

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen EA-Gesetzes

A) Problem

Bayern hat die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl L 376 S. 36) – Dienstleistungsrichtlinie – mit dem Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG) vom 22. Dezember 2009 umgesetzt. Mangels Erfahrung mit dem Einheitlichen Ansprechpartner (EA) entschied sich Bayern für eine zweijährige Erprobungsphase und beschloss, das Gesetz zu befristen. Es tritt Ende Juli 2012 außer Kraft. Allerdings ist die Dienstleistungsrichtlinie dauerhaft im Landesrecht umzusetzen.

Derzeit ist Bayern das einzige Land, welches die Dienste des EA nur im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ermöglicht und somit inländischen Dienstleistern eine Inanspruchnahme verwehrt.

B) Lösung

Die Dienstleistungsrichtlinie erfordert es, dauerhaft im Landesrecht die Zuständigkeit für die Aufgaben des EA zu regeln. Daher soll die Befristung des Gesetzes aufgehoben werden.

Zudem soll aufgrund der positiven Entwicklung der EA-Fallzahlen und der guten Resonanz die Beschränkung auf EU-Ausländer und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aufgehoben werden. Somit können auch Inländer von den Diensten der EA und den besonderen Rechtswirkungen der sog. Einheitlichen Stelle im Verwaltungsverfahrensrecht profitieren. Mit dieser Gesamtrevision des BayEAG soll die Rechtsgrundlage für die Arbeit der Einheitlichen Ansprechpartner ihre endgültige Fassung finden.

In Bayern ist der EA zum einen bei den Kammern und zum anderen bei denjenigen zwölf Landkreisen und kreisfreien Gemeinden angesiedelt, die 2010 für die Ausübung dieser Funktion optierten. In den Gebieten, in denen sowohl eine Kammer als auch eine Kommune einen EA eingerichtet hat, kann der Dienstleister wählen, wen er in Anspruch nimmt. Konsequenterweise soll nun erneut allen Landkreisen und kreisfreien Gemeinden die Option eröffnet werden, die zeitlich unbefristeten und hinsichtlich des Nutzerkreises erweiterten Aufgaben des EA wahrzunehmen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten**1. Kosten für den Freistaat Bayern**

Dem Freistaat Bayern entstehen durch das vorliegende Gesetz keine zusätzlichen Kosten. Die Aufgaben der Einheitlichen Ansprechpartner werden von den Kammern und Optionskommunen wahrgenommen.

2. Kosten für die Kammern und Kommunen

Den Kammern, die bereits die Aufgaben des EA wahrnehmen, könnte durch die Betreuung auch inländischer Dienstleister zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Da sie inländische Dienstleister jedoch schon bisher im Rahmen der Gründungsberatung betreut haben, können sie auf bestehendes Personal, Infrastruktur und jahrelange Erfahrung zurückgreifen. Es wird daher kein wesentlicher zusätzlicher Aufwand erwartet. Die Kammern bearbeiten derzeit den größeren Teil der EA-Fälle. Sie sind aufgrund ihrer Routine auch auf möglicherweise steigende Fallzahlen eingestellt.

Den Kommunen, die das Optionsrecht ausüben, weil sie die Aufgaben des EA übernehmen wollen, entsteht ein gewisser zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Eine Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 und 6 der Verfassung) besteht aber nicht, weil es den Kommunen freigestellt wird, ob sie diese Aufgaben übernehmen.

Die Höhe des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes kann derzeit nicht näher abgeschätzt werden, weil nicht absehbar ist, in welchem Umfang nun auch Inländer das Verfahren über den EA tatsächlich in Anspruch nehmen. Ein hoher Aufwand wird jedoch nicht erwartet, da alle EA bereits jetzt personell und sachlich voll ausgestattet sind und ein nicht zu bewältigender Anstieg der Fallzahlen nicht erwartet wird. Zur Deckung dieses Aufwands können Kammern und Kommunen Gebühren erheben.

Die Optionskommunen werden die Aufgabe des EA im Zeitraum zwischen Inkrafttreten dieses Gesetzes und Verkündung der neuen Rechtsverordnung betreffend die Optionskommunen im bisherigen Umfang weiterhin ausüben. Dieser Übergangszeitraum wird voraussichtlich nur einige Wochen andauern. Es wird geschätzt, dass in dieser Phase nur sehr geringe Kosten auf Seiten der Optionskommunen anfallen. Sehr viel höhere Kosten entstünden den Kommunen, die sich zur Fortsetzung der Tätigkeit als EA entscheiden, wenn diese Tätigkeit zunächst beendet würde und einige Wochen später wieder aufgenommen würde. Eine wesentliche Mehrbelastung im Sinne des Konnexitätsprinzips nach Art. 83 Abs. 2 der Verfassung und der betreffenden Konsultationsvereinbarung zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 21. Mai 2004 wird daher nicht gesehen.

3. Kosten für die Wirtschaft und die Bürger

Nimmt ein Dienstleister das Verfahren über einen EA in Anspruch, kann der EA für seine Tätigkeit als EA Gebühren erheben. Bisher erheben bayerische EA solche Gebühren nicht, ebenso wie die EA zahlreicher anderer Länder. Werden sie erhoben, müssten sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des entsprechenden Genehmigungsverfahrens oder der erstrebten öffentlichen Leistung stehen. Hingegen werden für die von den EA vermittelten Verwaltungsverfahren, z.B. Gewerbeanzeige, die geltenden Gebühren erhoben. Daran ändert die Gesetzesvorlage nichts.

Der Wirtschaft und den Bürgern entstehen durch dieses Gesetz daher keine zusätzlichen Kosten.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen EA-Gesetzes¹⁾

§ 1

Das Gesetz über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG) vom 22. Dezember 2009 (GVBl S. 626, BayRS 200-6-W) wird wie folgt geändert:

1. Art. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Art. 71a bis 71e BayVwVfG finden im Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl L 376 S. 36) auf Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger aus dem Inland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum Anwendung, jedoch ohne Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte.“

2. Art. 2 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Einheitliche Ansprechpartner sind außerdem diejenigen Landkreise und kreisfreien Gemeinden im Rahmen ihrer jeweiligen örtlichen Zuständigkeit, denen das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie auf Grund ihrer Erklärung, die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners wahrnehmen zu wollen, diese Aufgaben durch Rechtsverordnung überträgt. ²Sie nehmen diese Aufgaben als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises wahr. ³Die Erklärung kann nur vor dem 1. Oktober 2012 schriftlich gegenüber dem Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie abgegeben werden. ⁴Danach kann das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie jeweils zum Ende einer Zweijahresperiode Landkreisen und kreisfreien Gemeinden auf Grund deren Erklärung die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners übertragen oder sie von diesen Aufgaben wieder entbinden. ⁵Das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie wird ermächtigt, in einer Rechtsverordnung das Nähere hierzu zu regeln.“

3. Art. 6 Satz 2 wird aufgehoben; die Satznummerierung im bisherigen Satz 1 entfällt.

¹⁾ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl L 376 S. 36).

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.

(2) Diejenigen Landkreise und kreisfreien Gemeinden, denen mit Rechtsverordnung nach Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuständigkeit für die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners im Freistaat Bayern (Bayerisches EA-Gesetz – BayEAG) vom 22. Dezember 2009 (GVBl S. 626, BayRS 200-6-W) in der bis zum Ablauf des 30. Juni 2012 geltenden Fassung die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners bereits übertragen worden sind, nehmen diese Aufgaben im bisherigen Umfang solange wahr, bis das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie mit Rechtsverordnung nach Art. 5 Abs. 1 BayEAG in der ab 1. Juli 2012 geltenden Fassung die Einheitlichen Ansprechpartner neu feststellt.

Begründung:

A. Allgemeines

Das Gesetz zur Änderung des Bayerischen EA-Gesetzes dient zusammen mit dem Bayerischen EA-Gesetz (BayEAG) vom 22. Dezember 2009 (GVBl S. 626) der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie; ABl L 376 S. 36).

Das 2009 verabschiedete BayEAG sieht eine zweijährige Erprobungsphase vor. Die Erprobungsphase ist abgeschlossen. Die Evaluation des Gesetzes ergab, dass sich die Einrichtung der bayerischen EA bewährt hat und fortgeführt werden sollte. Mit dieser Gesamtrevision des BayEAG soll die Rechtsgrundlage für die Arbeit der Einheitlichen Ansprechpartner ihre endgültige Fassung finden.

Das am Dienstleister orientierte Verwaltungsverfahren der EA mit seinen Besonderheiten wie z.B. der Verfahrensmittlung wird in dieser Art von keiner anderen Stelle erbracht.

Die bayerischen EA weisen im bundesweiten Vergleich hohe Fallzahlen auf. Dieser Befund verstärkt sich noch vor dem Hintergrund, dass die Vergleichszahlen aller anderen Länder zu ca. 90 Prozent aus inländischen Anfragen bestehen. Da im Freistaat Bayern die EA aber bisher nur ausländischen Dienstleistern zur Verfügung stehen, enthalten die bayerischen Fallzahlen hingegen keine inländischen Anfragen. Dies zeigt auch das große Potential der bayerischen EA im Falle einer Öffnung für inländische Anfragen.

Aufgrund dieser positiven Erfahrungen der Erprobungsphase kann die Befristung des Gesetzes aufgehoben werden. Allerdings ist es sinnvoll, das Angebot der bayerischen EA auch für inländische Dienstleister zu öffnen. Diese Öffnung bedeutet einen zusätzlichen Service für die bayerische und deutsche Wirtschaft und trägt zur Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung bei.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Da das bayerische Umsetzungsgesetz befristet ist, die EU-Dienstleistungsrichtlinie jedoch dauerhaft eine Umsetzung erfordert, muss die Fortgeltung des bayerischen Umsetzungsgesetzes gesichert werden. Dies ist nur durch ein formelles Gesetz möglich, da nur so ein formelles Gesetz geändert werden kann.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Änderung des Bayerischen EA-Gesetzes)

Zu Nr. 1 (Art. 1 Satz 2)

Die Beschränkung der Verfahren über die einheitliche Stelle auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie wird neu gefasst. Grundsätzlich soll die Beschränkung auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie mit seinen Ausnahmen beibehalten werden. So bleiben in Bayern Dienstleistungen ausgenommen, die nicht unter die Richtlinie fallen oder von ihr ausgenommen sind wie z.B. Finanzdienstleistungen oder Gesundheitsdienstleistungen. Wegen solcher Dienstleistungen kann ein bayerischer EA weiterhin nicht in Anspruch genommen werden.

Der Zusatz „[...] jedoch ohne Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte“ stellt klar, dass trotz der vorgesehenen Beschränkung auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie kein grenzüberschreitender Sachverhalt oder grenzüberschreitende Dienstleistung erforderlich ist.

Damit soll vor allem auch für Inländer mit reinen Inlandssachverhalten die Möglichkeit eröffnet werden, die Dienste des Einheitlichen Ansprechpartners und die Rechtswirkungen dieses Verfahrens in Anspruch zu nehmen.

Bayern war das einzige Land, das die Dienstleistungsrichtlinie 1:1 umsetzte. Bayerische EA können daher nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten beraten. Dies war zur Erprobung dieser neuen Verfahrensart angemessen. Denn im Jahr 2009 war nicht absehbar, wie die neuartige Institution Einheitlicher Ansprechpartner angenommen würde und sich die Anfragen und Fallzahlen entwickeln würden. Die Erprobungsphase hat gezeigt, dass Art und Anzahl der Anfragen gut zu bewältigen sind. Die anderen Länder haben die Erfahrung gemacht, dass eine Betreuung auch von Inländern nicht nur gut möglich ist. Vielmehr wird es sogar als effizienter angesehen, nicht mehr zwischen inländischem und EU-ausländischem Dienstleister zu unterscheiden. Die Beschränkung auf EU-Ausländer und grenzüberschreitende Sachverhalte ist daher vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen aus der Erprobungsphase nicht mehr erforderlich.

Die Vorteile des EA-Verfahrens wie z.B. Verfahrensmittlung oder Genehmigungsfiktion sollen inländischen Dienstleistern nicht länger vorenthalten werden. Aufgrund der zu erwartenden Vorteile für inländische Dienstleister kann nunmehr auf diese Beschränkung verzichtet werden.

Eine Betreuung auch inländischer Dienstleister durch die EA wird zu einer einheitlichen Begleitung von Dienstleistern für ihre Aktivitäten in Bayern führen. Zwar werden derzeit inländische Dienstleister auch von den Gründerberatungen der Kammern und den Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Kommunen im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten beraten. Jedoch können sie nicht von den positiven Besonderheiten des Verfahrens über die einheitliche Stelle profitieren. Im Interesse der Rechtsklarheit ist es daher zweckmäßig, den EA auch für Inlandssachverhalte zu nutzen.

Das Angebot der bayerischen EA kann zudem gezielt im Rahmen von Ansiedlungs- und Standortmarketing für Bayern genutzt werden, um im innerdeutschen Wettbewerb unter den Ländern zu bestehen.

Da außerdem viele EU-Mitgliedstaaten Inländer und EU-Ausländer gleich behandeln, wird die Änderung auch deutschen Dienstleistern entgegen kommen, da sie dann für ihre Geschäfte in Deutschland und im Ausland einheitlich EA-Verfahren in Anspruch nehmen könnten. Das EA-Verwaltungsverfahren mit seinen positiven Besonderheiten sollte daher inländischen Dienstleistern auch in Bayern eröffnet werden.

Die Inanspruchnahme der bayerischen EA ist höher als in den anderen Ländern. Alle anderen Länder stellen den EA indes auch Inländern zur Verfügung und rund 90 Prozent der dortigen Fälle betreffen Inländer. Dies zeigt, wie gut das Konzept der bayerischen EA funktioniert. Vor diesem Hintergrund muss das Potential gesehen werden, das eine Öffnung für Inländer mit sich bringt. Bayern kann damit seine Spitzenstellung auch im bundesdeutschen Wettbewerb mit den anderen Ländern weiter ausbauen.

Die Gleichbehandlung von Dienstleistern aus Deutschland und dem EU-Ausland ist daher auch das richtige Signal, um den Wirtschaftsstandort Bayern nicht nur im Hinblick auf EU-Ausländer, sondern auch für innerdeutsche Dienstleister aus anderen Ländern zu stärken.

Die Erweiterung auf Inländer wird voraussichtlich keine erheblichen zusätzlichen Kosten auslösen. Die EA bei den Kammern haben bereits die personellen und sachlichen Kapazitäten, auch inländische Dienstleister zu beraten. Die Einheitlichen Ansprechpartner sind dort eingerichtet, wo die Kammern die Gründerberatung und die Kommunen das Standortmarketing bereits erbringen. Alle Landkreise und kreisfreien Gemeinden können entscheiden, ob sie die Funktion des EA übernehmen wollen; die Optionskommunen können erneut entscheiden, ob sie die Aufgabe weiterhin ausüben möchten.

Nach den vorliegenden Informationen stehen die bayerischen EA einer Öffnung für Inländer auch offen und positiv gegenüber. Zu einem Ansturm auf die bayerischen EA ist es bisher nicht gekommen, auch nicht nach der weiteren Öffnung des Dienstleistungsmarktes für osteuropäische Arbeitnehmer seit dem 1. Mai 2011. So ist bei einer Ausweitung des Gesetzes auf Inländer ebenfalls nicht mit einem unkontrollierten Anstieg der Zahlen zu rechnen. Denn schon bisher betreuen die Kammern und Kommunen inländische Dienstleister, wenn auch nicht in der Funktion als EA. Auch auf Basis der Erfahrungen der anderen Länder und EU-Mitgliedstaaten wird erwartet, dass die Anzahl der Anfragen und Verfahrensmittlungen zwar ansteigen wird, aber auch hier beherrschbar bleibt. Zudem konnten die bayerischen EA in den vergangenen Jahren Kompetenz und Erfahrung als EA aufbauen. Sie stehen daher für die Anfragen auch inländischer Dienstleister routiniert bereit.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente kann daher in diesem Fall ausnahmsweise von dem Grundsatz der beschränkten Umsetzung von EU-Richtlinien abgewichen werden.

Die Öffnung der EA auch für Inländer und Inlandssachverhalte lässt schließlich auch keine Beeinträchtigung des herkömmlichen bayerischen Verwaltungsverfahrens erwarten. Die Verfahren werden sowohl von den EA als auch von den zuständigen Behörden zügig bearbeitet. Bisher ist kein Fall des Eintritts einer Genehmigungsfiktion (Art. 42a BayVwVfG) bekannt.

Zu Nr. 2 (Art. 2 Abs. 2)

Satz 1 eröffnet den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden erneut die Möglichkeit, die Aufgaben des EA im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrzunehmen. Damit bleibt es den Kommunen freigestellt, ob sie diese Aufgaben ausüben wollen oder nicht.

Für die Übernahme dieser Aufgabe ist eine Erklärung vor dem 1. Oktober 2012 gegenüber dem zuständigen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie abzugeben. Aufgrund einer fristgerecht abgegebenen Erklärung wird die Kommune in die Liste der zuständigen Optionskommunen aufgenommen, die in Form einer Rechtsverordnung des Staatsministeriums nach Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes bekannt gemacht wird. Konstitutiv für die Zuständigkeit der Optionskommunen ist nicht schon die Erklärung, sondern erst die Verkündung der Rechtsverordnung. Das bedeutet, dass die optierenden Kommunen die Aufgaben erst dann ausüben können, wenn die feststellende Rechtsverordnung verkündet ist.

Diese erneute Erklärung ist erforderlich, da die durch die erstmalige Erklärung begründete Zuständigkeit auf den Geltungszeitraum des befristeten Gesetzes und in persönlicher Hinsicht auf EU-Ausländer beschränkt war. Zudem soll auch weiteren Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, basierend auf den Erfahrungen der Erprobungsphase die Aufgaben eines EA zu übernehmen.

Nach dem 1. Oktober 2012 haben Landkreise und kreisfreie Gemeinden turnusmäßig alle zwei Jahre die Möglichkeit, sich für die Tätigkeit als EA zu entscheiden oder von diesen Aufgaben wieder entbunden zu werden (Opt-in/Opt-out). Angesichts der nun unbefristeten Geltung des Gesetzes soll damit eine flexiblere Möglichkeit für die Kommunen geschaffen werden, für die Übernahme der Aufgaben als EA zu optieren oder dies wieder zu beenden. Als Planungshorizont für die Kommunen erscheint ein Zeitraum von zwei Jahren geeignet. Einzelheiten, z.B. betreffend Fristen, werden per Rechtsverordnung geregelt.

Zu Nr. 3 (Aufhebung von Art. 6 Satz 2)

Die Befristung des Gesetzes wird aufgehoben, da die Dienstleistungsrichtlinie eine permanente Umsetzung im bayerischen Landesrecht erfordert.

Zu § 2 (Inkrafttreten, Übergangsregelung)

§ 2 Abs. 1 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

§ 2 Abs. 2 ordnet an, dass die Optionskommunen die Aufgabe des EA für den Zeitraum bis zur Verkündung der Rechtsverordnung betreffend die Kommunen, die auf Grundlage dieses Änderungsgesetzes optieren, im bisherigen Umfang weiterhin ausüben. Dieser Übergangszeitraum wird voraussichtlich nur einige Wochen andauern. Es wird geschätzt, dass in dieser Phase nur sehr geringe Kosten auf Seiten der Optionskommunen anfallen. Sehr viel höhere Kosten entstünden den Kommunen, die sich zur Fortsetzung der Tätigkeit als EA entscheiden, wenn diese Tätigkeit zunächst beendet würde und einige Wochen später wieder aufgenommen würde. Eine wesentliche Mehrbelastung im Sinne des Konnexitätsprinzips nach Art. 83 Abs. 2 der Verfassung und der betreffenden Konsultationsvereinbarung zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 21. Mai 2004 wird daher nicht gesehen.