

Europäische Perspektiven

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und das SEPA-Lastschriftverfahren

Vortrag anlässlich der Landesarbeitstagung des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter am 16.9.2010

Bernkastel-Kues

Gunnar Schwarting, Mainz

I.

Die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union hat die Verwaltungen in Deutschland in den Vorjahren in hohem Maße beschäftigt. Alle Gesetze und Verordnungen – und eben auch die kommunalen Satzungen – waren daraufhin zu überprüfen, ob sie mit dem Gebot eines diskriminierungsfreien Dienstleistungsverkehrs in der EU vereinbar waren. Dieses sog. „Normenscreening“ hat zwar nur geringen Anpassungsbedarf ergeben; im wesentlichen waren es auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz Sondernutzungs-, Friedhofs- oder Marktsatzungen, deren Überarbeitung notwendig erschien. Der für die Prüfung erforderliche Aufwand indessen war erheblich.

Ein zweiter Aspekt der Dienstleistungsrichtlinie war die Einrichtung sog. Einheitlicher Ansprechpartner, d.h. einer Institution, an die sich ein Dienstleister mit seinem Anliegen wenden kann. Diese Stelle ist dann für den weiteren Verfahrensgang von entscheidender Bedeutung. Dabei sollen drei Besonderheiten hervorgehoben werden:

- es besteht keine Verpflichtung, sich dieser Stelle zu bedienen; jeder Dienstleister kann sich auch weiterhin unmittelbar an die zuständigen Behörden oder andere Institutionen wie die Kammern wenden;
- der Einheitliche Ansprechpartner steht jedem Dienstleister, also auch dem Inländer, zur Verfügung;
- der Dienstleister muss sich nicht an den örtlich zuständigen Ansprechpartner wenden (den er möglicherweise gar nicht kennt); die Weiterleitung an die „richtige“ Stelle muss von dem zuerst angesprochenen Einheitlichen Ansprechpartner geleistet werden.

Lange Zeit war offen, welche Organisation die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners übernehmen soll. Es gab Vorschläge für ein Kommunalmodell, für ein Kammermodell und für eine staatliche Lösung. Wie so oft hat der Föderalismus einen bunten Flickenteppich hervorgebracht, der möglicherweise in anderen europäischen Mitgliedstaaten mit gewissem Erstaunen betrachtet wird. Rheinland-Pfalz hat sich dafür entschieden, die Mittelinstanz, die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd zu Einheitlichen Ansprechpartnern zu erklären. Dies ist mit dem Landesgesetz über die einheitlichen Ansprechpartner (EAP-Gesetz) vom 27.10.2009 geschehen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich zwar dafür ausgesprochen, den einheitlichen Ansprechpartner auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise anzusiedeln; dabei wären Kooperationslösungen wie in Nordrhein-Westfalen zur Reduzierung der Anzahl sicher nötig gewesen. Doch je mehr Zeit verstrich, desto geringer war die Neigung, diese Stelle in kommunale Verantwortung zu übernehmen. Denn die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie musste bis zum 28.12.2009 erfolgen. Inzwischen arbeiten die 2 Einheitlichen Ansprechpartner im Land. Nach Aus-

kunft des Wirtschaftsministeriums sind sie im ersten Halbjahr 2010 rd. 260 mal in Anspruch genommen worden; 90% der Anfragen kamen dabei aus dem Inland.

II.

Inhaltlich beschränkt sich die Aufgabe des Einheitlichen Ansprechpartners auf (Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123/EG)

- alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme der Dienstleistung erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen;
- die Beantragung der für die Ausübung der Dienstleistung erforderlichen Genehmigungen.

Allerdings ist der Einheitliche Ansprechpartner nicht selbst ausführende Instanz; er leitet die Anfrage/den Antrag eines Dienstleisters an die zuständige Behörde weiter. Diese bleibt mit ihrem Verfahren unberührt. Die Antwort an den Dienstleister erfolgt dann aber über den Einheitlichen Ansprechpartner, sofern nichts anderes gewünscht wird. Der Einheitliche Ansprechpartner wird aber ggf. im Sinne einer „Alarmfunktion“ bei der/den angewählten Behörde(n) nach dem Stand der Bearbeitung fragen. Gerade bei Genehmigungstatbeständen sowie besonders in der Anfangsphase der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie dürfte dies sehr nützlich sein.

Denn eine weitere Besonderheit der Richtlinie ist die Genehmigungsfiktion; danach gilt eine beantragte Genehmigung (sofern die erforderlichen Unterlagen eingereicht wurden) im Regelfall nach 3 Monaten als erteilt. Das erhöht zweifellos den Handlungsdruck auf die beteiligten Behörden. Zwar gilt diese Genehmigungsfiktion nur im Zusammenhang mit der Ausübung einer Dienstleistung – eine Signalwirkung auf andere Genehmigungsverfahren ist jedoch nicht auszuschließen. Bei der Berechnung der Frist sind auch die Zustellverfahren von Bedeutung. Dies gilt insbesondere für den Postweg ins Ausland. Deshalb geht das Innenministerium Rheinland-Pfalz in seinem Rundschreiben vom 21.12.2009 auch davon aus, dass in einem solchen Fall sich die tatsächliche Bearbeitungsfrist deutlich verkürzt.

Schließlich ist noch ein weiterer Aspekt von Bedeutung. Artikel 8 der Richtlinie verlangt, dass alle Verfahren auch elektronisch abgewickelt werden können. Das Land Rheinland-Pfalz hat dazu Folgendes bestimmt (§ 6 EAP-Gesetz):

- Bei den Einheitlichen Ansprechpartnern eingehende Anträge ... werden grundsätzlich in der Form weitergeleitet, in der sie bei diesen eingegangen sind.
- Soweit eine antragstellende Person ... nichts Gegenteiliges erklärt, wird bei Anträgen in elektronischer Form davon ausgegangen, dass eine Abwicklung in elektronischer Form verlangt wird ...
- Elektronische Dokumente sind so weiterzuleiten, dass der ursprüngliche Textinhalt und etwaige Dateianhänge nicht verändert werden. Mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Dokumente sind so weiterzuleiten, dass die Signatur erhalten bleibt.

Im Hinblick auf die Genehmigungsfiktion ist die Abwicklung der Kommunikation zwischen den Behörden so rasch wie möglich vorzunehmen. Gerade Deutschland mit seiner komplexen Zuständigkeitsstruktur hat hier besonderen Bedarf. Allerdings sind die technischen Voraussetzungen gerade für den letzten Punkt, die elektronische Mitteilung mit qualifizierter Signatur, vermutlich keineswegs überall gegeben. Einen Bruch mit der deutschen Verwaltungstradition bedeutet im Übrigen auch die Vorgabe der Dienstleistungsrichtlinie, dass die Vorlage von Dokumenten im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung nicht verlangt werden darf.

Das elektronische Verwaltungsverfahren wird auf diesem Wege aber zweifellos einen weiteren Schub bekommen. Die Verwaltungen müssen allerdings nicht nur die entsprechenden Zugangswege vorhalten sondern auch die organisatorischen Voraussetzungen innerhalb des Hauses schaffen. So sind die Dokumentation und Verwahrung elektronischer Dokumente, die Herausgabe elektronischer Antworten u.v.a.m. zu beachten. Zugleich sind die Möglichkeiten zur Signatur innerhalb der Verwaltung zu definieren und selbstverständlich technisch einzurichten. Auch wenn der Einheitliche Ansprechpartner (noch) nicht intensiv genutzt wird, so sind die weiteren Schritte auf dem Weg zum e-government unübersehbar. In dem Zusammenhang sei zudem auf ein anderes Projekt, die einheitliche Behördenrufnummer D 115 verwiesen, die in Rheinland-Pfalz in der Region Trier erprobt wird. Dadurch soll der (telefonische) Zugang zu allen Behörden gewährleistet werden. Das erfordert einen Zuständigkeitsfinder, der zu der Anfrage des Bürgers auch die richtige Zieladresse benennt.

III.

Ein weiteres, schwieriges Feld ist die Gebührenbemessung. Dabei geht es nicht darum, welche Gebühren der Einheitliche Ansprechpartner erheben darf. Diese werden – schon aus Gründen der Wirtschaftsförderung – eher niedrig sein. Viel wichtiger ist die Bemessung von Gebühren, die für die Ausübung einer Dienstleistung erforderlich werden können. In Artikel 13 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123/EG wird bestimmt, dass die zu entrichtenden Gebühren vertretbar sein müssen und die Kosten des Verfahrens nicht übersteigen dürfen. Das ist für das deutsche Gebührenrecht ein Problem, da neben dem Kostendeckungsprinzip auch das Äquivalenzprinzip (das den Wert der Gegenleistung berücksichtigt) zum Tragen kommt.

Gerade bei Genehmigungsgebühren wird die Gebühr nicht nach dem Aufwand sondern nach dem Wert des zu genehmigenden Sachverhalts bemessen. Welche Gebühren dabei dienstleistungsrelevant sind, muss im Einzelfall betrachtet werden. Die reine Baugenehmigungsgebühr dürfte nicht betroffen sein, da die Ausübung einer Dienstleistung keinen Bau (möglicherweise aber einen Umbau oder eine Nutzungsänderung) voraussetzt. Auch Genehmigungsgebühren im Immissionsschutzverfahren dürften nicht betroffen sein. Dies sieht für Sondernutzungsgebühren jedoch möglicherweise anders aus. Insoweit besteht ein gewisser Anpassungsbedarf an die Vorgaben der Richtlinie – ob dies zu einer generellen Neuausrichtung deutscher Gebührenprinzipien führt, bleibt abzuwarten.

Eigentlich sollte die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auch zu einer Vereinfachung der Verfahrensabläufe führen. Dazu ist es in Deutschland bisher nicht gekommen. Das ist bedauerlich, denn viele Prozesse sind zu lang und zu komplex. Die Richtlinie enthält hierzu nur eine sehr vage Absichtserklärung. Gleichwohl hat sich die Kommission vorbehalten, zur Vereinfachung einheitliche Formblätter zu entwi-

ckeln. Das dürfte für deutsche Verwaltungen noch zu einem Problem werden, wenn die Kommission ihre Ankündigung wahr macht.

Derzeit läuft auf europäischer Ebene ein Konsultationsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Deutschland zählt zu jener Hälfte der Mitgliedstaaten, die – nach Auffassung der Kommission – die Umsetzung der Richtlinie noch nicht vollständig vollzogen haben. Das Verfahren wird im Herbst 2010 beendet – es wird sich dann erweisen, welche Schlussfolgerungen sich daraus für den nationalen Gesetzgeber ableiten lassen. Allen Kritikern der Dienstleistungsrichtlinie hält die Kommission im Übrigen den erwarteten ökonomischen Nutzen für Bürger und Unternehmen entgegen, der auf 60 Mrd. Euro im Minimum und 140 Mrd. Euro im Maximum beziffert wird.

IV.

Die Dienstleistungsrichtlinie enthält noch einen weiteren Aspekt, der zunächst oft übersehen wurde. Es handelt sich um das Binnenmarktinformationssystem (IMI) nach Art. 28ff. der Richtlinie 2006/123/EG, das zunächst eine Art europäische Amtshilfe darstellt. „Mithilfe einer Datenbank“ - so wird dies im Rundschreiben des Innenministeriums vom 21.12.2009 ausgeführt - „können alle registrierten Behörden anhand von Schlagwörtern die jeweils zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat ermitteln und an diese dann eine konkrete Anfrage – ausgewählt aus einem in alle 23 Amtssprachen übersetzten Fragen-/Antwortenkatalog – senden. So wird ermöglicht, eine Anfrage in der eigenen Sprache auszuwählen, die dann von der korrespondierenden Behörde in deren Amtssprache gelesen werden kann. Die in der eigenen Amtssprache ausgewählte Antwort wird der ersuchenden Behörde wiederum automatisch in deren Sprache zur Verfügung gestellt.“

In Rheinland-Pfalz sind 257 Behörden in diesem Informationssystem registriert, darunter alle hauptamtlich geführten Kommunalverwaltungen. Welche Organisationseinheit innerhalb der Behörde zuständig ist, zeigt das Informationssystem nicht – Ansprechpartner ist daher die Stadt- oder Gemeindeverwaltung X. Insofern muss es auch dort eine Anlaufstelle geben. Als Koordinierungsstelle im Land fungiert die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD). Eingehende Anfragen werden von der ADD an die zuständige Behörde weitergeleitet, die umgekehrt die ADD über deren Erledigung zu informieren hat. Zweifellos ist ein solches Auskufftssystem, das im Bedarfsfall auch zur Kommunikation mit ausländischen Behörden dienen kann, sehr nützlich. Allerdings sind der Aufbau und die Pflege – immerhin muss jede Zuständigkeitsänderung nachgehalten werden – ziemlich aufwendig.

Das System hat allerdings noch eine weitere Facette: Es soll nicht nur über Zuständigkeiten informieren sondern auch eine Art „Vorwarnsystem“ darstellen. Im Rundschreiben des Innenministeriums heißt es dazu: „Im Rahmen des Vorwarnungsmechanismus hat jeder Mitgliedstaat die Pflicht, die übrigen betroffenen Mitgliedstaaten sowie die Kommission zu unterrichten, wenn er Kenntnis von bestimmten Handlungen oder Umständen in Zusammenhang mit einer Dienstleistung erhält, die eine ernste Gefahr oder einen schweren Schaden für die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt verursachen könnten. Dazu wurde von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Kriterien in einem im System abgebildeten Leitfadens zusammengestellt, die erfüllt sein müssen, bevor eine Vorwarnung über einen Vorwarnkoordinator ausgesendet werden kann. Auf diese Weise soll ein

europaweites, einheitliches Vorgehen gewährleistet und unnötige oder unbegründete Vorwarnungen vermieden werden.“ Dieser „Filter“ ist in Rheinland-Pfalz wiederum die ADD. Für den Fall einer solchen Vorwarnung hat die rheinland-pfälzische Behörde, die als betroffen angesehen wird, mitzuteilen, ob und welche Aktivitäten sie daraufhin ergriffen hat.

Schließlich können im Ausnahmefall auch Maßnahmen gegenüber einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleister ergriffen werden, wenn es um die Sicherheit von Dienstleistungen geht. Es versteht sich von selbst, dass sowohl für die Vorwarnung als auch erst recht für das unmittelbare Eingreifen besonders begründete Sachverhalte vorliegen müssen, die ggf. auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

V.

Ein weiteres Thema hat durch die Aktivitäten der Europäischen Union neue Aktualität gewonnen, das europäische Zahlungsverfahren (SEPA – Single European Payment Area). Im Jahresbericht des Fachverbandes ist noch eine abwartende Haltung zu erkennen: „Handlungsbedarf besteht für die Kommunen natürlich. Dieser ist jedoch nicht dringend. Diese Einschätzung trifft heute nicht mehr zu; zu Recht ist der Einladung zu der heutigen Veranstaltung daher auch ein Artikel aus dem „Behörden Spiegel“ mit dem Titel „kostenfalle SEPA?“ beigefügt. Denn Parlament und Kommission sind unzufrieden mit dem Übergang auf das neue Verfahren. Europaweit ist das SEPA-Verfahren lediglich bei 7,5% aller Überweisungen im Einsatz, in Deutschland ist der Anteil mit 0,4% verschwindend gering. Die Europäische Union verfolgt das Projekt vor allem mit dem Ziel den grenzüberschreitende Zahlungsverkehr zu erleichtern, sieht es aber in Anbetracht der tatsächlichen Nutzung als gefährdet an. Das Europäische Parlament hat dementsprechend in einer Entschließung ein Ende der nationalen Systeme bis zum 31.12.2012 gefordert. Hierzu hat die Kommission ein Konsultationsverfahren eingeleitet, in dem bis zum 23.6.2010 Stellung genommen werden konnte.

Die verpflichtende Umstellung auf das SEPA-Verfahren hat gerade für Deutschland gravierende Konsequenzen. Denn nirgendwo sonst in Europa wird das Lastschriftverfahren so intensiv genutzt wie in hierzulande. Von den 16,5 Milliarden Lastschrifttransaktionen europaweit entfielen 2008 allein auf Deutschland 8 Milliarden. So begrüßenswert das Ziel eines einheitlichen europäischen Zahlungsraums auch ist – für Deutschland ergeben sich einige Probleme:

- kurze und prägnante Kontonummern, die von öffentlichen Stellen, vor allem aber von karitativen Organisationen genutzt werden, sind künftig nicht mehr (ohne weiteres) möglich;
- die neuen Kontonummern (IBAN) werden 22, die neuen Bankleitzahlen (BIC) 11 Stellen umfassen; dies ist ebenso in den Kassenprogrammen zu berücksichtigen wie die Tatsache, dass beide Größen nunmehr alphanumerisch ausgestaltet sind;
- SEPA-Vorgänge werden in einem neuen, dem XML-Zahlungsformat ausgeführt, eine Migration vom DTA-Verfahren ist daher notwendig;
- bisher ist nicht geprüft, ob das Verfahren auch massentauglich ist, da in Deutschland Lastschriften oft gehäuft zu einem Termin (z.B. Steuertermin anfallen).

Das allerdings größte – in diesem Fall speziell deutsche – Problem besteht allerdings in der Überführung der bisherigen Einzugsermächtigungen auf das neue Verfahren. Hier werden erhebliche rechtliche Bedenken geltend gemacht. Während die gegenwärtige Lastschrift nur ein Mandat (vom Zahlungspflichtigen an den Zahlungsempfänger) erteilt wird, kennt das SEPA-Verfahren ein weiteres Mandat, in dem der Zahlungspflichtige das Kreditinstitut zum Einzug ermächtigt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kreditinstitute schon erhebliche Vorarbeiten getroffen haben, um das SEPA-Verfahren einzusetzen, an einer zeitnahen Einführung also durchaus Interesse haben. Die Sparkassen-Finanzgruppe hatte bereits im September 2009 ihre Kunden über das neue Verfahren informiert. In diesen Tagen erhalten Sparkassen-Kunden die Mitteilung, dass der Einsatz ab dem 1.11.2010 möglich sein wird. Das ist zwar noch nicht das Ende der alten Lastschrift, allerdings ein großer Schritt zur endgültigen Umstellung.

Leider wurde lange das Problem derjenigen Institutionen ausgeblendet, die ihr Inkasso in hohem Maße über das Lastschriftverfahren abwickeln. Dazu zählen u.a. die Finanzverwaltung, aber auch die Kommunen mit ihren Grundbesitzabgaben, die Wohnungs- und Versorgungswirtschaft, Telekommunikationsanbieter und Versicherungen. Eine besonders heterogene Gruppe sind die Vereine, deren Informationsstand vermutlich noch besonders gering ist. Sollte eine einfache Umstellung der bisherigen Einzugsermächtigungen auf gesetzlichem Wege oder durch eine Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Kreditinstitute in Deutschland nicht möglich sein, müssten alle erteilten Ermächtigungen neu ausgesprochen werden.

Die deutsche Versicherungswirtschaft hat hierzu Zahlen vorgelegt. Sie rechnet bei mit Umstellungskosten in Höhe von 4,8 bis 5 Mrd. Euro. Je Fall werden rd. 55 Euro kalkuliert. Auf kommunaler Ebene seien die Stadt Leipzig mit 420.000 oder die Stadt Oldenburg mit 200.000 Lastschriften genannt. Die Umstellung würde dort einen Aufwand in Millionenhöhe verursachen. Gerade für die Kommunen wäre es besonders ärgerlich, wenn im Zuge der Umstellung die Lastschriftenquote wieder sinken würde. Dann kämen zu den Umstellungskosten noch die erhöhten Kosten für die manuelle Bearbeitung hinzu.

Es wäre verfehlt zu glauben, die nationalen Verfahren würden auf lange Sicht unberührt bleiben. Deshalb hat die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) im Konsultationsverfahren der Kommission Forderungen erhoben, die die Umstellung auf das SEPA-Verfahren nicht in Frage stellen, aber doch für den Übergang notwendige Rahmenbedingungen enthalten. Dabei haben drei Arbeitskreise der AWV, die die Thematik aus Sicht der Wirtschaft, aus Sicht der Verwaltungen und aus Sicht des Dritten Sektors erörtert hatten, sich dafür ausgesprochen

- den Termin einer verbindlichen Umstellung vor dem Hintergrund erheblicher Umstellungskosten und der Schwierigkeiten mit den Bestandsmandaten zu überdenken;
- vor einer Umstellung die Massentauglichkeit des neuen Verfahrens zu prüfen;
- die Kostenstrukturen im neuen Verfahren darzulegen;
- eine nutzer- und adressatenorientierte Informationsstrategie zu entwickeln.

Der Sachstand hat sich inzwischen so weit verändert, dass die Kommunen sich konkret mit dem neuen Verfahren auseinandersetzen sollten. Dazu wäre es sicher auch notwendig, mit dem Anbieter des jeweiligen im Zahlungsverkehr eingesetzten IT-

Verfahrens ins Benehmen zu setzen. Selbst wenn ein gewisser zeitlicher Aufschub möglich erscheint, ist die Frist für die Umstellung nicht mehr unbegrenzt. Parallel dazu muss in Deutschland ein Weg gefunden werden, die Einzelumstellung aller Mandate zu vermeiden.