

Umsetzung der EU – Dienstleistungsrichtlinie

Notiz über den ersten Workshop (05.06.2007) der ESG-Arbeitsgruppe zur Entwicklung von Orientierungs- und Arbeitshilfen zur Umsetzung der Richtlinie

I. Ergebnisse der Beratung

Generelle Überlegungen

Gegenstand der Beratung waren Fragen im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Betrieb des einheitlichen Ansprechpartners (EAP); Fragen der technischen Umsetzung, insbesondere zur Beherrschung der elektronischen Kommunikation auf der Seite des EAP im Zuge der Abwicklung sind einem späteren Workshop vorbehalten.

Lokalisierung des EAP

Hinsichtlich der Lokalisierung des EAP wird zunächst von einer noch offenen Situation ausgegangen. Bekanntlich sind mehrere Modelle in der Diskussion:

- Kommunal-Modell
- Kammer-Modell
- Kooperations-Modell
- Dienstleister-Modell

Prämisse der Beratung ist die gemeinsame Auffassung, dass keiner der möglichen Betroffenen in seiner aktuellen Verfassung als Träger des EAP über die abschließenden Zuständigkeiten zur vollständigen Erfüllung der Aufgaben eines EAP verfügt sondern der Erweiterung seiner Zuständigkeiten, zumindest in der Form neuer Kooperationen bedarf. Die Bandbreite reicht von der Widmung und Übertragung von Zuständigkeiten auf Dritte bis zur Abbildung einer bisher in dieser Form nicht gekannten virtuellen Organisationseinheit. Darüber hinaus müssen auch die Einrichtungen, die nicht EAP werden, organisatorische und rechtliche Vorkehrungen treffen, um ihren Verpflichtungen nachkommen zu können.

Kooperation der ESG mit den Kommunalen Spitzenverbänden

Im Rahmen des beim DST vorhandenen Arbeitskreises „Digitales Rathaus“ war beschlossen worden, ähnlich früherer Anlässe eine Arbeitsgruppe zum vorliegenden Thema einzusetzen. Auf Grund der teilweisen personellen Deckungsgleichheit zwischen ESG und AK DIGRA ergab sich die Frage nach einer Kooperation, um erkennbare Redundanzen möglichst zu vermeiden. Aus der Sicht der ESG war eine zusätzliche Legitimation ihrer Arbeit erstrebenswert. Im Ergebnis ist diese Kooperation inzwischen vereinbart. Sie gilt über den DST hinaus auch für den Deutschen Städte- und Gemeindebund und den Deutschen Landkreistag. Der DST verzichtet auf eine eigene AG und bedient sich der ESG als Werkstatt. Z. Zt. erfolgt die Ergänzung des AK der ESG um kommunale Vertreter mit dem Ziel einer breiteren regionalen Vertretung (Vertreter der Stadt Stuttgart) und dem Einbezug des Bereichs Wirtschaftsförderung (Vertreterin der Stadt Münster)

Mit Blick auf die technischen Fragestellungen ist in diesem Kontext vereinbart worden, dass die ESG mit einem korrespondierenden Arbeitskreis unter der Federführung von Bremen zusammenarbeitet.

II. Arbeitspakete

EU-DLR und CALL 115

Neben der Umsetzung der EU-DLR bedarf das Projekt CALL 115 der besonderen Aufmerksamkeit, insbesondere weil es in der Realisierung Schnittmengen gibt, die in beiden Projekten realisiert werden müssen. Gleichwohl muss darauf geachtet werden, dass es sich bei der Richtlinie um eine rechtliche Verpflichtung mit vorgegebenem Realisierungszeitpunkt handelt und bei dem Projekt CALL 115 um ein modifizierbares politisches Ziel. Insbesondere aus der Sicht der Kommunalverwaltung wird darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, einerseits die Rangfolge einzuhalten, andererseits sicherzustellen, dass bei unterschiedlich zuständigen Akteuren in der jeweiligen Kommune eine gemeinsame Steuerung und die Sicherung von Synergien erfolgt. Nicht unbedeutend ist in diesem Zusammenhang die Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushalt – in den derzeit laufenden Beratungen müssen die Maßnahmen für 2008

gesichert werden - und die Vermeidung redundanter Aktionen. Es wurde vereinbart den Spitzenverbänden ein Positionspapier mit der Bitte zur Veröffentlichung vorzulegen.

(Red.: Die ESG wir zum Projekt CALL 115 einen flankierenden Arbeitskreis einrichten.)

Rechtliche Ausgestaltung und Einbettung des EAP bei einer Kommune

Der Anregung der Stadt Köln folgend soll die ESG den Auftrag übernehmen, eine gutachterliche Stellungnahme für die Kommunen am Beispiel der Stadt Köln zu erarbeiten. Ziel des Gutachtens soll es sein, für die Kommunen zu analysieren, welche Handlungsanforderungen und Gestaltungsspielräume sich bei der Umsetzung des „Einheitlichen Ansprechpartners“ (EAP), wie er in der EU-Dienstleistungsrichtlinie niedergelegt ist, ergeben. Dabei wird insbesondere der Aspekt zu berücksichtigen sein, welche Mindestanforderungen an einen EAP zu stellen sind, wenn dieser von der Kommune implementiert werden sollte. Ausgehend von den Prämissen der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist vornehmlich die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des EAP zu hinterfragen. Hierbei ergeben sich schon nach ersten Überlegungen zahlreiche Probleme. Exemplarisch seien hier zunächst Probleme bezüglich der Haftung des EAP je nach Ausgestaltungsmodalität, Probleme hinsichtlich datenschutzrechtlicher Vorgaben, Unklarheiten bei der Zuständigkeitsverteilung sowie neben zahlreichen weiteren Problemen, Unsicherheiten bezüglich diverser verfahrensrechtlicher Vorgaben genannt.

Insbesondere der Blick auf etwaige haftungsrechtliche Konstellationen darf nicht vernachlässigt werden. Haftungsrechtliche Unsicherheiten ergeben sich nach der Richtlinie schon allein deshalb, weil verschiedenste Ausgestaltungsmöglichkeiten des EAP´s hinsichtlich seiner Ansiedlungsebene bestehen, wie z.B. eine Ansiedlung auf Landes-, Kreis oder kommunaler Ebene oder aber auch die Möglichkeit der Aufgabenausführung durch ÖÖP oder ÖPP (kommunale Kooperationen, Kooperationen mit Kammern oder Privaten) sowie eine rein private Aufgabenübernahme. Gerade bei letzterem ergeben sich umfangreiche Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen Konsequenzen.

Entscheidend ist es, hinreichende Rechtssicherheit für die Kommunen bei der Beantwortung der Frage nach der Haftung zu erhalten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommune originäre Verwalterin des größten Teils der Informationen ist, auf die der EAP abstellen kann. Daher bedarf es einer Abgrenzung danach, ob und in welchen Fällen sie mitwirkungspflichtig ist, wann sie sich an der Informationsbeschaffung beteiligen kann und in welchen Fällen sie zu einer Informationsbereitstellung bzw. Kooperation mit dem EAP nicht verpflichtet ist.

In diesem Zusammenhang wird zu untersuchen sein, welche Abgrenzungen und Überschneidungen sich zum „Projekt 115“ ergeben, die dann in einem ersten Arbeitsschritt in Form eines generellen Überblicks darzustellen sein werden.

Im Ergebnis soll die gutachterliche Stellungnahme den Kommunen für eine klare Positionierung bei der Beantwortung der Frage nach ihrer Rolle im Zusammenhang mit dem EAP dienlich sein.

Kommunale Kooperation im Zuge der EU-DLR

Im Rahmen der Überlegungen über die Verortung der Funktion des einheitlichen Ansprechpartners stellt das Wirtschaftsministerium drei Alternativen vor, die derzeit auf der Landesebene diskutiert werden. Neben einem reinen Kommunalmodell wird ein Kammermodell bzw. ein Kooperationsmodell beider Ebenen überlegt.

Bei Realisierung des von kommunaler Seite befürworteten reinen Kommunalmodells, wird das Land gebeten, den verantwortlichen Kreisen und kreisfreien Städten eine möglichst weitgehende Organisationsfreiheit bei der Einrichtung der EAP's zu gewährleisten. Insbesondere sollten die im Kommunalbereich über Jahrzehnte bewährten Kooperationsformen zur interkommunalen Zusammenarbeit auch bei der Einführung von EAP's gesetzlich erlaubt sein. Unabhängig von der Frage, ob im Fall eines reinen Kommunalmodells sich jede Kommune im weitestgehenden Fall als EAP aufstellen kann, müssen Zusammenschlüsse möglich und u.U. gewollt sein. Aus der Sicht der kommunalen Organisationshoheit ergibt sich die Voraussetzung zur Koalitionsfreiheit der Partner. Bei Zusammenschlüssen bedarf es eines Orientierungsmaßstabes. Das können z. B. Größenordnungen auf dem Hintergrund erwarteter Fallzahlen oder die Orientierung an bereits kooperierenden Wirtschaftsräumen sein. Darüber hinaus sollten mit Blick auf komplexe Fragestellungen

und einer sich bei entsprechenden Fallzahlen entwickelnden Routine fachliche Zuordnungen möglich sein. Die Überschreitung der Landesgrenzen in der Zuständigkeit eines EAP darf nicht ausgeschlossen sein. Daneben muss die Anpassung der Erstaufstellung an den Bedarf einer sich entwickelnde Praxis möglich sein.

Auf dem Weg der interkommunalen Kooperation könnten z.B. regionale EAP's entstehen, innerhalb derer sich Kompetenzen vereinfacht bilden und aufrecht erhalten lassen. Auch könnten gewisse "Back-Office-Funktionen", also Dienste, die sonst für jeden EAP zu erbringen wären, im Verbund wirtschaftlicher erbracht werden. Weiterhin solle bei der gesetzlichen Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass vergabe- oder steuerrechtliche Aspekte bei der Gründung gemeinsamer öffentlich-rechtlicher Organisationseinheiten eindeutig geregelt sind. Mit Blick auf die technische Abwicklung der Arbeiten sollte von Beginn an geklärt sein, dass der Abwicklung beauftragte IT-Dienstleister nicht mit dem EAP identisch sein muss.

Der Arbeitskreis wurde gebeten, dem Ministerium für Wirtschaft NRW entsprechende Vorschläge zur Einführung der einheitlichen Ansprechpartner im interkommunalen Verbund zu erarbeiten.

Geschäftsprozeßanalysen

Unabhängig von den inzwischen mehrfachen öffentlichen Bekundungen über die aus der EU-Richtlinie mehr oder weniger natürlich sich ergebende Zuordnung der EAP's ist der Arbeitskreis der Auffassung, dass für eine erfolgreiche und zielorientierte Zuordnung der EAP's die genaue Kenntnis der anstehenden Geschäftsprozesse ermittelt werden muss. Das gilt für die Ebene der Information und von noch größerer Bedeutung auf der Ebene der Abwicklung von Aufträgen. Im Ergebnis der Analysen sollen vier Bausteine vorliegen:

1. die Beschreibung des grundsätzlichen Geschäftsprozesses bei der Erfüllung eines Informationsersuchens, einschließlich der erforderlichen Instrumente und des Steuerungsbedarfes;

2. die Beschreibung des grundsätzlichen Geschäftsprozesses bei der Erfüllung eines Abwicklungsauftrages, einschließlich der erforderlichen Instrumente und des Steuerungsbedarfes;
3. die Beschreibung eines Mustergeschäftsprozesses bei einem konkreten Informationersuchen (Fallbeispiel);
4. die Beschreibung eines Mustergeschäftsprozesses bei einem konkreten Abwicklungsauftrag (Fallbeispiel).

Der Arbeitskreis geht davon aus, dass die in diesem Zusammenhang erkennbaren Fakten als Parameter für Aufwands-, Kapazitäts- und Zeitschätzungen eine verlässliche Grundlage bilden, um eine erfolgsorientierte Zuordnung des EAP's zu stützen.

III. Weiteres Vorgehen

Die Umsetzung der Arbeitspakete erfolgt zeitparallel unter der Leitung der Federführenden.

Generell gilt für die Umsetzung ein Vorgehen in Stufen, angefangen mit der gesetzlich geregelten Mindestlösung als erste Stufe.

Unter zeitlicher Bewertung wird davon ausgegangen, dass Ende August 2007 erste Erfahrungen unter den beteiligten Federführenden ausgetauscht werden.

In der zweiten Septemberwoche ist die nächste Infoveranstaltung analog zur Struktur der Eröffnungsveranstaltung vom 08.03.07 geplant.

Daneben ist in der ersten Septemberhälfte der nächste Workshop des Arbeitskreises unter Beteiligung aller Mitglieder vorgesehen.

Stand: 20.07.2007

gez. W. Landsberg

(Vorsitzender ESG e.V.)