrensgesetz NRW sieht allgemeine Grundsätze zur Genehmigungsfiktion vor: 3 Monate Bearbeitungsfrist, wenn fachgesetzlich nichts anderes geregelt ist mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit (z. B. bei Schwierigkeit der Angelegenheit) mit Mitteilungs- und Begründungspflicht. Fristlauf beginnt mit Vollständigkeit der Unterlagen. Auch die Genehmigungsfiktion muss fachgesetzlich eröffnet werden.

3.3 Pflicht zur elektronischen Zustellung bei elektronischer Verfahrensabwicklung und im Wege der Glaubhaftmachung widerlegbare Zustellungsfiktion (LZG NRW: § 2 Abs. 3, § 5 Abs. 5 bis 7)

Das Verwaltungszustellungsgesetzes (LZG NRW) wurde in den §§ 2 Abs. 3, 5 Abs. 5-7 an die EU-DLRL angepasst und regelt nunmehr die vollständige elektronische Verfahrensabwicklung. Der Zustellungsnachweis elektronischer Dokumente durch die Behörde ist an die Rücksendung einer Empfangsbestätigung durch den Empfänger geknüpft. Dadurch hängt die Möglichkeit der Behörde, den Zugang eines Dokuments zu beweisen, von der Mitwirkung des Empfängers ab. Um künftig bei der Zustellung auf elektronischem Wege eine Beweisführung über den Zugang der Erklärung ohne Mitwirkung des Empfängers zu ermöglichen, sieht das LZG NRW jetzt eine Zustellungsfiktion vor, wenn der Empfänger eine elektronische Verfahrensabwicklung verlangt, aber seine Mitwirkung daran verweigert. Für die Fälle, in denen ein Zugang nicht oder verspätet erfolgt, lässt die Regelung im Hinblick auf die Beweisnot des Empfängers eine Glaubhaftmachung dieser Umstände genügen, die an nur geringe Anforderungen geknüpft wird. Die durch die Umsetzung der EU-DLR in nationales Recht bedingten Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, Landeszustellungsgesetz und in der Gebührenordnung, sind seit dem 21.05.2009 in Kraft.

3.4 Normenprüfung

Mit der Normenprüfung sollen Diskriminierungen gegenüber Dienstleistungsanbietern anderer EU-Mitgliedstaaten, die sich in Deutschland niederlassen oder vorübergehend Dienstleistungen anbieten wollen, beseitigt und diesbezüglich überzogene Genehmigungserfordernisse und entsprechende sonstige Anforderungen abgebaut werden. Die Normen der Mitgliedstaaten, welche in dieser Hinsicht den Vorgaben der EU-DLR nicht entsprechen, müssen bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist (Ende 2009) geändert oder aufgehoben werden.

Jeder Normsetzer, also auch die Kreisverwaltung, ist selbst dafür verantwortlich, den europarechtlich vorgeschriebenen Prüf- und Berichtspflichten nachzukommen. Um diesen Anforderungen zu genügen, musste das hiesige Ortsrecht auf Konformität zur EU-DLR anhand eines vorgegebenen elektronischen Prüfrasters geprüft werden. Festgestellt werden konnte, dass in der Kreisverwaltung insgesamt 36 Normen in den Anwendungsbereich der EG-Dienstleistungsrichtlinie fallen. Davon sind keine Normen anpassungspflichtig. Mit der Erklärung zum Abschluss der Normenprüfung und der elektronischen Weitergabe des Ergebnisses an das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.06.2009 wurde die hiesige Prüfung fristgemäß beendet

4. Gesetz zur „Bildung Einheitlicher Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen (EA-Gesetz NRW)“

Das EA-Gesetz NRW Gesetz (Anlage) ist am 2. Dezember 2009 im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen verabschiedet worden und bestimmt die „Einheitlichen Ansprechpartner“ als „einheitliche Stelle“ im Sinne von § 71a VwVfG NRW. Die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner werden nach Maßgabe des EA-Gesetzes NRW den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

Die elektronische Verfahrensabwicklung nach § 71b VwVfG NRW erfolgt durch die Einheitlichen Ansprechpartner unter einer landesweit einheitlichen Bedienungsführung. Sie stellen die Informationen und Auskünfte nach § 71c VwVfG NRW über ihre Informationsportale im Internet zur Verfügung. In diesen Portalen sollen die Informationen landeseinheitlich dargestellt werden.

Gebühren für die Inanspruchnahme des EA:

Die Aufgabenträger erheben für ihre Tätigkeit als Einheitliche Ansprechpartner Gebühren und Auslagen gegenüber dem Antragsteller oder dem Auskunftssuchenden. Mit §§ 3 Abs. 2, 9 Abs. 1 S. 2 GebG NRW (LT-Drs. 14/8025 / GV. NRW. 2009) wird das europarechtliche Kostendeckungsprinzip gebührenrechtlich verankert. Die landesrechtliche Gebührenpflicht für die Amtshandlungen der EA wird in § 3 EA-Gesetz geregelt. Tarifstellen in der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für die Amtshandlungen des EA sind mit der 15. Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 12. Januar 2010 von der Landesregierung verabschiedet worden. Sie werden im Laufe dieses Monats im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Ziel sind Regelungen, die im Ergebnis vermeiden sollen, dass das Konnexitätsprinzip Anwendung findet. Generell gilt, dass die EA-Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zu den Gebühren für die Haupttätigkeit stehen muss und es gilt auch hier das Kostendeckungsprinzip.

Gebühren für das eigentliche Genehmigungsverfahren:

Im Zuge der Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie hat das Land NRW die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung geändert (Umstellung auf das Kostendeckungsprinzip, Berechnung nach reinem Verwaltungsaufwand). Hinweise an den Tarifstellen der dienstleistungsrelevanten Amtshandlungen im Gebührentarif der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung sollen für größtmögliche Transparenz sorgen. (14. Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 1. Dezember 2009) In- und ausländische Dienstleister werden im Rahmen dieser Anpassung gebührenrechtlich gleich behandelt, ohne dass das Land bereit wäre, eine finanzielle Mitverantwortung für die damit verbundenen Mindereinnahmen der Kommunen zu übernehmen. Fakt ist, dass es zu massiven Einnahmeausfällen kommt, wenn nur noch der reine Verwaltungsaufwand in die Gebührenberechnung einfließt.

5. Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Kreis Recklinghausen

5.1. Die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners (EA)

Die Kreisverwaltung ist laut EA-Gesetz NRW Aufgabenträger des Einheitlichen Ansprechpartners. Eine Kooperation mit anderen Kreisen oder kreisfreien Städten, laut EA-Gesetz sollten nicht mehr als 18 EA in NRW installiert werden, ist zurzeit nicht geplant. Zunächst soll die Entwicklung der EA-Verfahren (organisatorischer, finanzieller und technischer Aufwand) beobachtet werden, um über die Vor- und Nachteile einer Kooperation auf diesem Gebiet entscheiden zu können.

Die Aufgaben des EA werden vom Fachdienst 18 (Kreientwicklung und Wirtschaft) wahrgenommen und sind dort im Ressort I (Startercenter) angesiedelt. Begründung für diese Entscheidung: Der EA ist im FD 18/ Startercenter eingebunden in eine umfassende Service- und Beratungsdienstleistung für Unternehmen. Von der Gründungsberatung über die Bearbeitung von Förderprogrammen für Unternehmen bis zu einem Regionalen Genehmigungsmanagement (RGM) bestehen bereits zahlreiche Kontakte zu Unternehmen der Region und zu anderen zuständigen Behörden.

Das Aufgabenprofil des EA:

Verfahrensmittler / Verfahrensmanager (nur formale Bündelung)

- Angebote an den Dienstleister (auch im Laufe des Verfahrens wechselbar):

1. über EA oder unmittelbar mit zuständiger Behörde

2. elektronisch oder konventionell

- zunächst nur im dienstleistungsrichtlinierelevanten Bereich

- Verfahrensangebot gilt auch für inländische Dienstleister

- Mindestkompetenzen der einheitlichen Stelle (s. nachfolgende Übersicht)

- Entlastungspotenzial für die zuständigen Fachbehörden

Mindestkompetenzen:

- **Informationsfunktion**
- **Verfahrensmittlerfunktion**
- EA hat **keine Aufsichtsbefugnisse** oder **Eingriffskompetenzen** gegenüber zuständiger Behörde

Im Jahr 2010 soll die Übernahme der Aufgabe zunächst stellenneutral erfolgen. Eine vierteljährliche Evaluation der Inanspruchnahme des EA-Verfahrens und der benötigten Stellenkapazität ist vereinbart. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei dem EA um eine Behörde im Sinne von §1 Abs. 4 VwVfG NRW handelt, die inhaltlich und organisatorisch eine gewisse institutionelle Eigenständigkeit und eine bestimmte Personal- und Sachausstattung voraussetzt, die in Abhängigkeit zu der tatsächlichen Inanspruchnahme steht.

5.2 Koordinierung der Aufgaben des EA auf Kreisebene

Seit März 2009 besteht eine interkommunale Arbeitsgruppe mit Vertretern der kreisangehörigen Städte zur Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Kreis Recklinghausen. Geplant ist der Aufbau eines Netzwerkes mit den Ansprechpartnern der kreisangehörigen Städte und übrigen EAs in NRW.

5.3 IT-Umsetzung

Eine wesentliche Aufgabe zur Umsetzung der Richtlinie ist die Bereitstellung eines EA-Portals (=Internetanwendung, über die die Dienstleister Zugriff auf alle relevanten Informationen und Antragsunterlagen haben).

Ende Dezember wurde nach ausführlichen Kosten- und Leistungsvergleichen die Entscheidung zugunsten eines Anbieters getroffen. Dabei handelt es sich um eine Lösung, die derzeit aufgrund ihrer Funktionalitäten und des Preis-Leistungs-Verhältnisses in mehreren Kreisen favorisiert wird und extra für die Belange der Kreise entwickelt worden ist. Unter der Internetadresse www.ea-kreis-re.de können unter dem landeseinheitlichen Layout wichtige Informationen zu den Themen Unternehmensgründung und –führung abgerufen werden und – nach erfolgter Registrierung – Anträge gestellt werden. Das Antragswesen befindet sich zurzeit allerdings noch im Aufbau.

Lösungsvorschläge/Alternativen (realisierbare Alternativen hier aufführen):
