

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung und Chancen aus E-Government Sicht

Arthur Winter*

Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b, 1030 Wien
Arthur.Winter@bmf.gv.at

Schlagnworte: EU-Dienstleistungsrichtlinie, E-Government

Abstract: Dieser Artikel soll Diskussionsanstöße in Bezug auf die Umsetzung der „EU-Dienstleistungsrichtlinie“ geben, da derzeit noch zu wenig über dieses aktuelle Thema öffentlich diskutiert wird. Grundsätzlich soll die Frage geklärt werden: „Was kann und soll die EU-Dienstleistungsrichtlinie leisten?“. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie ist ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie. Bei ihr geht es um die Überwindung aller intern bestehenden Barrieren, die Förderung der Gleichheit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und um die Wettbewerbsvereinfachung. Die Dienstleistungsrichtlinie bietet für die Verwaltung aber auch die Chance die vorhandenen Strukturen zu hinterfragen sowie Überflüssiges und Veraltetes wegzulassen, um für die Wirtschaft, die öffentliche Verwaltung und die BürgerInnen jene Services zu etablieren, die den europäischen Wirtschaftsraum im Allgemeinen und den österreichischen Wirtschaftsraum im Besonderen stärken.

1. Auswirkungen & Geltungsbereich

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie wurde am 12. Dezember 2006 beschlossen. Sie dient vor allem der Umsetzung der Lissabon-Strategie. Diese wurde auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedet. Mit Hilfe der Lissabon-Strategie soll die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt heranwachsen“ (vgl. Punkt 4 Erwä-

* Die Langfassung dieses Beitrages ist in der Zeitschrift jusIT 2008/47, Verlag LexisNexis, erschienen.

gungsgründe zur Dienstleistungsrichtlinie)¹. Einige Bestimmungen in Gesetzen der EU-Mitgliedstaaten stehen diesem Ziel jedoch entgegen (vgl. Punkte 1 und 2 Erwägungsgründe zur Dienstleistungsrichtlinie).

Hauptziele der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind der Abbau von bürokratischen und zwischenstaatlichen Hemmnissen, die Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen sowie die optimale Unterstützung der Dienstleister und der Dienstleistungsempfänger. Diese Ziele sollen unter anderem durch die Prüfung und Bewertung des für Dienstleister geltenden Rechts sowie durch Überdenken des bestehenden Verfahrens- und Informationsrechts erreicht werden. Ferner soll durch die Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners sowie durch die Sicherstellung einer durchgängigen elektronischen Abwicklung von Verfahren und Formalitäten zur Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit eine Erleichterung bewirkt werden.

Ausländische Dienstleister können sich im Inland an den einheitlichen Ansprechpartner (EAP) als Single Contact Point wenden. Der EAP wickelt alle dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten behördenübergreifend, im Sinne eines One-Stop-Government, ab. Durch den EAP wird auch das Recht auf Information in elektronischer Form gewährleistet.

Eine durchgängige elektronische Verfahrensabwicklung gewährleistet, dass Dienstleister und Behörden alle Formalitäten und Bescheide IT-gestützt auch aus der Ferne erledigen können; dies soll die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung erleichtern (vgl. Artikel 8 des Kapitels II „Verwaltungsvereinfachung“ der Dienstleistungsrichtlinie).

Ein weiterer Kern der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist der Abbau von bürokratischen Hindernissen bezüglich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit zur Gewährleistung eines leistungsfähigen Binnenmarktes. Auch die Genehmigungsvermutung soll eine Entlastung der Verwaltung bewirken (vgl. Punkt 43 Erwägungsgründe zur Dienstleistungsrichtlinie). Des Weiteren soll ein „Normenscreening“ die Harmonisierung des materiellen Rechts durch Überprüfung des nationalen Rechts hinsichtlich der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erleichtern.

Die Stärkung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit ist ein weiterer wichtiger Punkt der EU-Dienstleistungsrichtlinie (vgl. Kapitel VI „Verwaltungszusammenarbeit“ der Dienstleistungsrichtlinie). Mit dem Internal Market Information System (IMI) – der europäischen Amtshilfe – wird eine

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. 2006 L 376, 36.

elektronische Kommunikationsplattform geschaffen, über welche Informationen in der jeweilig notwendigen europäischen Sprache bereitgestellt werden.

Generell gilt, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie auf alle Dienstleistungen Anwendung findet, außer jene, die explizit ausgenommen sind. Welche Tätigkeiten durch die Dienstleistungsrichtlinie abgedeckt werden, kann in Artikel 2 „Anwendungsbereich“ der Dienstleistungsrichtlinie nachgelesen werden. Ausnahmeregelungen bestehen für Dienstleistungsgruppen, die nichtwirtschaftliche Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation, Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen von Leiharbeiteragenturen, Dienste im Gesundheitswesen, audiovisuelle Dienste und Rundfunkdienstleistungen bereitstellen. Ob eine Dienstleistung, die ein Mitgliedstaat als von allgemeinem Interesse erachtet, wirtschaftlicher oder nicht-wirtschaftlicher Natur ist, muss auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entschieden werden. Jedenfalls wird es den Mitgliedstaaten nicht möglich sein, alle Dienstleistungen in einem bestimmten Bereich, wie zum Beispiel alle Dienstleistungen im Bildungsbereich, als nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu betrachten. Des Weiteren werden Glücksspielaktivitäten, mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeiten, soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen, private Sicherheitsdienste sowie Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern, die durch staatliche Stellen bestellt werden, aus dem Anwendungsbereich ausgenommen.

2. Realisierungsmöglichkeiten

Momentan steht noch nicht genau fest, wie die EU-Dienstleistungsrichtlinie umgesetzt werden soll. Die mögliche Bandbreite ist vielfältig; beispielsweise könnte die Richtlinie „nur“ für ausländische Dienstleister umgesetzt werden. Auch besteht die Möglichkeit der Umsetzung für ausländische und inländische Dienstleister. Ein weiterer Punkt betrifft die Auswirkung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf Drittländer. Was passiert, wenn ein weltweit agierender Elektronikkonzern eine weitere Niederlassung in Österreich eröffnen möchte? Soll die EU-Dienstleistungsrichtlinie dann auch für dieses Unternehmen gelten? Kann es überhaupt Sinn

machen, Drittländer anders zu behandeln – auch wenn keine Verpflichtung zur Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie besteht?

Ein weiterer Ansatz zur umfassenden Verwaltungsvereinfachung für alle in- und ausländischen Dienstleister stellt die Umsetzung der Richtlinie im Sinne einer vernetzten Verwaltung dar. Wichtig ist es, eine Vision zu haben, wie die Verwaltung der Zukunft aussehen soll. Genau so wichtig wie eine Strategie zu entwickeln, ist die Umsetzung dieser Vision durchzuführen.

Die Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie erfolgt auf verschiedenen Ebenen: der politischen, rechtlichen, organisatorischen und der technischen Ebene. Auf politischer Ebene ist eine gemeinsame Aktion von Bund und Ländern unentbehrlich. Zudem muss ein Reformschub von dieser Ebene ausgehen und getragen werden. Das Normenscreening erfolgt hauptsächlich auf der rechtlichen Ebene. Innerhalb der organisatorischen Ebene erfolgt die Organisation des Ablaufes der Umsetzung sowie die Gestaltung der Prozesse. Auf der technischen Ebene müssen Lösungen für die bestehenden Probleme gefunden werden. Zur Umsetzung bzw. zur Konsensfindung stehen momentan (Jänner 2008) noch zwei Jahre zur Verfügung. Für die verbleibenden zwei Jahre muss klargestellt werden, was umgesetzt werden kann. Mindestens müssen die Voraussetzungen der Dienstleistungsrichtlinie erfüllt werden. Positiv wäre es, wenn zusätzliche Leistungen implementiert und ein Fortschritt in Richtung einer vernetzten Verwaltung damit verbunden werden könnte.

3. Der einheitliche Ansprechpartner

Jeder EU-Mitgliedstaat kann „seinen“ einheitlichen Ansprechpartner selbst gestalten und dadurch die Aufgaben festlegen, die dieser erfüllen soll bzw. die Fälle bestimmen, für die er haftet. Zum gegenwärtigen Informationsstand (Jänner 2008) wird in Österreich daran gedacht, dass die Ämter der Landesregierung einheitliche Ansprechpartner werden. Generell soll der einheitliche Ansprechpartner gewährleisten, dass die Dienstleister zentral über eine Stelle Informationsabfragen, Antragstellungen, Verfahrensabwicklungen, Genehmigung oder Ablehnung und Zustellung abwickeln können. Durch den einheitlichen Ansprechpartner müssen alle dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten elektronisch abgewickelt werden können. Die einzelnen Mitgliedstaaten können entscheiden, ob sie mehrere einheitliche Ansprechpartner einrichten möchten, beispielsweise einen für jeden unterschiedlichen Sektor der Wirtschaft, nicht jedoch in

Abhängigkeit von Zuständigkeitsgrenzen der Verwaltung. Auch steht den Mitgliedstaaten frei, welche Einrichtungen (Behörden, Kammern, private Betreiber) die Aufgaben des/der einheitlichen Ansprechpartner(s) übernehmen und ob diese(r) eine rein koordinierende Rolle, d. h. keine Entscheidungsbefugnisse übernimmt oder ob bestimmte Entscheidungsbefugnisse auf ihn übertragen werden.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie gewährt dem Dienstleister ein Recht auf elektronische Verfahrensabwicklung und ein Recht auf Information über den EAP. Das Recht auf Abwicklung seines Verfahrens direkt bei der zuständigen inländischen Behörde sowie das Recht auf Information von den zuständigen Behörden bleibt erhalten. Der Dienstleister hat demnach die Entscheidungsfreiheit, seine Verfahren entweder bei der zuständigen Behörde oder über den einheitlichen Ansprechpartner abzuwickeln. Funktionieren könnte die Umsetzung dieser Entscheidungsfreiheit beispielsweise mittels Shared-Services. Außerdem könnten Informationen über Gesetze und Rechtsbehelfe, Zuständigkeiten und Verfahren, Register, Verbände und Organisationen auf einem zentralen Portal bereitgestellt werden. Über dieses Portal könnte auch die Verfahrensabwicklung zwischen allen Betroffenen erfolgen.

Dem einheitlichen Ansprechpartner obliegen folgende Zuständigkeiten: Er ist betraut mit der Abwicklung aller Formalitäten und Verfahren, um die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit zu ermöglichen. Dies umfasst die Verfahren im Vorfeld, aber auch alle Verfahren während der gesamten Dauer der Dienstleistungserbringung. Der einheitliche Ansprechpartner ist verpflichtet Informationen über die im Mitgliedstaat geltenden Anforderungen dem potentiellen Dienstleister bereitzustellen. Auch Informationen über Verbände und Organisationen, die beraten und unterstützen sowie Informationen über die bei Streitfällen zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe sollte er anbieten. Der einheitliche Ansprechpartner ist zuständig für die Entgegennahme von Anträgen und Unterlagen, die Weiterleitung an die zuständigen Behörden sowie für die Terminüberwachung und Intervention. Ferner muss er Informationen über alle erforderlichen Schritte bereitstellen, die Vermittlung zu den zuständigen Stellen managen sowie dem Dienstleister unterstützend und beratend zur Seite stehen. Um dies adäquat umzusetzen zu können, muss das reine Zuständigkeitsdenken um ein prozessorientiertes, organisationsübergreifendes Denken ergänzt werden. Des Weiteren muss das Front Office mit Informationsfunktionen und das Back Office mit Transaktionsfunktionen ausgestattet werden. Wichtig sind die gesamte Vernetzung der Verwaltung und eine Lösungsfindung für die geteilten Zuständigkeiten. Wichtige Voraussetzungen, die die Umset-

zung unterstützen sind Prozesszerlegung und Vernetzung sowie Informationsaustausch über zentrale Register.

Wie schon erwähnt hat der Dienstleister das Recht, nur mit dem einheitlichen Ansprechpartner zu kommunizieren oder direkt mit den Genehmigungsbehörden. Er hat das Recht, innerhalb des Verfahrens den Ansprechpartner zu wechseln. In diesem Kontext müssen folgende Fragen geklärt werden: Wie weiß einer vom anderen?, Wie kann die Implementierung der verschiedenen Möglichkeiten funktionieren?, Welche Rechte und Pflichten bestehen?, Wie können die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die/den einheitlichen Ansprechpartner implementiert werden?, Ist es sinnvoll, mehrere bzw. spezielle einheitliche Ansprechpartner zu generieren? Zur Klärung dieser Fragen müssen sowohl Rechtsinformatiker als auch Personen aus den unterschiedlichen Umsetzungsebenen einbezogen werden. Bei der Lösungsfindung sowie bei der Umsetzung sollte sich auch die Wissenschaft einbringen. Die konkrete Ausgestaltung der Zuständigkeiten erfolgt durch den nationalen Gesetzgeber. Sie ist jedoch noch völlig offen.

Generell muss festgelegt werden, wie weit soll gegangen werden, wer darf Anträge als Vermittler annehmen und ob Servicestellen mehr als die von der EU-Dienstleistungsrichtlinie geforderten Leistungen erbringen sollen. Die wichtigsten Verwaltungsprozesse sollten betrachtet werden, um herauszufinden, wer in den einzelnen Prozessen involviert ist und wie diese Prozesse verändert werden könnten. Von den Prozessen her sind Kriterien und Formen der Arbeitsteilung neu zu bestimmen. Werden Prozessmodule auf unterschiedliche Träger verteilt, dann durchbricht dies die veralteten Silostrukturen. Serviceorientierte Architekturen (SOA) stellen hierzu eine Basis. Die Zuständigkeit kann an die bestehende Arbeitsteilung anknüpfen. Im Rahmen der Zuständigkeit sind eine Reihe von rechtsstaatlichen Funktionen wie Handeln, Erledigung, Nachvollziehbarkeit gebündelt. Eine optimale Umsetzung dieser Funktionen ist deshalb unabdingbar. Ein Multikanalzugang in schriftlicher, mündlicher, telefonischer und elektronischer Form muss gestaltet werden, um Abfragen tätigen zu können. Diese Abfragen sollten aber nicht so teuer sein, dass niemand den Abfrageservice verwendet (vgl. Punkt 49 Erwägungsgründe zur Dienstleistungsrichtlinie). Wichtig ist, dass keiner vom Verfahren ausgeschlossen wird und jeder die freie Wahl zwischen den bereitgestellten Möglichkeiten hat. Service-Center müssen aufgebaut werden, die die Abfrage der gewünschten Informationen bzw. Daten übernehmen.

Ein Modell des einheitlichen Ansprechpartners könnte folgendermaßen strukturiert sein: getrennte Implementierung der Rollen „Informationsbereitstellung“, „Zugangseröffnung“ und „Verfahrensmanager“ (Lotse, Hel-

fer, Mittler). Ferner sollte zwischen der zentralen Ansprechstelle, welche ein Portal sein kann, und dem Ansprechpartner für das Verfahrensmanagement unterschieden werden. Da Ansprechpartner für Bauunternehmen andere Voraussetzungen wie Ansprechpartner für Wellness-Center-Besitzer erfüllen müssen, könnten beispielsweise die jeweiligen Ansprechpartner für das Verfahrensmanagement nach Branchen zugeteilt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Schaffung von Ansprechpartnern nach Größenklasse des Dienstleisters.

4. Das „Internal Market Information System“ (IMI)

Das „Internal Market Information System“ (IMI) ermöglicht die Kooperation bzw. den Informationsaustausch zwischen in- und ausländischen Behörden. Es ist ein Basissystem für Behördenkommunikation und Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Über das IMI können zuständige Behörden und einheitliche Ansprechpartner in den Mitgliedsländern gefunden werden. Über IMI soll um Amtshilfe ersucht werden können, auf Basis vorformulierter Fragen sowie der Austausch von Dokumenten und die Fristüberwachung bezüglich Anfragen erfolgen. IMI soll alle europäischen Sprachen unterstützen. Weitere Ziele sind die Vereinfachung und die Beschleunigung der Anerkennung von Genehmigungen bzw. Urkunden zum Beispiel durch Vermeidung von doppelter Prüfung. Um zu klären, welche Urkunden gleichwertig sind, müssen Regelwerke entstehen, was bis hin zur europaweiten Standardisierung geht.

5. Umsetzung eines „Good Big Brothers“

Der verstärkte Einsatz der Informationstechnik wurde bisher immer mit Vorstellungen eines Big Brother von George Orwell und entsprechenden Ängsten verbunden. Nach meiner Vorstellung sollte die Verwaltung der Zukunft einem „Good Big Brother“ gleich kommen. Dieser „Good Big Brother“ soll für die Verbesserung des Zusammenlebens der BürgerInnen mit dem Staat sorgen. Durch weitere Deregulierung, d. h. durch den Abbau von Erschwernissen auf allen Ebenen bzw. durch weniger Vorschriften für die Wirtschaft und die BürgerInnen, sollte die Verwaltung mehr als unterstützend denn als belastend und das Wirtschaftsleben erschwerend emp-

findbar gemacht werden. Neben optimierten Verwaltungsleistungen sollte auch eine verbesserte Rechtsetzung durch den „Good Big Brother“ ermöglicht werden. Wichtig ist es, dass mit Hilfe dieses „Good Big Brother“ alle dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten behördenübergreifend abgewickelt werden können. Hierfür muss die vollelektronische Abwicklung aller Verfahren sichergestellt werden. Einfluss auf die freie Wirtschaft sollte der „Good Big Brother“ nur in geringem Maße haben, da sie sich möglichst selbst regulieren sollte. Der „Good Big Brother“ soll zur einzigen Anlaufstelle im Sinne eines „One-Stop-Government“ werden. One-Stop-Government ermöglicht die Verkürzung der Kommunikationsabläufe und eine schnellere Abwicklung der einzelnen Ablaufschritte und trägt somit zu einer Optimierung verwaltungstechnischer Aufgaben bei. Zur Umsetzung des „Good Big Brother“ müssen EU-weite einheitliche Standards generiert und verwendet werden, auch muss ein funktionsfähiges elektronisches Identitätsmanagement implementiert werden, wie es in Österreich beispielsweise mit der Bürgerkarte verwirklicht werden könnte. Des Weiteren spielt die Bereitstellung zentraler Register, in welchen alle relevanten Daten gespeichert und welche mit einer interoperablen Schnittstelle ausgestattet werden, eine bedeutende Rolle. Meilensteine sind mit dem Zentralen Melderegister, dem Firmenbuch und dem Zentralen Gewereregister bereits erreicht worden.

Denkbar ist auch ein proaktiver Staat, welcher von sich aus ohne Aufforderung Leistungen erbringt. Dieser proaktive Staat könnte den BürgerInnen vorausgefüllte Arbeitnehmerunterlagen zusenden, welche mittels der Bürgerkarte bestätigt werden könnten. Zudem könnten personalisierte Gesundheitsleistungen oder Steuerservices, welche genau das leisten, was BürgerInnen möchten, angeboten werden. Keinesfalls darf die elektronische Abwicklung zwingend sein. Es müssen immer Möglichkeiten bereitstehen, damit alle BürgerInnen ihren Fähigkeiten entsprechend agieren können.

6. Herausforderungen und Chancen

Wesentliche Herausforderungen stellt die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auch an das E-Government. Nötig sind durchgängige Geschäftsprozesse über Behördengrenzen hinweg. Es ist sicherzustellen, dass dies von den Umsetzungsverantwortlichen erkannt und berücksichtigt wird. Außerdem müssen die Barrieren, die durch den Föderalismus, die

Autonomie, die unterschiedlichen Gesetze und Regelungen, die Heterogenität der Verwaltungsprozesse sowie die Heterogenität der Informationssysteme bezüglich Daten und Anwendungen hervorgerufen werden, bezwungen werden. Weitere Herausforderungen sind die Integration von bestehenden Informationssystemen und neuen Services, die Wahrung des Datenschutzes, die „Reifung“ der Schlüsseltechnologien sowie die EU-weite Authentifizierung. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie muss so umgesetzt werden, dass bei Wahrung der Gesetze trotzdem alle Services angeboten werden können.

Chancen der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind die Förderung des Wettbewerbs und die Verbesserung des Wirtschaftsstandortes. Vorteile verspricht auch die Möglichkeit, Verfahren zu vereinfachen sowie Verwaltungskontakte zu reduzieren und zu vereinfachen. Weitere Erfolge werden durch die Implementierung von One-Stop-Government, die enge Kooperation der Behörden national und international sowie die Umsetzung der E-Government-Konzeption im gesamten öffentlichen Bereich erwartet. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ist daher eine Bewährungsprobe für die österreichische Verwaltung.

Abschließend sei erwähnt, dass die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie von allen Verwaltungen in Österreich eine enge Zusammenarbeit über alle Zuständigkeitsgrenzen hinweg erfordert! Die Schaffung von einheitlichen Ansprechpartnern verändert die Zuständigkeitsverteilung nicht, bedarf aber einer Vernetzung aller beteiligten Stellen. Ohne leistungsfähige, standardisierte IKT ist die Realisierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht möglich.